

VAPAAEHTOISTOIMINNAN MAHDOLLISUUKSISTA JA ESTEISTÄ

SARI VALLILUOTO



Kilpailu- ja
kuluttajavirasto



Julkaisija

Kilpailu- ja kuluttajavirasto

Puhelinvaihe: 029 505 3000

Sähköposti: kirjaamo@kkv.fi

Selvitys on toteutettu Suomen itsenäisyyden juhlarahasto Sitran rahoituksella.

Julkaisutilaukset: viestinta@kkv.fi

PDF-versio julkaisusta: www.kkv.fi/julkaisut

ISSN-L 2323-6922

ISSN 2323-6922 (painettu)

ISSN 2323-6930 (pdf)

ISBN 978-952-6684-11-6 (painettu)

ISBN 978-952-6684-12-3 (pdf)

Paino: Kopio Niini Oy, Helsinki 2014



SARI VALLILUOTO

VAPAAEHTOISTOIMINNAN MAHDOLLISUUKSISTA JA ESTEISTÄ

KILPAILU- JA KULUTTAJAVIRASTON SELVITYKSIÄ 4/2014



ESIPUHE

Vapaaehtoistoiminta on Suomessa laajaa, ja sen merkitys hyvinvoinnin lähteenä tunnustetaan yleisesti. Tulevaisuudessa toiminnan yhteiskunnallisen merkityksen arvioidaan kasvavan entisestään.

Tämän selvityksen tavoitteena on ollut tuoda esiin lainsäädännön, viranomaisohjeiden ja -käytäntöjen sekä muiden institutionaalisten tekijöiden vaikutuksia vapaaehtoistoiminnan toimintaedellytyksiin. Ainakin osa yhteiskunnallisessa keskustelussa esillä olleista esteistä näyttäisi selvityksen perusteella olevan kuvitteellisia. Vapaaehtoistoiminta ei esimerkiksi luo esteitä markkinoiden toimivuudelle, vaan on luonnollinen osa hyvin toimivaa taloutta.

Toiminnalle on jo nyt hyvät lähtökohdat, mutta selvitystä varten tehdyissä haastatteluissa löytyi myös kehitettävää. Selvityksessä tehdään siksi myös ehdotuksia vapaaehtoistoiminnan edellytysten parantamiseksi.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto (KKV) on toteuttanut selvityksen Suomen itsenäisyyden juhlarahasto Sitran rahoituksella. Selvitys kuuluu Sitran ”Aktiivinen kansalainen – kaiken ikäisenä” -avainalueeseen, jonka tavoitteena on edistää ikäihmisten edellytyksiä toimia aktiivisina ja hyvinvoivina kansalaisina. Osaltaan selvitys liittyy myös pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelmassa ja terveen kilpailun edistämishjelmassa asetettujen tavoitteiden toteuttamiseen.

Selvityksen on kirjoittanut KKV:n erikoistutkija Sari Valliluoto. Sitrassa hanketta on johtanut ja valvonut johtava asiantuntija Tuomo Melin, ja KKV:ssa työn ohjaajana on toiminut lakimies Marianne Kajander. Hankkeen ohjausryhmään ovat kuuluneet myös vanhempi neuvonantaja Mirjami Laitinen ja johtava asiantuntija Eeva Päivärinta Sitrasta sekä apulaisjohtaja Päivi Seppälä ja erikoistutkija Liisa Vuorio KKV:sta. Ohjausryhmän työhön ovat lisäksi osallistuneet asiantuntijoina ylitarkastaja Petri Manninen ja johtava veroasiantuntija Tero Määttä Verohallinnosta.

Selvitystä varten on haastateltu useiden eri sidosryhmien edustajia. KKV kiittää kaikkia asiantuntijoita, jotka ovat omalla merkittävällä panoksellaan avustaneet selvityksen tekemisessä.

Helsingissä joulukuussa 2014

Juhani Jokinen
Pääjohtaja

SISÄLLYS

1 JOHDANTO	9
1.1 Selvityksen ja toimeksiannon taustaa	9
1.2 Selvityksen sisällöstä	10
2 TOIMINTAYMPÄRISTÖ	11
2.1 Sääntely-ympäristö	11
2.2 Vapaaehtoistoimintaan liittyviä käsitteitä	12
2.2.1 Vapaaehtoistoiminnan yleisiä määritelmiä	12
2.2.2 Käsitteet "vapaaehtoistoiminta" ja "vapaaehtoistyö".	13
2.2.3 Kolmas sektori	16
2.2.4 Talkootyö, naapuriapu ja vaihtotyö	17
2.2.5 Yleishyödyllisyys	18
2.2.6 Vapaaehtoistoiminta ja työsopimuslain mukainen työsuhteen käsite	18
2.3 Vapaaehtoistoiminta Suomessa	19
3 EUROOPPALAISET KÄYTÄNNÖT	23
4 KILPAILUN JA MARKKINOIDEN TOIMIVUUS.	25
4.1 Vapaaehtoistoiminta markkinataloudessa	25
4.2 Kilpailuneutraliteetti eri toimijoiden välillä	25
4.3 Hankintalainsäädäntö.	28
4.4 Uudet kilpailuneutraliteettisäännökset	30
5 RAHA-AUTOMAATTIYHDISTYKSEN AVUSTUSTOIMINTA	31
5.1 Lainsäädännöllinen tausta ja avustusten jakaminen	31
5.2 Avustukset ja kilpailuvaikutukset	34
6 VEROTUKSELLISET KYSYMYKSET	37
6.1 Yleistä	37
6.2 Yleishyödyllinen yhteisö ja sen verotus.	37
6.2.1 Yleishyödyllinen yhteisö	37
6.2.2 Yleishyödyllisen yhteisön elinkeinotoiminta	39
6.2.3 Elinkeinotoiminnan yhtiöittäminen	42
6.3 Vastikkeellisuus ja veronalaisuus	42
6.3.1 Kulukorvaukset	43
6.3.2 Palkitseminen	44
6.4 Talkoo- ja vaihtotyön verotuksesta	45
7 KUNNAT JA VAPAAEHTOISTOIMINTA.	47
7.1 Avustukset ja kunnan käytännöt	47
7.2 Vapaaehtoistoiminta ja järjestöjen palvelutuotanto	48
8 ERITYISKYSYMYKSET	51
8.1 Vapaaehtoistoiminta täydentää ammattitaitoa vaativaa työtä	51
8.2 Työttömän mahdollisuus osallistua vapaaehtoistoimintaan	52
8.3 Vapaaehtoistoiminta ja yritykset	54
8.4 Vastuu ja vakuutukset	55
8.5 Yhteiskunnallinen yritys	56
9 LOPUKSI	57
9.1 Mahdollisuuksista ja esteistä	57
9.2 Ehdotukset	60
LÄHTEET	63

1 JOHDANTO

1.1 Selvityksen ja toimeksiannon taustaa

Väestön ikääntyessä ja huoltosuhteen heiketessä vastikkeettoman vapaaehtoistoiminnan merkitys tulee kasvamaan entisestään. On yhä enemmän ikäihmisiä, jotka voivat olla mukana vapaaehtoistoiminnassa. Jotta vapaaehtoistoiminnan järjestämiseen olisi paremmat mahdollisuudet, tulee toimintaympäristöä selkeyttää.

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen hallitusohjelman mukaisesti kansalaisjärjestöjen toimintaedellytyksiä vapaaehtois- ja vertaistuen, auttamistyön ja erityispalvelujen tuottajina on tarkoitettu vahvistaa, parantaa resursointia sekä selkeyttää varainhankintaa ja verovapautta. Järjestöjen todetaan olevan yleishyödyllisiä ja voittoa tavoittelemattomia toimijoita, joilla on suuri merkitys suomalaiselle demokratialle ja ihmisten hyvinvoinnille. Ohjelmassa korostetaan kolmannen sektorin toimintaedellytyksien takaamista kaikkein heikoimmassa asemassa olevien henkilöiden ja ryhmien elämänmahdollisuuksien tukijana.¹

Hallituksen terveen kilpailun edistämishjelma pyrkii osaltaan selvittämään kolmannen sektorin asemaa sekä kilpailuneutraliteettia julkisten ja yksityisten toimijoiden välillä². Kilpailu- ja kuluttajaviraston (jäljempänä KKV) ja työ- ja elinkeinoministeriön välisen tulosopimuksen mukaan viraston toimintaa ohjaa terveen kilpailun edistämishjelma ja virasto osallistuu kilpailuneutraliteettikysymysten käsittelyyn vastuullisena viranomaisena.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto on toteuttanut tämän selvityksen Suomen itsenäisyyden juhlarahaston (jäljempänä Sitra) toimeksiannosta. Selvitys palvelee osaltaan Sitran ”Aktiivinen kansalainen – kaiken ikäisenä”-avainaluetta, jonka tavoitteena on helpottaa kansalaisten osallistumista vapaaehtoistoimintaan ja sen vastaanottamista³. Selvitys liittyy myös osaltaan hallitusohjelmassa ja terveen kilpailun edistämishjelmassa asetettujen tavoitteiden toteuttamiseen. Vapaaehtoistoiminnan edistämisen lähtökohtana on ajatus siitä, että heikentynyttä huoltosuhdetta voidaan keventää kansalaisten omalla aktiivisuudella.

Selvityksen tavoitteena on tuoda esiin lainsäädännön, viranomaisohjeiden ja -käytäntöjen sekä muiden institutionaalisten tekijöiden vaikutuksia vapaaehtoistoiminnan toimintaedellytyksiin. Lisäksi tavoitteena on korottaa vapaaehtoistoiminnan toimintaympäristöä eli selvittää vapaaehtoistoiminnan mahdollisuuksia sekä toisaalta todellisia ja kuvitteellisia esteitä. Tarkoituksena on selvittää vapaaehtoistoiminnan rajapintoja järjestötoimintaan, yrityksiin ja kuntien tehtäviin. Vapaaehtoistoimintaa saattaa rajoittaa epävarmuus toiminnan mahdollisuuksista ja hyväksyttävyydestä niin kilpailuneutraliteetin vaarantumisen, veroseuraamusten, Raha-automaattiyhdistyksen (jäljempänä RAY) avustusten myöntämisen kuin kuntien käytäntöjen kannalta.

Selvitys perustuu haastatteluihin ja kirjallisuuskatsaukseen. Selvitystä varten on haastateltu muun muassa sosiaali- ja terveystieteiden järjestöjen edustajia, muita vapaaehtoistoimintaa organisoivia tahoja, Raha-automaattiyhdistystä, veroasiantuntijoita sekä kuntien edustajia⁴.

1 Pääministeri Kataisen hallituksen ohjelma 22.6.2011, s. 24.

2 Työ- ja elinkeinoministeriö: Terveen kilpailun edistämishjelma.

3 Melin, Tuomo, Sitra 29.8.2013. Sitran kaksivuotisen hankekokonaisuuden keskeiset yhteistyökumppanit ovat Turun ja Tampereen kaupungit sekä Eläkeläisliittojen etujärjestö EETU ry.

4 Haastatteluihin on viitattu selvityksessä hyvin yleisellä tasolla, sillä haastateltujen kanssa on sovittu, ettei tekstissä esiinny suoria viittauksia. Tätä noudatettiin yhdenmukaisesti kaikkien haastateltavien kohdalla. Haastateltujen lista löytyy selvityksen lopusta.

1.2 Selvityksen sisällöstä

Sitran avainalueen tavoitteena on ikäihmisten aktiivisuuden lisääminen. Tavoitteena on ikäihmisten vaikutusmahdollisuuksien vahvistaminen, eläkkeellä työskentelyn ja vapaaehtoistoimintaan osallistumisen mahdollistaminen sekä itsenäisen päätöksenteon lisääminen.⁵ Luontevana sektorina ikäihmisille sekä osallistua vapaaehtoistoimintaan että vastaanottaa vapaaehtoista apua voidaan nähdä esimerkiksi sosiaali- ja terveystalvet. Selvityksessä käsitellään siten lähinnä vapaaehtoistoimintaa sosiaali- ja terveystalvet.

Vapaaehtoistoiminnan ympäristön selkeyttämiseksi selvitetään muun muassa verotuskäytäntöjen, kilpailuneutraliteetin eli tasapuolisten toimintaedellytysten ja Raha-automaattiyhdistyksen avustustoiminnan rajaamaa tilaa vapaaehtoistoiminnalle. Erityiskysymyksiä käsitellään lyhyesti muun muassa työttömien osallistumista vapaaehtoistoimintaan sekä ammattityön ja vapaaehtoistoiminnan suhdetta. Myös vapaaehtoistoiminnan ja -työn käsitteitä on pyritty selkeyttämään.

Selvityksessä yhtenä tavoitteena on selvittää vapaaehtoistoiminnan ja elinkeinotoiminnan välistä rajanvetoa. Vapaaehtoistoiminnan ja elinkeinotoiminnan välisellä rajanvedolla on merkitystä erityisesti kilpailuneutraliteetin ja verotuksen kannalta. Selvityksessä tarkastellaan, millä alueella toimittaessa vapaaehtoistoiminta on hyväksyttyä kilpailuneutraliteetin näkökulmasta. Järjestöillä ja yrityksillä tulee olla yhtäläiset mahdollisuudet kilpailuun, ja esimerkiksi verotus, viranomaisten käytännöt tai tuet eivät saisi antaa perusteetonta etua yhdellekään kilpailuilla markkinoilla toimivalle. Kilpailupolitiikan vahvistuminen esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuoltopalveluissa on tuonut mukanaan hankintalainsäädännön mukaiset kilpailutukset ja julkisten palveluiden markkinaehtoistumisen.

Yritystoiminnan ja yksityisen palvelutoiminnan lisääntyminen kolmannen sektorin perinteisillä toimialoilla on vaikuttanut kuntien ja järjestöjen yhteistyöhön, ja järjestöt voivat joutua kilpailemaan yksityisen palvelutuotannon kanssa. Samalla valtion siirtäessä palvelutuotantoaan yksityisille toimijoille myös kolmannelle sektorille vapautuu toiminta-alueita, joilla tarjota palvelujaan. Toiminnan markkinaehtoistuminen tuo sekä haasteita että mahdollisuuksia vapaaehtoistoiminnalle.

Vapaaehtoistoiminnan ja elinkeinotoiminnan välisellä rajanvedolla on vaikutusta myös verotuksellisiin kysymyksiin, sillä tuloverolain (1535/1992) 22 §:n mukainen yleishyödyllinen toiminta on verovapaata, mutta vapaaehtoistoimintaa järjestävä yhdistys voi kuitenkin harjoittaa veronalaista elinkeinotoimintaa esimerkiksi toimintansa tukemiseksi. Epävarmuuden vähentämiseksi järjestön tulisi entistä selkeämmin pystyä arvioimaan, milloin toiminta on yleishyödyllisen toiminnan tukemiseksi tehtyä verovapaata varainhankintaa ja milloin verotettavaa elinkeinotoimintaa. Verotuksen näkökulmasta tulisi myös olla selvää, voidaanko vapaaehtoisia palkita verovapaasti ja millä tavoin.

Lisäksi selvitetään Raha-automaattiyhdistyksen avustustoiminnan roolia suhteessa vapaaehtoistoimintaan. Yhdistyksen tukia voidaan lainsäädännön mukaan myöntää vain, jos toiminnan ei arvioida aiheuttavan muita kuin vähäisiä kilpailua ja markkinoiden toimintaa vääristäviä vaikutuksia. RAY:n tukia ei myönnetä toimintaan, jos samalla alalla on myös markkinaehtoista toimintaa ja kilpailua. Myös opetus- ja kulttuuriministeriön varoja saatetaan jakaa vapaaehtoistoimintaan, mutta ne kohdistuvat urheilun ja liikuntakasvatukseen, tieteen, taiteen ja nuorisotyön edistämiseen. Opetus- ja kulttuuriministeriön jakamia veikkausvaroja käsitellään suppeammin kuin RAY:n avustustoimintaa.

Kunnilla on merkittävä vaikutus vapaaehtoistoiminnan elintilaan, sillä ne voivat osallistua sekä toiminnan rahoitukseen että organisointiin. Kunnat myös vastaavat hyvinvointipalvelujen järjestämisestä. Selvityksessä tarkastellaan kunnan vapaaehtoistoiminnan käytäntöjä. Selvityksessä tutustutaan lyhyesti myös eurooppalaiseen käytäntöihin vapaaehtoistoiminnan järjestämisessä.

5 Melin, Tuomo, Sitran tilaisuus 29.8.2013.

2 TOIMINTAYMPÄRISTÖ

2.1 Sääntely-ympäristö

Vapaaehtoistoiminta on yleensä järjestöjen ja muiden tahojen melko vapaasti järjestettävissä, sillä sitä säännellään suoraan melko vähän. Esimerkiksi vapaaehtoistoimintaa käsitteenä ei määritellä kansallisen lainsäädännön tasolla. Useat lainsäädäntökokonaisuudet kuitenkin sivuavat vapaaehtoistoiminnan järjestämistä. Seuraavassa esitellään lyhyesti, mitkä lait ja oikeudenalat voivat koskettaa vapaaehtoistoimintaa ja järjestöjä.

Vapaaehtoistoiminta tapahtuu yleensä yhdistysten kautta. Yhdistymisvapaudesta säädetään perustuslaissa (731/1999), jonka mukaan yhdistymisvapauteen sisältyy oikeus ilman lupaa perustaa yhdistys, kuulua tai olla kuulumatta yhdistykseen ja osallistua yhdistyksen toimintaan.

Yhdistystoimintaa säädellään yhdistyslaissa (1989/503). Lain mukaan yhdistyksen saa perustaa aatteellisen tarkoituksen yhteistä toteuttamista varten, eikä tarkoituksella saa olla lain tai hyvien tapojen vastainen. Yhdistyksestä tulee rekisteröitymisellä oikeushenkilö, jolloin se voi muun muassa sitoutua sopimuksiin, hakea avustuksia ja vastata yhdistyksen velvoitteista. Yhdistyslain 5 §:n mukaan yhdistys saa harjoittaa vain sellaista elinkeinoa tai ansiotoimintaa, josta on määrätty sen säännöissä tai joka muutoin välittömästi liittyy sen tarkoituksen toteuttamiseen taikka jota on pidettävä taloudellisesti vähäarvoisena. Yhdistyslaki ei siten suoraan kiellä taloudellisen toiminnan harjoittamista yhdistyksiltä, mutta se ei saa olla niiden ensisijainen tarkoitus⁶. Yhdistyslain mukaan yhdistyksessä päätäntävalta kuuluu jäsenille.

Vapaaehtoistoiminnan järjestämiseen ja sen mahdollisuuksiin vaikuttavat merkittävästi myös rahapeliyhteisöjen avustukset. Suomessa rahapelitoiminnan yksinoikeus on arpajaislain (1047/2001) mukaan Veikkaus Oy:llä raha-arpajaisten sekä veikkaus- ja vedonlyöntipeleihin, Raha-automaattiyhdistyksellä raha-automaattien käytettävänä pitämiseen, kasinopelien toimeenpanemiseen ja pelikasinotoimintaan sekä Fintoto Oy:llä totopelien toimeenpanemiseen. Näiden tuotto ohjataan arpajaislain mukaan yleishyödyllisiin tarkoituksiin. Veikkauksen toiminnasta tulevat varat käytetään urheilun ja liikuntakasvatukseen, tieteen, taiteen sekä nuorisotyön edistämiseen (12.2 §) ja Raha-automaattiyhdistyksen varat käytetään terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen (13.2 §).

Verotuksella saattaa olla merkittävä vaikutus järjestöjen talouteen. Yleishyödyllisten yhteisöjen kevyempi verokohtelu, mutta myös vapaaehtoisten mahdollisesti saamien korvausten verotus ovat esimerkkejä tästä. Vapaaehtoistoimintaa koskevia verosäännöksiä on pidetty melko epäselvinä ja puutteellisinä.

Toimiessaan samoilla markkinoilla yritysten kanssa ja kuntien palvelutoiminnassa järjestöjen tulee huomioida kilpailulainsäädäntö. Julkisista hankinnoista annetun lain (348/2007, hankintalaki) mukaisissa kilpailutuksissa järjestöt ja yritykset ovat yhdenvertaisessa asemassa.

Työsopimuslaissa (55/2001, TSL) säädetään työsuhteen tunnusmerkeistä. Jos vapaaehtoistyötä tekevä henkilö rinnastuu työntekijään, soveltuvat monet työnantajaa velvoittavat normistot, kuten työsopimuslaista, työaikalasta, vuosilomalaista ja työeläkelainsäädännöstä johtuvat velvoitteet. TSL ei tunne vapaaehtoistoiminnan käsitettä.

Työttömyysturvalaissa (1290/2002) säädetään työttömän mahdollisuuksista osallistua vapaaehtoistoimintaan. Laissa lasten kanssa toimivien vapaaehtoisten rikostaustan selvittämisestä (148/2014) säädetään vapaaehtoistehtävän järjestäjän oikeudesta pyytää rikosrekisteriote vapaaehtoiselta.

Kunnat voivat ulkoistaa osan tehtäviensä hoidosta yrityksille ja järjestöille. Kuntien tehtävistä säädetään kuntalaissa (365/1995)⁷. Kunnat voivat myös tukea järjestö- tai vapaaehtoistoimintaa järjestöavustuksilla.

6 Oikeusministeriö 41/2010, s. 48.

7 Kuntalakiin ollaan uudistamassa, mutta uudistus ei liity suoraan vapaaehtoistoiminnan mahdollisuuksiin.

Järjestöjen saamien avustusten tulee olla valtiontukilainsäädännön mukaisia. Kirjanpitolain (KPL, 1336/1997) mukaan yhdistykset ja säätiöt ovat kirjanpitovelvollisia. Lisäksi järjestöjen tulee huomioida oman toimialansa erityislainsäädäntö kuten nuorisolaki, liikuntalaki, henkilötietolaki, työturvallisuuslaki, pelastuslaki, sosiaali- ja terveyslainsäädäntö ja vanhuspalvelulaki.

2.2 Vapaaehtoistoimintaan liittyviä käsitteitä

Vapaaehtoistoiminnan rinnalla esiintyy monia ilmiöitä, jotka on tarpeen erottaa vapaaehtoistoiminnasta. Vapaaehtoistoiminnan luonteeseen kuuluu erityisesti vastikkeettomuus ja vapaaehtoisuus. Vapaaehtoistoimintaa tehdään yleensä kolmannen osapuolen hyväksi. Lisäksi joissakin määritelmissä vapaaehtoistoiminnan katsotaan tapahtuvan jonkin tahon organisoimana. Näiden tunnusmerkkien pohjalta voidaan erottaa erilaisia vapaaehtoistoiminnan muotoja. Lisäksi voidaan erotella toimintoja, jotka ovat lähellä tai kauempana käsitteestä. Näitä toimintoja ei pidetä vapaaehtoistoimintana, mutta ne voivat rinnastua siihen.

2.2.1 Vapaaehtoistoiminnan yleisiä määritelmiä

Vapaaehtoistoiminnalle on annettu erilaisia määritelmiä ja siihen liitetään erilaisia ominaisuuksia. Euroopan parlamentin mietinnössä vuodelta 2008 vapaaehtoistoiminta määriteltiin seuraavien kriteerien perusteella:

1. Vapaaehtoistoiminta on palkatonta, eikä sitä tehdä taloudellista palkkiota vastaan. (*Volunteering is not undertaken for financial reward, i.e. it is unpaid.*)
2. Sitä tehdään omasta vapaasta tahdosta. (*It is undertaken of one's own free will.*)
3. Se hyödyttää kolmatta osapuolta perheen ja ystäväpiirin ulkopuolella. (*It brings benefit to a third party outside the circle of family and friends.*)
4. Se on kaikille avointa. (*It is open to all.*)⁸

Myös monet suomalaiset toimijat, kuten Raha-automaattiyhdistys käyttävät edellä mainittua Euroopan parlamentin määritelmää. RAY:n avustusta saavat järjestöt käyttävät puolestaan yleensä Raha-automaattiyhdistyksen omaksumaa määritelmää.

Yhdistyneiden kansakuntien (YK) oppaassa vapaaehtoistoiminnan käsitteeseen liitettiin kolme edellisen määrittelyn kanssa melko samansisältöistä kriteeriä. Ensimmäinen vapaaehtoistyötä ei tehdä ensisijaisesti taloudellisen palkkion takia. Samassa yhteydessä todetaan myös, että toiminnan järjestävän organisaation tulisi korvata vapaaehtoisille vapaaehtoistoiminnasta aiheutuvat kulut. Tällä varmistetaan se, että vapaaehtoistoimintaan voivat osallistua kaikki varallisuudesta riippumatta. Toiseksi vapaaehtoistoimintaa harjoitetaan omasta vapaasta tahdosta. Kolmanneksi vapaaehtoistoiminnan katsotaan tuovan hyötyä sekä kolmannelle osapuolelle että vapaaehtoiselle itselleen. Hyötyvän kolmannen osapuolen käsite on oppaassa laaja ulottuen ystäväistä ja naapureista yhteiskuntaan ja luontoon, mutta kuitenkin jättäen ulkopuolelle vapaaehtoisen perheen. Puhdas vapaa-ajan toiminta jää siten käsitteen ulkopuolelle.

YK:n vapaaehtoistoiminnan määritelmä on erittäin laaja, sillä se käsittää myös organisoimattoman vapaaehtoistoiminnan. Oppaassa vapaaehtoistoiminta jaettiin neljään eri tyyppiin: vastavuoroinen apu ja vertaistuki (*mutual aid, self help*), auttaminen (*philanthropy or service to others*), kampanjat ja edunvalvonta (*campaigning and advocacy*) sekä osallistumalla vaikuttaminen (*participation and self-governance*).⁹

8 Euroopan parlamentin mietintö 2008.

9 Independent Sector – United Nations Volunteers: Measuring Volunteering Toolkit 2001.

Suomessa vapaaehtoistoimintaa edistävän Kansalaisareena ry:n¹⁰ esityksessä vapaaehtoistoiminta määritellään vapaaehtoiseksi, palkattomaksi tai palkkiottomaksi muulle toiselle henkilölle kuin lähiomaiselle sekä yhteisölle tai ympäristölle tehdyksi yleistä hyvää tai lisäarvoa tuottavaksi tekemiseksi tai toiminnaksi. Tämän vapaaehtoistoiminnan määritelmän ulkopuolelle jäävät siten muun muassa kolmannella sektorilla tehtävä palkkatyö, äänestäminen, omaishoito, työhön tai opiskeluun liittyvä harjoittelu, ase-, siviili- tai yhdyskuntapalvelu ja hyväntekeväisyyteen lahjoittaminen. Määritelmän rajapinnalle Kansalaisareena asettaa työyhteisöjen työajalla tekemän vapaaehtoistoiminnan, pro bono -toiminnan, talkootyön, jota vastaan organisaatio saa rahoitusta sekä osallistumisella vaikuttamisen.¹¹

Nylundin ja Yeungin toimittamassa teoksessa vapaaehtoistoiminnan käsite on saanut seuraavan sisällön: ”palkaton, vapaasta tahdosta kumpuava yleishyödyllinen toiminta, joka useimmiten on organisoitunut jonkin tahon avustuksella”¹². RAY:n raportissa Pessi ja Oravasaari ovat määritelleet varsinaisen vapaaehtoistoiminnan toiminnaksi, jota tehdään maksutta omasta vapaasta tahdosta niin, että hyöty siitä kohdentuu perhe- ja ystäväpiiriin ulkopuolelle ja niin, että toiminta on jonkin tahon organisoima¹³. Vapaaehtoistyön tarkoituksen on myös kirjoitettu olevan ihmisten itsehoiton, elämän hallinnan ja osallistumisen taitojen tukeminen ja syrjäytymisen estäminen. Huomionarvoista on myös, että vapaaehtoistyötä tehdään yleensä tavallisen ihmisen taidoin ja tiedoin.¹⁴

Vapaaehtoistoiminnalla voidaan eri asiayhteyksissä tarkoittaa sekä järjestöjen tai muiden tahojen organisoimaa ja niiden piirissä tehtyä vapaaehtoistoimintaa että organisoimatonta ja epämuodollisempaa vapaaehtoistoimintaa. Lisäksi jokaisessa vapaaehtoistoimintaa järjestävässä organisaatiossa vapaaehtoistoiminnan sisältö ja määritelmä saattaa olla erilainen sen mukaan, minkälaista toimintaa organisaatio järjestää.

Vapaaehtoistoiminnan eri lähtökohtia ja painotuksia kuvaavat hyvin Rochester et al (2010) esittämät vapaaehtoistoiminnan kolme paradigmaa. *Non-profit* -lähtökohdan mukaan vapaaehtoisten tekemät tehtävät vastaavat jossain määrin työtä, mutta niitä tehdään ilman palkkaa auttamisen ja hyvän tekemisen takia. Kansalaisyhteiskunnan näkökulmasta vapaaehtoistoiminta on erityisesti vertaistukea, oma-apua ja vaikuttamista yhteisten asioiden puolesta. Kolmanneksi vapaaehtoistoimintaa voidaan pitää vapaa-ajan aktiviteettina ja harrastustoimintana, jolloin toiminnan motiivit lähtevät vapaaehtoisesta itsestään.¹⁵

Tämän selvityksen tarkoituksia varten vapaaehtoistoiminta määritellään vapaaehtoiseksi, vastikkeettomaksi toiminnaksi, joka hyödyttää kolmatta osapuolta. Toiminta voi kohdistua muiden autettavien ohella myös vapaaehtoisen perheeseen ja lähipiiriin, sillä haastatteluissa todettiin erityisesti potilasjärjestöissä omaisten toimivan vapaaehtoistehtävissä. Kaikki vapaaehtoistoiminta ei ainakaan haastattelujen perusteella ole välttämättä täysin avointa kaikille, koska rekrytointivaiheessa saatetaan karsia halukkaita pois esimerkiksi elämänvaiheen takia. Tämä on kuitenkin erittäin harvinaista. Selvitys keskittyy organisoituun vapaaehtoistoimintaan, mutta vapaaehtoistoiminta voi olla myös organisoimatonta.

2.2.2 Käsitteet ”vapaaehtoistoiminta” ja ”vapaaehtoistyö”

Vapaaehtoistoimintaa ja vapaaehtoistyötä käytetään tässä selvityksessä toistensa synonyymeina.¹⁶ Näin on tehty myös useissa muissa julkaisuissa¹⁷. Kuitenkin esimerkiksi Helsingin yliopiston vapaaehtoistyön kansantaloudellista arvoa mittaavassa tutkimuksessa vapaaehtoistyön ja -toiminnan käsitteet erotettiin toisistaan.

10 Kansalaisareena ry on vapaaehtoistoiminnan verkostoa valtakunnallisesti palveleva informaatio- ja kehittämiskeskus. Sitoutumattoman yhdistyksen tarkoituksena on edistää kansalaisten vapaaehtoista ja omaehtoista toimintaa ja osallistumista sekä lisätä valtakunnallista vapaaehtoissektorin toimijoiden yhteistyötä.

11 Kansalaisareena ja vapaaehtoistoiminta -esitys 2011.

12 Nylund – Yeung 2005, s. 15.

13 Pessi – Oravasaari 2010.

14 Koskinen – Öhman 2005, s. 13.

15 Rochester et al 2010.

16 Englannin kielessä on käytetty käsitteitä *voluntary work* ja *volunteering*. Erityisesti Euroopan komissio käyttää käsitettä *volunteering*. Ruotsiksi käytetään esimerkiksi käsitteitä *frivilligarbete*, *voluntärverksamhet* ja *frivilligverksamhet*.

17 Esim. Pessi – Oravasaari 2010 ja Lavikainen 2012 ja Laimio – Välimäki 2011.

Vapaaehtoistyön katsottiin tarkoittavan toimintaa, johon henkilö osallistuu omasta tahdostaan ja ilman palkkaa. Tutkimuksessa todettiin vapaaehtoistoiminnan olevan vapaaehtoistyön käsitettä laajempi ja sisältävän erilaisia aktiviteetteja, jotka eivät ole varsinaista vapaaehtoistyötä. Vapaaehtoistyöhön katsottiin sisältyvän myös tutkimuksessa mukana olleen Suomen Pelastusalan Keskusjärjestön vapaaehtoispalokuntatoiminta.¹⁸

Käytännössä jotkut toimijat ovat mieluummin käyttäneet vapaaehtoistoiminnan käsitettä, sillä vapaaehtoistyö käsitteenä saattaa luoda miellelyhtymiä työn tekemisestä. Vapaaehtoiset tehtävät saattavat saada joissakin tilanteissa työn kaltaisia piirteitä, vaikka vapaaehtoistoiminta on nimenomaan vastikkeetonta ja vapaaehtoista. Käsitteitä käytettiin selvitystä varten tehdyissä haastatteluissa myös synonyymeina. Vapaaehtoistoiminta ja vapaaehtoistyö ovat molemmat vastikkeettomia ja niihin osallistuneille voidaan korvata toiminnasta koituneita kustannuksia. Kuitenkin osassa järjestökenttää käsitteillä katsottiin olevan järjestön toiminnan luonteen kannalta eroa. Käsitteillä on sävyeroja, mutta niiden erottaminen tuskin on tarpeen.

Vapaaehtoistoiminnan ja vapaaehtoistyön voidaan katsoa eroavan toisistaan siten, että vapaaehtoistoiminta on kollektiivista toimintaa, joka saattaa joissakin tilanteissa rinnastua jopa harrastustoimintaan. Tällöin kyseessä voi olla erilaisten ryhmien kokoontuminen esimerkiksi urheilussa, käsitöissä tai yhteisen kokemuksen takia. Vapaaehtoistoiminta on myös mielletty tietyn tahon jäsenten keskuudessa tapahtuvaksi kollektiiviseksi toiminnaksi. Vapaaehtoistoiminta ja harrastustoiminta poikkeavat toisistaan kuitenkin siten, että vapaaehtoistoiminta hyödyttää yleensä kolmatta osapuolta. Vapaaehtoistyötä voidaan katsoa kuvaavan yksilöllisen tehtävän suorittaminen ja mahdollisesti tehtävän vaatima sitoutumisen korkeampi aste. Vapaaehtoistyöhön osallistuminen saattaa edellyttää vapaaehtoistoimintaa useammin erilaisille kurseille ja koulutuksiin osallistumista ja kyse saattaa olla selkeämmin toisen auttamisesta. Vapaaehtoistyö saattaa myös viitata konkreettisempiin vapaaehtoisesti suoritettaviin työtehtäviin. Selvitystä varten tehdyissä haastatteluissa on myös esitetty, että vapaaehtoistyö on suunnitellumpaa ja tiukemmin organisoitu lakisääteisen palvelujärjestelmän kylkeen. Vapaaehtoistoiminnan on esitetty haastatteluissa olevan määritelmän perusfilosofian mukaista eli se on vapaampaa ja perustuu sosiaaliseen pääomaan.

Vapaaehtoistoiminnan ja -työn käsitteiden erottamista tärkeämpää on kuitenkin vapaaehtoistoiminnan ja palkkatyön käsitteiden pitäminen erillään. Raja palkkatyön välille syntyy erityisesti sitä kautta, että palkkatyö on vastikkeellista. Palkkatyötä tehdään myös yleensä työnantajan johto- ja valvontavallan alaisena. Siihen liittyy yleensä myös toiminnan ammatillisuus siten, että työ voi edellyttää tiettyä koulutusta ja pätevyyttä (professio). Vapaaehtoistoimintaa ja -työtä tehdään yleensä tavallisen ihmisen taidoin ja tiedoin. Palkkatyön käsite eroaa työ sopimuslain mukaisesta työsuhteesta. Työstä maksettu korvaus voi olla veronalaista, vaikka sitä ei tehdäkään työ sopimuslain mukaisessa työsuhteessa. Veroseuraamukset voivat siten kohdistua niin vapaaehtoistoimintaan, palkkatyöhön kuin työsuhteessa tehtävään työhön. Vapaaehtoistoiminnan ja työsuhteen välinen rajanveto on merkittävä, koska työsuhteen syntyminen aiheuttaa työnantajalle velvollisuuksia. Lisäksi vapaaehtoistoimintaan ja työsuhteeseen soveltuvat eri lainsäädännöt.¹⁹

Vapaaehtoistoiminnan ja -työn käsitteistä erillään pidettävän ammattityön todettiin haastatteluissa olevan tarkkaan määriteltyä ja lainsäädännön säätelemää työtä, johon liittyy muun muassa kelpoisuusvaatimukset ja palkan maksu. Ammattityön katsottiin haastatteluissa liittyvän kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon lakisääteisten velvollisuuksien hoitamiseen.²⁰

Vapaaehtoistoimintaa ja -työtä voidaan tehdä monipuolisissa tehtävissä. Esimerkiksi vertaistukitoiminta voidaan katsoa sekä vapaaehtoistoiminnaksi että -työksi. Vertaistukea voi antaa henkilö samanlaisen kokemuksen taustalta, mutta vertaistukitoimintaan voidaan edellyttää myös koulutusta. Järjestöjen hallitustyöskentelyä on haastatteluissa pidetty sekä vapaaehtoistyönä (tai -toimintana) että järjestötyönä. Järjestötyönä voidaan pitää esimerkiksi järjestön luottamustehtävien hoitamista. Luottamustehtävien hoitaminen vapaaehtoisesti ei kuitenkaan välttämättä täytä vapaaehtoistoiminnan käsitteen kriteerejä, sillä sitä ei tehdä välittö-

18 Laasanen 2011.

19 Vapaaehtoistoiminnan suhdetta työ sopimuslain mukaiseen työsuhteeseen käsitellään lyhyesti luvussa 2.2.6.

20 Vapaaehtoistoiminnan ja ammattityön käsitteitä tarkastellaan lähemmin luvussa 8.1.

mästi toisen hyväksi. Toisaalta luottamustehtävien hoitaminen vapaaehtoisvoimin on toiminnan jatkumisen edellytys erityisesti pienemmille järjestöille. Usein hallitustyötä tekevä saattaa olla mukana myös varsinaisessa vapaaehtoistoiminnassa, jolloin järjestön tehtävien hoitamista eli järjestötyötä ja vapaaehtoistoimintaa ei ole syytä erotella. Voidaan myös katsoa, että luottamustoimien hoitaminen auttaa välillisesti kolmatta osapuolta, sillä järjestöä ei olisi olemassa ilman vapaaehtoisia luottamustehtävissä. Haastateltavien mukaan kiinnostus järjestöjen hallitustyöskentelyyn näyttäisi vähentyneen. Erityisesti paikallisella järjestötasolla vastuu toiminnasta on haastattelujen mukaan usein vapaaehtoisilla.

Erilaisten ryhmien vetämistä vapaaehtoisesti on myös pidetty haastatteluissa vapaaehtoistyönä. Erilainen vapaa-ajan harrastustoiminta saattaa sekoittaa vapaaehtoistoiminnan käsitteeseen. Esimerkiksi lukupiiri voi kokoontua jäsenten vapaaehtoisuuden perusteella, mutta toimintaa ei katsota vapaaehtoistoiminnaksi. Tilanne saattaa olla toinen, kun lukupiiri kokoontuu esimerkiksi palvelukeskuksessa, kerhon vetäjä on ulkopuolinen vapaaehtoinen ja tarkoituksena on ohjelman järjestäminen kohderyhmälle.

Vapaaehtoistoiminta jaoteltiin haastatteluissa myös toiminnalliseen vapaaehtoistoimintaan, hallitustyöskentelyyn ja auttavaan vapaaehtoistoimintaan. Toiminnallisella vapaaehtoistoiminnalla voidaan tarkoittaa esimerkiksi tapahtumien järjestämiseen liittyvää vapaaehtoistoimintaa. Hallitustyöskentelyn lisäksi vapaaehtoinen voi hoitaa järjestössä myös muita luottamustoimia. Järjestön hallinnollisia tehtäviä voi hoitaa sekä vapaaehtoinen että palkattu työntekijä riippuen järjestön käytettävissä olevista resursseista. Auttava vapaaehtoistoiminta kohdistuu toisen ihmisen auttamiseen. Näistä erityisesti auttava vapaaehtoistoiminta saattaa rinnastua palkkatyöhön.

Vapaaehtoisuuteen sisältyy mahdollisuus vapaaehtoisena halukkuuden mukaan osallistua toimintaan vain satunnaisesti tai sitoutua pidemmäksi aikaa. Vapaaehtoistoimintaan ei määritelmän mukaisesti tarvitse sitoutua, mikä saattaa olla ristiriidassa sen kanssa, että vapaaehtoisjärjestöjen toiminnan jatkuvuus on yleensä riippuvainen sitoutuneiden aktiivitoimijoiden panoksesta. Vapaaehtoiset sitoumukset osallistua tiettyyn aikaan ja tiettyyn toimintaan on kuitenkin yleensä pidettävä ja monet järjestöt edellyttävät esteestä ilmoittamista ja mahdollisesti sijaisen järjestämistä. Samoin todellista vapaaehtoisuutta vastaan puhuu myös se, että yleensä vapaaehtoistoiminnan luonteen ja onnistumisen vuoksi toivotaan pitempiaikaisempaa sitoutumista.

Vapaaehtoistoiminnan ympäristöä selventää seuraava taulukko (*Taulukko 1*). Vapaaehtoistoiminta voi sisältää esimerkiksi vertaistukea eli kokemukseen perustuvaa tukea, arjen apua ja ystävöimintää sekä järjestön luottamustoimia. Vapaaehtoistoiminta on Suomessa hyvin monimuotoista eikä taulukkoon ole sisällytetty läheskään kaikkia vapaaehtoistoiminnan muotoja. Vapaaehtoistoiminnan ytimessä on auttaminen, tapahtui se sitten välittömästi ja konkreettisenä apuna tai välillisesti hyvän mielen ja seuran tuomisenä. Vapaaehtoistoimintaa voi tapahtua niin kolmannella sektorilla, yksityisellä sektorilla kuin julkisella sektorilla.

Taulukon käsitteissä voi esiintyä päällekkäisyyksiä. Esimerkiksi talkootyö ja naapuriapu eivät välttämättä sisälly vapaaehtoistoiminnan käsitteeseen, mutta joissakin yhteyksissä niitä pidetään organisoimattomana vapaaehtoistoimintana. Talkootyö voi olla ns. perinteistä talkootyötä tai sitä voidaan tehdä yhdistyksen lukuun. Yhdistyksen lukuun tehtävää talkootyötä voidaan tehdä suoraan yhdistyksen hyväksi tai siihen voi liittyä ulkopuolisia toimeksiantajia. Harrastustoiminta ei myöskään yleensä ole vapaaehtoistoimintaa. Se voidaan kuitenkin katsoa vapaaehtoistoiminnaksi, jos harrastus tukee toisen arkea ja jaksamista tai muulla tavoin kohdistuu kolmannen osapuolen hyväksi, esimerkiksi kerhon vetäminen vapaaehtoisesti palvelutalossa.

Vapaaehtoistoiminnaksi ei katsota palkkatyötä, verotettavaa vastikkeellista työtä, aikapankkien piirissä tapahtuvaa vastikkeellista toimintaa eikä ammattityötä vaativia tehtäviä esimerkiksi hoiva-alalla. Toisaalta vapaaehtoiset tekemät tehtävät saattavat välillä muistuttaa palkatulle henkilökunnalle kuuluvia tehtäviä. Työsuhde ja elinkeinotoiminta ovat jo kaukana vapaaehtoistoiminnan käsitteestä. Palkkatyötä voi tehdä myös yleishyödyllisessä yhteisössä, esimerkiksi vapaaehtoistyön koordinaattorina tai toiminnanjohtajana. Tällöin veronalainen palkkatyö liittyy yleishyödylliseen toimintaan, eikä elinkeinotoimintaan. Työstä saatu vastike voi tulla verotettavaksi, vaikka työsuhdetta ei olisi olemassa.

	VASTIKKEETOMUUS		VASTIKKEELLISUUS		
	Harrastustoiminta	Vapaaehtoistoiminta/-työ	Auttaminen vastiketta vastaan	Palkkatyö	Elinkeinotoiminta
Toiminnan muotoja	Myös naapuri-apu ja perinteinen talkootyö	Mm. vertaistuki, arjen apu, "ystävä tai kaveri", järjestön luottamustehtävät, urheilujoukkueen valmennus	Aikapankki ja muu vaihtotyö Muu vastikkeellinen työ kuin palkkatyö	Työsuhde, virkasuhde	Julkinen, yksityinen ja kolmas sektori Esim. palvelutalo
Vastike Verotuksellinen suhtautuminen	Ei palkkiota Veroton	Ei palkkiota, kustannusten korvaaminen rajoituksin TVL:n mukaan Veroton	Vastike Veronalainen	Palkka ja/tai muu etu Veronalainen	Maksullinen käyttäjälle, liikevoitto Veronalainen
Osaamisen vaatimus	Tavallisen ihmisen tiedot ja taidot, koulutus	Koulutus, tavallisen ihmisen tiedot ja taidot	Tavallisen ihmisen tiedot ja taidot	Professio, ammatillisuus, koulutus	Professio, ammatillisuus, koulutus
Toiminnan tarkoitus	Yleishyödyllisyys, yhteisöllisyys	Yleishyödyllisyys, yhteisöllisyys	Yleishyödyllisyys, yhteisöllisyys, vastavuoroinen henkilökohtainen hyöty	Ansiotarkoitus	Ansiotarkoitus
Sitoutumisen taso	Sitoutuneisuus vaihtelee	Sitoutuneisuus vaihtelee	Sitoutuneisuus vaihtelee	Sitoutuminen työnantajan ohjaukseen ja valvontaan	Pääosin toimijan itse asettamat rajat ja tavoitteet
Sääntely-ympäristö	Pääosin sääntelemätöntä	RAY:n tuki, ym. sääntely	Vähäinen sääntely	Työlainsäädäntö, ym. sääntely	Kilpailuneutraliteettisäännökset, muu kilpailu- ja kuluttajaoikeudellinen sääntely

Taulukko 1. Vapaaehtoistoiminnan rajapintoja.

2.2.3 Kolmas sektori

Kolmannen sektorin käsitettä käytetään erottamaan yleensä voittoa tavoittelematon järjestötoiminta yksityisen sektorin yrityksistä ja julkisen sektorin toimijoista. Käsite on erittäin laaja sisältäen keskenään hyvinkin erilaisia toimijoita. RAY:n raportissa kolmannen sektorin organisaatioiden on todettu toimivan aina markkinoiden ja julkisen sektorin välissä²¹. On kuitenkin yleistä, että kolmas sektori osallistuu myös palvelutuotantoon markkinoilla. Kolmannen sektorin toimija voi olla mukana markkinaehtoisessa toiminnassa yksityisten yritysten tapaan esimerkiksi palvelutuotannon kautta tai se voi palvella jäsenistönsä tarpeita ja organisoida vapaaehtoistoimintaa osallistumatta markkinoiden toimintaan. Jotkin kolmannen sektorin toimijoista saattavat tehdä näitä molempia. Kolmannen sektorin toimijat voivat siis toimia markkinoilla tai niiden ulkopuolella.

Toimijan voidaan katsoa kuuluvan kolmanteen sektoriin, vaikka sen toiminta ei ole yleishyödyllistä, eikä se järjestä vapaaehtoistoimintaa. Toisaalta kaikki vapaaehtoistoiminta ei tapahdu kolmannen sektorin alla (vrt. yritysten ja julkisen sektorin vapaaehtoiset ja organisoimaton vapaaehtoistyö). Vapaaehtoistoiminta on siten sekä kapeampi että laajempi alue kuin kolmas sektori. Kolmannesta sektorista käytetään toisinaan myös käsitettä vapaaehtoissektori, joka tosin soveltuu vain osaan kolmannen sektorin toiminnasta.

21 Kari – Markwort 2004.

2.2.4 Talkootyö, naapuriapu ja vaihtotyö

Verohallinnon ohjeen mukaan talkootyö on toisen lukuun korvauksetta ja satunnaisesti tehtävää työtä. Talkootyö on tavanomaista ”jokamiehentyötä”, joka ei yleensä edellytä erityistä ammattitaitoa, koulutusta tai pätevyyttä. Talkoilla tehdään yleensä jokin tietty työ tai työvaihe. Perinteisesti talkootöitä ovat olleet esimerkiksi sadonkorjuutyöt ja yksinkertaiset rakennustyöt.²² Talkootyön tunnusmerkkejä ovat muun muassa työn tilapäisyys, kertaluonteisuus ja vapaaehtoisuus. Talkootyöhön ei myöskään liity työsuhteelle tyypillistä johtoa tai valvontaa.²³

Naapuriapu määritellään Verohallinnon ohjeessa niin ikään korvauksetta toisen hyväksi tehtäväksi satunnaisesti työkseen. Ero käsitteiden välillä on se, että naapuriapu perustuu joko sukulaisuuteen, ystävyyteen tai naapuruuteen. Lisäksi naapuriavuksi katsottavat tehtävät ovat yleensä luonteeltaan pienimuotoisempia kuin talkootyöt. Naapuriapu on yleensä yksittäisen henkilön suorittamaa, kun taas talkootöitä tehdään yleensä isommalla porukalla. Sekä talkootyöhön että naapuriapuun voi osallistua myös tiettyä ammattitaitoa tai pätevyyttä omaava henkilö, jos hän tekee työtä vastikkeetta.

Perinteinen talkootyö ja naapuriapu eroavat vapaaehtoistoiminnasta muun muassa siten, että vapaaehtoistoimintaan liittyy yleensä toimintaa organisoiva taho kolmantena osapuolena. Talkootyössä ja naapuriavussa on yhteistä vapaaehtoistoiminnan kanssa esimerkiksi se, että kaikkia tehdään tavallisen ihmisen taidoin ja tiedoin ilman erityistä ammattitaitoa, koulutusta tai pätevyyttä sekä ilman rahallista korvausta. Vapaaehtoistoiminta kohdistuu useiden määritelmien mukaan vapaaehtoisen ystävä- ja perhepiirin ulkopuolelle, kun taas naapuriapua tehdään yleensä lähipiirin eli ystävien, sukulaisten ja naapureiden hyväksi.

Perinteisellä talkootyöllä tarkoitetaan vastikkeetonta ja vapaaehtoista työtä, johon ei liity talkootyön järjestäjän ja tekijöiden lisäksi kolmansiä osapuolia.²⁴ Perinteisestä eli vastikkeettomasta talkootyöstä erotetaan yleensä vastikkeellinen talkootyö. Vastikkeellista talkootyötä tehdään yleishyödylliselle yhteisölle ilman korvausta ja yhteisö saa vastikkeen ulkopuoliselta taholta eli toimeksiantajalta. Vastikkeellista talkootyötä voidaan tehdä rekisteröidyn yleishyödyllisen yhteisön jäsenenä siten, että työpanos on ilmainen ja vastikkeen saa yhteisö.²⁵ Vastikkeellista talkootyötä voi olla esimerkiksi urheiluseuran jäsenten tekemä pihan siivous paikalliselle kaupalle.

Sitran tilaisuudessa ehdotettiin urheiluseuralle esimerkiksi vanhusten ulkoiluttamista korvausta vastaan²⁶. Tällöinkin olisi kyse vastikkeellisesta talkootyöstä, jos vastikkeen saa yleishyödyllinen urheiluseura vanhusten hoivaa tarjoavalta kolmannelta taholta. Tällainen rekisteröidyn yleishyödyllisen yhteisön nimissä kolmannen osapuolen lukuun tehtävä vastikkeellinen työ voi olla verotonta talkootyötä, mutta tällöin kuitenkin rajanveto veronalaisen työn ja verottoman talkootyön välillä on jo vaikeampaa kuin perinteisen talkootyön tapauksessa²⁷.

Verohallinnon ohjeessa yhteisöjen palvelujenvaihdantajärjestelmistä käytetään yhteisnimitystä vaihtopiiri, jollaisia ovat esimerkiksi aikapankit. Näiden kautta organisoidun työn voidaan katsoa olevan monenkeskistä vaihtotyötä.²⁸ Vaihto- tai vastavuoroisuustyössä työsuoritus vaihdetaan toiseen työsuoritukseen, mikä tekee toiminnasta vastikkeellista. Aikapankissa työn vastineeksi toimintaan osallistuvat saavat työsuorituksen toiselta aikapankin jäseneltä. Aikapankissa tehtyä työtä ei siten katsota tässä yhteydessä vapaaehtoistoiminnaksi, sillä aikapankitoimintaan liittyy työsuoritusten vaihto. Aikapankin toiminta-ajatus perustuu siihen, että tehdyistä työsuorituksista saa mitattavaa vastiketta kuten ”toveja”, joilla voi hankkia työsuorituksia muilta osallisilta.

22 Verohallinnon ohje A31/200/2013 Luonnollisen henkilön tekemän talkoo-, naapuriapu- ja vaihtotyön verotus.

23 Koskinen – Öhman 2005, s. 14.

24 Verohallinnon ohje A31/200/2013 Luonnollisen henkilön tekemän talkoo-, naapuriapu- ja vaihtotyön verotus.

25 Koskinen – Öhman 2005, s. 15.

26 Sitra, Voimaa-foorumi, 22.1.2014.

27 Koskinen – Öhman 2005.

28 Verohallinnon ohje A31/200/2013 Luonnollisen henkilön tekemän talkoo-, naapuriapu- ja vaihtotyön verotus.

Aikapankkitoiminnan voidaan katsoa olevan osa uutta jakamistaloutta. Jakamistalouden toimintamalli on määritelty siten, että ”jakamistalous on eri osapuolten välistä rajallisten yksityisten hyödykkeiden vaihtoa ja yhteiskäyttöä sekä tämän mahdollistamista erityisesti nykYTEknologian avulla”. Myös palvelut eli oma työ lasketaan määritelmässä rajalliseksi yksityiseksi hyödykkeeksi. Aikapankkitoiminta nähdään jakamisena osana yhteisöllistä elämäntyyliä.²⁹

2.2.5 Yleishyödyllisyys

Vapaaehtoistoiminta on yleensä yleishyödyllistä toimintaa. Kansallisesti yleishyödyllisyyden määritelmä on rakentunut erityisesti tuloverolain 22 §:n käsitteelle, vaikka yleishyödyllisyys mainitaan muissakin yhteyksissä kansallisessa lainsäädännössä. Valtioneuvoston periaatepäätöksessä on todettu useamman kansallisen yleishyödyllisyyden käsitteen olevan tarpeen eri asiayhteyksiin³⁰.

Yleishyödyllisen toiminnan katsotaan olevan yhteisvastuullista ja kaikille avointa. Yleishyödyllinen toiminta on myös autonomista eli toimijat määrittelevät toiminnan sisällön ja kohteet itse. Yleishyödyllinen toiminta hyödyttää aina jotakuta tai jotakin. Hyöty ei voi kuitenkaan koitua henkilökohtaisesti vain yksittäiselle henkilölle taloudellisen hyödyn muodossa. Yleishyödyllisen toiminnan tulee perustua yhdistyksen sääntöjen tarkoituspykälään ja edistää yhdistyksen sääntöjen mukaisia päämääriä. Yleishyödyllisellä toiminnalla ei tavoitella voittoa.³¹

Yleishyödyllisyyden ja aatteellisuuden käsitteet eroavat muun muassa siten, että aatteellisuus on yhdistyksen rekisteröinnin edellytys. Edellä mainittu kolmas sektori taas on laajempi käsite kuin yleishyödyllisyyden käsite, sillä kolmannen sektorin toimintaan voi kuulua myös esimerkiksi palvelutoimintaa ansiotarkoituksessa. Yleishyödyllisen toiminnan suhde vapaaehtoistoimintaan voi määrittyä esimerkiksi siten, että yleishyödyllinen toiminta on yleensä yhdistyksen harjoittamaa, kun taas vapaaehtoistoiminta tapahtuu yksilötasolla. Yleishyödyllinen toiminta on laajempi käsite kuin vapaaehtoistoiminta, sillä yleishyödyllisyys sisältää myös muuta kuin vapaaehtoistoimintaa.

EU:n oikeudessa jotkin käsitteet on määritelty eri tavalla kuin kansallisessa lainsäädännössä. EU:n yleishyödyllisyyden käsitteen laaja tulkinta käsittää kaiken taloudellisen ja ei-taloudellisen toiminnan, joka on yleisen edun mukaista ja kansalaisia hyödyttävää³². Jako taloudelliseen ja ei-taloudelliseen toimintaan on merkittävää, koska EU:n valtiontuki- ja kilpailusääntöjä sovelletaan vain taloudelliseen toimintaan. Taloudellisen toiminnan käsite on laaja ja sen sisältö on muodostunut oikeuskäytännössä. Taloudellisella toiminnalla tarkoitetaan toimintaa, jossa tavaroita tai palveluja tarjotaan markkinoilla.³³

2.2.6 Vapaaehtoistoiminta ja työ sopimuslain mukainen työsuhteen käsite

Vaikka sekä vapaaehtoistyössä että talkootyössä esiintyy sana ”työ”, ne eivät rinnastu TSL:n mukaiseen työsuhteeseen eikä niihin silloin sovelleta työ lainsäädäntöä. Joissakin tilanteissa vapaaehtoistoiminnaksi tai talkootyöksi tarkoitettua toimintaa saatetaan kuitenkin pitää työsuhteena.

Vapaaehtoistoiminnassa ei yleensä muodostu työsuhdetta, sillä TSL:n mukaiset työsuhteen edellytykset eivät täyty sen kohdalla. Työsuhteen ja työ sopimuksen tunnusmerkeistä säädetään TSL 1 §:ssä, jonka mukaan työ sopimus lakia sovelletaan sopimukseen (työ sopimus), jolla työntekijä tai työntekijät yhdessä työ kuntana sitoutuvat henkilökohtaisesti tekemään työtä työnantajan lukuun tämän johdon ja valvonnan alaisena palkkaa tai muuta vastiketta vastaan. Työsuhteeseen viittaavat siis työstä saatu vastike, valvonnan ja johdon

29 Lahti – Selosmaa 2013, s. 106.

30 Valtioneuvoston periaatepäätös kansalaisjärjestöjen toimintaedellytysten edistämisestä, 2007:4.

31 Valtioneuvoston periaatepäätös kansalaisjärjestöjen toimintaedellytysten edistämisestä, 2007:4.

32 Oikeusministeriö 41/2010, s. 69.

33 Komission tiedonanto Euroopan unionin valtiontukisääntöjen soveltamisesta yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen tuottamisesta myönnettävään korvaukseen (2012/C 8/02).

alaisuus, ansiotarkoitus, työn tekeminen toiselle ja henkilökohtainen sitoutuminen työhön. Vapaaehtoistoimintaa taas määrittää yleensä toiminnan vastikkeettomuus ja vapaaehtoisuus.

Työsuhteessa tehtynä työnä ei siten pidetä sellaista työtä, josta tekijälle ei tule palkkatuloa tai sitä vastaavaa korvausta vastikkeena työn suorittamisesta. Vastikkeetonta työtä on esimerkiksi talkootyö, luottamustoimet, harrastustoiminta, palkaton auttaminen, vapaaehtoistyö, opetusohjelman mukainen harjoittelu, eräät perheenjäsenten väliset työsuoritukset ja asevelvollisuuden suorittaminen. Tällaisista työmuodoista saatetaan kuitenkin antaa jokin etuus.³⁴ Rajanveto työsuhteen ja vastikkeettoman auttamisen välillä ei kuitenkaan ole aina selkeä, ja rajanvetokysymyksistä onkin runsaasti oikeuskäytäntöä³⁵.

Lain esitöiden mukaan TSL:n soveltamisalan ulkopuolelle jää muun muassa vapaaehtoistyö lähimmäisten auttamiseksi ja urheiluseuroissa sekä muissa yhdistyksissä muun muassa nuorten hyväksi muussa kuin ansiotarkoituksessa tehty työ. Esitöissä vapaaehtoistoimintana pidettiin muun muassa vammais- ja lastensuojelulainsäädännössä tarkoitettua avohuollon toimintana järjestettävää tukihenkilö- ja tukiperhetoimintaa, jolla tuetaan lasta, nuorta, vammaista ja heidän perheitään. Tukihenkilö tukee vammaista arkipäivän elämäntilanteissa selviytymisessä.³⁶ Tässä yhteydessä tulee huomioda, että henkilökohtainen apu on kuitenkin koulutetun ammattilaisen tekemää palkkatyötä.

Työsuhteen ja harrastusluonteisen toiminnan väliseen rajaan vaikuttaa muun muassa, tehdäänkö työtä toiminnan järjestäjän lukuun, saako järjestäjä siitä taloudellista hyötyä ja liittyykö työn tekemiseen ansiotarkoitus. Työsopimuslain soveltamisalan ulkopuoliseen toimintaan ei myöskään yleensä sisälly työn ohjausta tai valvontaa taloudellisen tuloksen tavoittelun mielessä. Kuitenkin yleishyödyllisissä yhteisöissä tehty työ voidaan työsuhteen edellytysten täytyessä katsoa työsuhteiseksi, vaikka yhteisön tarkoituksena ei ole tuottaa taloudellista tulosta.³⁷

2.3 Vapaaehtoistoiminta Suomessa

Vapaaehtoistoiminnan kentän muutos liittyy haastattelujen mukaan laajana kysymyksenä sosiaalipoliittisen rakenteen muutokseen. Vapaaehtoistoiminnan aseman katsottiin haastatteluissa muuttuneen siten, että 1970–80-luvulla sille ei ollut välttämättä tilaa, koska yhteiskunnan ja vahvan lakisääteisen palvelujärjestelmän odotettiin huolehtivan kansalaisista. Haastatteluissa todettiin, että nykyään vapaaehtoistoimintaa arvostetaan ja ihmisillä on halua osallistua toimintaan. Kyselytutkimuksen mukaan tärkein syy osallistua vapaaehtoistoimintaan on halu auttaa muita³⁸.

Haastatteluissa tuotiin esille, että kansalaisjärjestötoiminnassa³⁹ on havaittavissa uusia yhteisöllisyyden muotoja, joita internet ja sosiaalinen media ovat tuoneet mukanaan. Haasteena on haastattelujen mukaan myös uusien sukupolvien ja nuorten saaminen mukaan vapaaehtois- ja järjestötoimintaan. Haastateltavat totesivat järjestötoiminnan tapahtuneen ennen lähellä ihmistä ja erityisryhmiä. Pelkona esitettiin, että suurempien kuntayksiköiden myötä toiminnan paikallisuus saattaa kadota. Toisaalta haastatteluissa tuotiin esille, että suuremmassa yksikössä saattaa olla enemmän erilaisia ja uudenlaisia mahdollisuuksia osallistua

34 Koskinen – Öhman 2005, s. 13.

35 Tapauksessa KKO 1990:29 henkilö oli työskennellyt vapaaehtoisesti yhdistyksen invalidilasten ja -nuorten hoitolaitoksessa yhdistyksen johdon ja valvonnan alaisena. Henkilö oli saanut työstään asunnon, ruoan, vaatteet ja terveydenhoidon sekä vähäisiä rahasuorituksia. Henkilön katsottiin saaneen yhdistykseltä työsopimuslain mukaista vastiketta. Henkilön katsottiin siten olevan työsuhteessa yhdistykseen.

36 HE 157/2000 vp.

37 HE 157/2000 vp.

38 Yeung 2002. Tutkimuksessa 41 % vastaajista nimesi tärkeimmäksi motivaatioksi halun auttaa muita.

39 Kansalaisjärjestöille ei ole käsitteenä olemassa yhtä ainuttakaan määritelmää, mutta yleensä siihen liittyy aatteellisuus ja voittoa tavoittelematonta toimintaa, joka rakentuu autonomisesti yhden toiminta-ajatuksen ympärille. Vapaaehtoistoiminta katsottiin haastatteluissa puhtaaksi kansalaisjärjestötoiminnaksi. Tässä selvityksessä käsitteille kansalaisjärjestö ja järjestö ei tehdä merkityseroa.

vapaaehtoistoimintaan. Toiminnan kenttä on haastattelujen mukaan laajentumassa ja järjestöt etääntymässä paikallisesta toiminnasta.

Suomessa vapaaehtoistoiminnan määrää on kartoitettu useilla eri tutkimuksilla. Vapaaehtoisten määrä vaikuttaisi säilyneen melko samalla tasolla 2000-luvulla. Suomessa vapaaehtoistoimintaan osallistuminen on tutkimusten mukaan hyvin yleistä. Vuoden 2002 tutkimustiedon mukaan 37 prosenttia 15–74-vuotiaista oli osallistunut vapaaehtoistoimintaan edeltävän 12 kuukauden aikana⁴⁰. Vuonna 2009 julkaistun tiedon mukaan vajaa kolmannes (29 %) yli 10-vuotiaasta väestöstä oli osallistunut vapaaehtoistyöhön edeltäneen neljän viikon aikana, ja viimeisen 12 kuukauden aikana lähes 40 prosenttia.⁴¹ Helsingin yliopiston arvio neljän suuren vapaaehtoistoimintaa organisoivan järjestön vapaaehtoistyön euromääräisestä arvosta ja kansantaloudellisesta vaikutuksesta on 101–163 miljoonaa euroa vuodelta 2009. Vapaaehtoistoiminnan ns. panos-tuotossuhde on merkittävä, sillä vapaaehtoistoimintaan sijoitetut eurot palautuvat noin 6,5-kertaisena.⁴²

Noin kaksi kolmasosa vapaaehtoistoiminnasta tapahtuu yhdistyksen tai säätiön piirissä ja yksi kolmasosa epävirallista kautta esimerkiksi talkootyönä ja naapuriapuna⁴³. Myös haastateltavat painottivat yleisesti, että vapaaehtoistoiminta tarvitsee jonkinlaista organisoimista, oli se sitten järjestö tai jokin muu organisoiva taho. Yleensä vapaaehtoistyötä tehdään jonkin järjestön jäsenenä. Tutkimusten mukaan 75–80 prosenttia suomalaisista on jonkin järjestön jäsenenä elämänsä aikana. Järjestöjen toiminta sisältää luonnollisesti paljon muutakin kuin vapaaehtoistoimintaa, joten järjestön jäsenyys ei välttämättä tarkoita osallistumista vapaaehtoistoimintaan. Lisäksi vapaaehtoistoimintaan voi usein osallistua, vaikka ei olisikaan yhdistyksen jäsen. Vapaaehtoistoiminnaksi lasketaan myös epämuodollinen organisoimaton toiminta. Epämuodolliseen vapaaehtoistoimintaan lasketaan joissakin julkaisuissa kuuluvaksi muun muassa talkootyö ja naapuriapu. Lisäksi on huomioitava, että vapaaehtoistoiminta on osa kaikkia kolmea sektoria, sillä kolmannen sektorin järjestöjen lisäksi vapaaehtoisia työskentelee myös julkisella sektorilla ja yritystoiminnassa. Vapaaehtoistoiminta on siten luonteeltaan horisontaalista⁴⁴.

Järjestökenttä on Suomessa pitkälti hierarkkinen siten, että toiminta on jakautunut paikallisyhdistyksiin, alueellisiin organisaatioihin ja valtakunnallisiin kattojärjestöihin. Vapaaehtoistoiminnan organisoiminnan tasoihin kuuluu lisäksi kansainvälisiä järjestöjä, järjestöyhteistyötä, vapaaehtoistoiminnan keskuksia, julkisen palvelujärjestelmän lakisääteistä vapaaehtoistoimintaa (esimerkiksi sovittelija) ja vapaata kansalaistoimintaa⁴⁵. Suomen yhdistyskenttä on erittäin monipuolinen. Yhdistykset ovat hyvinkin erilaisia jäsenmäärältään, budjetiltaan ja toimintatavoiltaan. Haastatteluissa todettiin, että paikallistason toiminnassa lähtökohtana on aatteellisuus ja auttaminen, eikä toimintaan kohdistuvaa sääntelyä aina tunneta.

Haastatteluissa oltiin huolissaan vapaaehtoistoiminnan jatkuvuudesta nykymuodossa, sillä vapaaehtoistoimintaa organisoivien järjestöjen jäsenyys on vähenemässä, ja erityisesti nuoret ovat jäsenyyden sijaan kiinnostuneita kausi- ja projektiluontoisesta vapaaehtoistoiminnasta⁴⁶. Vapaaehtoisjärjestöistä 80 prosentilla ei ole palkattuja työntekijöitä⁴⁷. Kokonaan vapaaehtoistoimin järjestetty toiminta on luonnollisesti pienimuotoisempaa kuin työntekijöiden organisoima järjestö- ja vapaaehtoistoiminta. Suurin osa vapaaehtoistoimintaväestöstä on paikallisella tasolla toimivia. Kuitenkin järjestöjen määrä on kasvanut merkittävästi 2000-luvulla⁴⁸. Eniten järjestöjä perustetaan kulttuurin ja virkistyksen alalla, seuraavaksi eniten on terve-

40 Yeung 2002.

41 Tilastokeskuksen ajankäyttötutkimus 2009. Tutkimuksessa vastaajille esitetyn määritelmän mukaan vapaaehtoistyö voi olla esimerkiksi sihteerinä toimimista, rahan keräämistä, liikunnanohjausta, ystäväpalvelua tai jotain muuta vastaavaa järjestettyä toimintaa.

42 Laasanen 2011. Vapaaehtoistyön kansantaloudellisella vaikutuksella tarkoitetaan vapaaehtoistyön yhteiskunnalle tuottamaa säästöä, kun tehtävät hoidetaan järjestöjen vapaaehtoistyönä. Tutkimuksessa oli mukana Mannerheimin Lastensuojeluliitto, Suomen Punainen Risti, Suomen 4H-liitto sekä Suomen Pelastusalan Keskusjärjestö.

43 European Volunteer Centre 2012, s. 132.

44 Pihlaja 2010, s. 104.

45 Laimio – Välimäki 2011, s. 14.

46 Ks. myös European Volunteer Centre 2012, s. 128.

47 European Volunteer Centre 2012, s. 132.

48 European Volunteer Centre 2012, s. 132.

ysalan järjestöjä ja kolmanneksi ammattijärjestöjä ja liittoja⁴⁹. Järjestökentässä on haastattelijien mukaan tapahtunut myös järjestöjen yhdistymisiä erityisesti samaa erityisryhmää palvelevien välillä.

Haastatteluissa tuotiin esille, että halukkuus osallistua vapaaehtoistoimintaan ei kuitenkaan näytä vähentyneen. Erityisesti ikäihmiset nähdään potentiaalisina vapaaehtoisina pelkän avun vastaanottamisen sijaan. Eläkeläisjärjestö EETU ry:n teettämän kyselyn mukaan yli kolmasosa (36 %) 55–79 -vuotiaista haluaisi tehdä vapaaehtois- tai hyväntekeväisyystyötä⁵⁰. Tilastokeskuksen ajankäyttötutkimuksen mukaan yli 65-vuotiaiden vapaaehtoistoiminta on kymmenen vuoden aikana lisääntynyt⁵¹. Pääkaupunkiseudun järjestöjen 60 vuotta täyttäneistä jäsenistä jopa 58 prosenttia osallistui vuonna 2008 jonkinlaiseen vapaaehtoistoimintaan. Heistä 37 prosenttia vastasi osallistuvansa vapaaehtoistoimintaan vähintään kerran viikossa. Kyselyyn vastanneet nimesivät oman toimintakyvyn ylläpidon sekä halun auttaa muita tärkeimmiksi syiksi osallistua vapaaehtoistoimintaan.⁵²

Vaikka vapaaehtoistoiminta on määritelmänsä ja luonteensa mukaan vastikkeetonta, se vaatii silti taloudellista tukea. Vapaaehtoistoiminnan organisointi sisältää muun muassa toiminnan suunnittelun, vapaaehtoisten rekrytoinnin, koulutuksen tai perehdytyksen, vapaaehtoisen välityksen, tuen ja palkitsemisen sekä mahdollisesti kulujen korvauksen. Saadessaan avustuksia järjestön tai muun tahon tulee seurata toimintaa ja siitä tulee raportoida. Lisäksi näkyvyyden saamiseksi ja tiedonkulun varmistamiseksi tulee huolehtia myös markkinoinnista ja viestinnästä.

Järjestötoiminta tarvitsee yleensä tuekseen julkisia avustuksia. Tuen saaminen edellyttää oikeushenkilöllisyyttä, sillä esimerkiksi Raha-automaattiyhdistys myöntää avustuksia vain oikeuskelpoisille yhteisöille ja säätiöille. Riittävien toimintaedellytysten saamiseksi vapaaehtoistoiminta järjestetään siten yleensä rekisteröidyn järjestön alla, sillä yhdistyksen rekisteröiminen mahdollistaa avustusten saannin. Yhdistyksen tulee olla rekisteröity ja oikeustoimikelpoinen voidakseen tehdä sitovia sopimuksia esimerkiksi toimiessaan kuntien kanssa yhteistyössä esimerkiksi palveluiden tuottamisessa. Vapaaehtoistoiminnan järjestäminen järjestön alla mahdollistaa ulkopuolisen rahoituksen lisäksi myös laajamittaisemman toiminnan koordinaation ja hallinnoinnin.

Toiminta kansalaisjärjestöissä on moninaista ja voi liittyä edunvalvontaan, palvelutuotantoon, vapaaehtoistoimintaan, vertaistoimintaan tai asiantuntijuuteen. Vapaaehtoisvoimin toimivan järjestön toimintaan voi osallistua eri tavoin. Vapaaehtoiset voivat toimia osana järjestön organisaatorakennetta, jolloin vapaaehtoinen hoitaa järjestön asioita ja saattaa olla jopa vastuullisissa hallitustehtävissä. Toisaalta vapaaehtoistoimintaan voi osallistua toimimalla järjestön organisaation ulkopuolella vuorovaikutuksessa asiakkaiden kanssa.

Monimuotoisuutta lisää se, että kansalaisjärjestötoimintaa ja vapaaehtoistoimintaa esiintyy useilla eri toiminnan aloilla. Vuoden 2002 tutkimustulosten mukaan urheilu ja liikunta on suosituin osallistumisen muoto. Tämän jälkeen suosituimpia alueita ovat sosiaali- ja terveyspalvelut, lasten ja nuorten kasvatusasiat, uskonnolliset seurakunnat ja kunnalliset toiminnot.⁵³ Vuoden 2009 ajankäyttötutkimuksen mukaan urheilu on edelleen suosituin osallistumisalue. Kansallisen liikuntatutkimuksen mukaan liikuntaharrastukseen osallistuu vuosittain yli puoli miljoonaa 19–65-vuotiaasta vapaaehtoista⁵⁴. SOSTE ry:n Järjestöbarometrin mukaan sosiaali- ja terveysalalla on mukana noin puoli miljoonaa vapaaehtoista. Vapaaehtoisten työpanoksen on arvioitu vastaavan sosiaali- ja terveysalan järjestöissä noin 21 000 henkilötyövuotta.⁵⁵

49 European Volunteer Centre 2012, s. 131.

50 Huomisen kynnyksellä 2013: Kysely 55–79-vuotiaiden tulevaisuudennäkymistä, Eläkeläisliittojen etujärjestö EETU ry, TNS Gallup.

51 Tilastokeskuksen ajankäyttötutkimus 2009.

52 Rajaniemi 2009.

53 Yeung 2002.

54 Kansallinen liikuntatutkimus 2009–2010.

55 Järjestöbarometri 2012, s. 13.

Suomessa seurakunnan piirissä tehdään myös paljon vapaaehtoistyötä. Lisäksi kirkon Suurella sydämellä -verkkopalvelu auttaa vapaaehtoisia ja apua tarvitsevia löytämään toisensa. Palvelussa on tarjolla noin 30 paikkakunnalla erilaisia vapaaehtoistehtäviä.⁵⁶

Järjestöjen toimintaa ohjaavat yleensä aatteellisuus ja jäsenten hyvinvoinnin edistäminen, kun taas yritysten toiminnan tavoitteena on yleensä voiton tuottaminen. Yritystoiminnassa tuottojen tulee kattaa kustannukset ja toiminnassa tulisi syntyä myös voittoa. Järjestö voi rahoittaa toimintaansa osin elinkeinomaisella toiminnalla, mutta osa toiminnan kuluista voidaan kattaa jäsenmaksuilla, avustuksilla tai vapaaehtoistoimin.

Raha-automaattiyhdistyksen avustustoiminnan muututtua kilpailunäkökohdat huomioivammaksi ja palvelualan kilpailun voimistumisen takia vapaaehtoistoiminnan toimintaympäristö on muuttunut merkittävästi. Hyvinvointipalveluiden ulkoistaminen yksityiselle sektorille muodostaa uudet markkinat, joille myös järjestöt voivat osallistua. Vapaaehtoistoiminnalle tulisi kehittää selkeämmät pelisäännöt, jotta toimintaa voitaisiin laajentaa. Voidaan nähdä, että vapaaehtoistoiminta täydentää ja tukee palvelujärjestelmää. Sen voidaan katsoa tilkitsevän järjestelmän aukkoja, sillä järjestötoiminta on perinteisesti vastannut niiden toimintamuotojen järjestämisestä, joita yritykset eivät markkinaehtoisesti järjestä tai jotka eivät kuulu julkisiin palveluihin.

Haastatteluissa tuotiin myös esille, että vapaaehtoistoimintaa ei pidä käsitellä vain siitä näkökulmasta, millaista se on nyt. Vapaaehtoistoimintaa tulisi haastattelun mukaan sen sijaan kehittää sillä oletuksella, että tulevaisuudessa saattaa vallita kokonaan uudentyypinen institutionaalinen kokonaisuus, jossa vapaaehtois-toiminta saattaa muodostaa oman merkittävän järjestelmän.

Järjestöiltä odotetaan mahdollisesti osallistumista julkisten palveluiden hoitoon. Toisaalta suomalaiset eivät RAY:n teettämän kyselyn mukaan odota, että järjestöt vastaisivat enenevässä määrin ostopalveluiden tuottamisesta kunnille vaan vastuu säilytettäisiin ennemmin julkisella sektorilla⁵⁷.

56 [Wwww.suurellasydamella.fi](http://www.suurellasydamella.fi).

57 Pessi 2008, s. 35.

3 EUROOPPALAISET KÄYTÄNNÖT

Vapaaehtoistoiminnan edellytykset vaihtelevat suuresti Euroopan unionin (EU) valtioiden välillä. Esimerkiksi Irlannissa, Alankomaissa ja Isossa-Britanniassa vapaaehtoistoiminnalla on pitkäaikaisten perinteiden takia kehittyneet vapaaehtoistoiminnan muodot. Valtion ja yhteisön historia, politiikka ja kulttuuri vaikuttavat vapaaehtoistoiminnan edellytyksiin merkittävästi.⁵⁸ Kansainvälisissä vertailuissa tulee ottaa huomioon valtioiden erilaiset lähtökohdat ja esimerkiksi uskonnolliset taustat.

Kansainvälisessä vertailussa Suomi sijoittuu aktiivisten vapaaehtoistoimintaan osallistujien joukkoon. Kuten Suomessa, muissakin EU-valtioissa urheilu ja liikunta on suurin vapaaehtoistoiminnan alue. EU:ssa vapaaehtoistoiminta tapahtuu valtaosin kolmannella sektorilla vapaaehtoisjärjestöissä. Toisaalta tilastoista voidaan nähdä, että vapaaehtoistoimintaa tapahtuu myös muilla sektoreilla. Esimerkiksi Isossa-Britanniassa vapaaehtoistoimintaa esiintyy laajemmin kolmella eri sektorilla: 65 % vapaaehtoisista toimii kolmannella tai vapaaehtoissektorilla, 23 % julkisella sektorilla ja 11 % yksityisellä sektorilla. Tanskassa taas 86 % vapaaehtoisista toimii kolmannella tai vapaaehtoissektorilla, 16 % julkisella sektorilla ja 5 % yksityisellä sektorilla.

EU:n raportissa keskeiseksi vapaaehtoistoiminnan haasteiksi katsottiin vapaaehtoisten sitouttaminen, vapaaehtoistoiminnan ammattimaistuminen, lainsäädännöllinen kehys, seurannan ja tiedon puute, rahoituksen jatkuvuus, vapaaehtoisuuden välineellistäminen, tunnustuksen puuttuminen, asenteet ja ennakkoluulot sekä selkeän strategian puuttuminen ja rikkonainen poliittinen näkemys.

Joissakin EU:n valtioissa vapaaehtoistoiminnasta on olemassa sitä suoraan koskevaa lainsäädäntöä. Näitä maita ovat Belgia, Kypros, Tšekki, Unkari, Italia, Latvia, Luxembourg, Malta, Puola, Portugali, Romania ja Espanja. Samoin vapaaehtoistoiminnan käsite on joissakin jäsenvaltioissa määritelty lain tasolla. Lisäksi useissa EU-maissa vapaaehtoistoimintaa säädellään epäsuorasti muissa yleislaeissa. Esimerkiksi Itävallassa, Tanskassa, Saksassa, Alankomaissa ja Isossa-Britanniassa vapaaehtoiseen soveltuu osittain sama lainsäädäntö kuin työntekijöihin. EU:n raportin mukaan olemassa olevan lainsäädännön positiivisista vaikutuksista vapaaehtoistoimintaan ei kuitenkaan ole näyttöä. Samalla tulee huomioida, että institutionaalinen ympäristö vaihtelee merkittävästi eri maissa, joten lainsäädännön vaikutuksia ei pystytä suoraan arvioimaan ja vertailemaan.

Joissakin maissa vapaaehtoistoiminnan sääntelemättä jättäminen on ollut tietoinen valinta, sillä maassa on haluttu korostaa toiminnan itsenäisyyttä, riippumattomuutta ja vapautta. Lisäksi eri maissa lainsäädännön takana on erilaisia tavoitteita ja poliittisia lähtökohtia. Erityislainsäädännön tavoitteena voi olla käsitteiden määrittely, valtion ja kolmannen sektorin välisten roolien selkeyttäminen tai vapaaehtoisjärjestön toiminnan sääntely. Lainsäädännössä voi olla myös määräyksiä eläkkeistä, avustuksista, kulujen korvauksesta sekä vakuutuksista ja vastuusta. Esimerkiksi Romaniassa vapaaehtoisen ja organisoivan tahon välille vaadittu sopimus nähtiin vapaaehtoistoiminnan esteenä ja velvoite tehdä sopimus poistettiin lainsäädännöstä. Sopimuksessa voidaan määritellä myös vapaaehtoisen oikeuksia ja velvollisuuksia.

Yksittäiseen vapaaehtoiseen kohdistuvaa lainsäädäntöä on harvemmassa EU:n maassa. Joissakin maissa kansallinen lainsäädäntö, kuten työlainsäädäntö soveltuu myös vapaaehtoiisiin. Vapaaehtoista koskeva lainsäädäntö voi pyrkiä selkeyttämään työsuhteessa olevan ja vapaaehtoisen rooleja tai antamaan oikeuksia ja velvollisuuksia vapaaehtoiselle. Lainsäädännöt eroavat muun muassa sen suhteen, kuinka vapaasti työtön saa osallistua vapaaehtoistoimintaan. Useimmiten vapaaehtoistoimintaan saa osallistua vapaasti sen vaikuttamatta mahdollisiin työttömyystukiin tai sosiaaliturvaan, kunhan vapaaehtoistyö ei vaikuta työnhakuun tai työn vastaanottamiseen. Kuitenkin joissakin maissa on voimassa erityisesti vapaaehtoistyön luonteeseen tai tuntimäärään liittyviä rajoituksia työttömän vapaaehtoistoiminnalle. Esimerkiksi Alankomaissa vapaaehtoistoiminta ei saa estää työnhakua eli vapaaehtoistoiminnan tulisi käytännössä tapahtua vain työajan ulkopuolella iltaisin ja viikonloppuisin.

58 Luvussa käytetty lähteenä EU:n raporttia vapaaehtoistoiminnasta EU:n valtioissa (Volunteering in the European Union, 2010). Ks. myös VETY-hankkeen julkaisu Vapaaehtoisia koskevat lait ja käytännöt Euroopan maissa, saatavilla osoitteessa: http://www.kierratyskeskus.fi/files/7636/Vapaaehtoislait_Euroopassa_VETY.pdf. Viitattu 14.11.2014.

Esimerkiksi Isossa-Britanniassa ja Irlannissa on otettu käyttöön erilaisia vapaaehtoisen taustan tarkistamis-
menettelyitä. Näiden on kuitenkin arvosteltu johtavan suurempaan hallinnolliseen taakkaan vapaaehtoistoimintaa järjestävillä tahoilla ja vähentävän vapaaehtoistoimintaan osallistumista. Monessa maassa ei ole
velvollisuutta hankkia vapaaehtoisille vakuutusta. Niissäkin maissa, joissa vakuutuksen hankkimisesta on
säädetty laissa, saattaa vakuutuksen hankkiminen olla järjestön harkinnassa.

Vapaaehtoistoimintaan kannustetaan erilaisin keinoin EU-maissa. Kannustusjärjestelmien sisältö vaihtelee
jäsenmaittain. Esimerkiksi Ranskassa vapaaehtoiset voivat saada tunnustuksen tehdyistä tehtävistä ja kerätystä
kokemuksesta. Vapaaehtoiset voivat jopa saada alennuksia erilaisista palveluista ja julkisen liikenteen lipuista.
Suurimmassa osassa jäsenvaltioita tarkoituksena on, että järjestö korvaa vapaaehtoiselle syntyneet kustan-
nukset. Kuitenkin erityisesti pienillä järjestöillä saattaa olla vaikeuksia korvata kustannuksia. Vapaaehtoiset
eivät myös läheskään aina hae korvauksia, vaikka olisivat oikeutettuja niihin. Kustannusten korvaamisen
laajuus riippuu jäsenvaltiosta ja organisaation harkintavallasta ja vaihtelee lounaseteleistä ja aterioista majoit-
ukseen ja matkakustannuksiin. Jäsenmaissa ei ole yleensä kustannusten korvausten verovapauden lisäksi
muuta veroetuja vapaaehtoisille. Vapaaehtoisen palkkio on usein veronalaista. Joissakin maissa, kuten Saksassa
tietty summa vuodessa on määrätty verovapaaksi.

Lainsäädännön lisäksi vapaaehtoistoimintaan voi kohdistua itsesääntelyä, joka soveltuu joko kansallisella
tasolla tai organisaation tasolla. Useassa maassa vapaaehtoistoiminnasta vastaavaksi on nimitetty tietty minis-
teriö. Lähes kaikissa EU:n valtioissa vapaaehtoistoiminnalle on perustettu oma keskus tai muu organisaatio.

Euroopassa järjestöjen ja vapaaehtoistoiminnan tärkein tulonlähde vaikuttaisi olevan julkinen tuki.
Kuitenkin tässä näyttäisi tapahtuvan muutosta joissakin maissa, sillä valtion mahdollisuudet rahoittaa
kolmannen sektorin toimintaa ovat vähenemässä. Järjestöt toimivat palveluntuottajina enenevässä määrin ja
saavat siten rahoitusta toimintaansa palvelutoiminnasta. Myös yksityiseltä sektorilta saadussa rahoituksessa
näkyvät kasvua.

Unionin raportissa oli myös laskettu jäsenvaltioiden vapaaehtoistoiminnan osuus bruttokansantuotteesta.
Suurimman arvon saivat Itävalta (4,75 %), Alankomaat (3,50 %) ja Ruotsi (3,14 %). Suomessa, Isossa-Bri-
tanniassa ja Tanskassa vapaaehtoistoiminnan osuus on yli kaksi prosenttia bruttokansantuotteesta.

4 KILPAILUN JA MARKKINOIDEN TOIMIVUUS

4.1 Vapaaehtoistoiminta markkinataloudessa

Markkinatalouteen kuuluu kansalaisyhteiskunta ja kansalaisten valinnanmahdollisuus esimerkiksi siitä, haluaako osallistua vapaaehtoistoimintaan. Markkinataloudessa kaikilla on lähtökohtaisesti oikeus toimia omien legitiimien arvojen ja tavoitteidensa mukaisesti. Vapaaehtoistoiminta ei siten ole ristiriidassa markkinatalouden sääntöjen ja toiminnan kanssa. Vapaaehtoistoiminnassa ei yleensä tuoteta markkinaehtoisia hyödykkeitä, vaan vapaaehtoistoiminnalla vastataan palveluista, joita ei tuoteta markkinoilla. Vapaaehtoistoiminta ei näin ollen välttämättä välittömästi liity kilpailun toimivuuteen.

Markkinavaikutuksia voi esiintyä tilanteissa, joissa vapaaehtoistoimintaan ostetaan panoksia markkinoilta ja palvelun käyttäjiltä peritään maksu panosten rahoittamiseksi. Panokset voidaan rahoittaa myös hyväntekeväisyydellä tai muilla lahjoituksilla, jolloin vapaaehtoisvoimin tuotettu palvelu vaikuttaa kaupallisten toimijoiden kannusteisiin tuottaa vastaavia palveluja. Tätä ei kuitenkaan voitane pitää markkinatalouden periaatteiden vastaisena, sillä toimijoiden monimuotoisuus ja erilaiset toimintatavat lisäävät valinnanvapautta.

On myös mahdollista, että markkinaehtoisten palveluiden kysyntä vähenee, jos samanlaisia tarpeita palvelevia hyödykkeitä tarjotaan myös muutoin kuin markkinaehtoisesti. Markkinaehtoinen palvelu ei kuitenkaan voi vaatia etuoikeutta sulkea pois muuntyyppiset palveluiden tarjoajat. Haastatteluissa painotettiin, että vapaaehtoistoimintaa ei voisi käyttää markkinaehtoisessa toiminnassa siten, että yritys voisi ansaita sillä. Vapaaehtoistoiminnan taustataholla ei haastattelun mukaan yleensä ole ansaintapyrkimystä.

Haastatteluissa todettiin, että vaarana saattaa kuitenkin olla kilpailun vääristyminen tietyillä alueilla vapaaehtoistoiminnan takia. Toisaalta elinkeinotoimintaa syntyy uusille alueille, mikä haastattelujen mukaan saattaa pienentää vapaaehtoistoiminnan perinteistä aluetta. Haastateltavat totesivat, että kuitenkin tietyille alueille, kuten vertaistukeen perustuvaan päihdetyöhön, ei välttämättä synny markkinoita eikä niillä ole maksavia asiakkaita. Haastatteluissa esitettiin toisaalta myös, että kilpailun korostaminen ja yritysmaailman keskeisyys saattavat rajoittaa vapaaehtoistoimintaa. Vapaaehtoistoimintaa edustavat toivat haastatteluissa esille, että yritystoiminnan ja kansalaistoiminnan keskinäisen painotuksen suhde olisi muuttunut siten, että nykyään suojellaan enemmänkin yritystoimintaa kansalaistoiminnalta kuin päinvastoin.

Järjestöjen toimintaa ohjaavat yleensä aatteellisuus ja jäsenten hyvinvoinnin edistäminen, kun taas yritysten toiminnan tavoitteena on yleensä voiton tuottaminen. Yleistä talouden dynaamisuutta vahvistaa se, että toimijoiden motiivit ovat erilaisia. Toiminta tapahtuu myös erilaisilla tasoilla: kilpailua esiintyy niin hyödykkeiden tarjoajien välillä kuin tuotantomallien ja -ideoiden sekä omistus- ja hallintorakenteiden välillä. Tämä lisää myös valinnanvapautta, kun erilaisten vaihtoehtojen joukosta kukin voi valita omiin preferensseihin sopivat vaihtoehdot. Valinnanvapaus voi tarkoittaa esimerkiksi loppukäyttäjän valintaa eri palvelumuotojen välillä tai vapaaehtoistyöntekijän valintaa siitä, mille organisaatiolle lahjoittaa työpanoksensa.⁵⁹

4.2 Kilpailuneutraliteetti eri toimijoiden välillä

Kilpailuneutraliteetilla tarkoitetaan tasapuolisten toimintaedellytysten turvaamista kaikille toimijoille tietyillä markkinoilla⁶⁰. Kilpailuneutraliteettihäiriöt voivat johtua monesta seikasta. Siihen voi vaikuttaa muun muassa alalle pääsyn ja alalta poistumisen esteet, erityiset menettelytapavaatimukset, omistuspohja, julkinen tuki, verot ja maksut sekä omistusoikeudet.⁶¹ Kilpailuneutraliteetin vääristyessä edellä mainitut seikat kohdistuvat eri tavalla eri toimijoihin, jolloin jollekin toimijoista syntyy perusteetonta kilpailuetua. Kyse on kilpailuedusta, jonka toimija saa ilman omaa ansiotaan ja toisaalta haitasta, joka toimijalle koituu ilman syytä.

59 Virtanen 2011.

60 Kilpailuneutraliteetilla tarkoitetaan myös julkisen ja yksityisen elinkeinotoiminnan tasapuolisia toimintaedellytyksiä, joita KKV valvoo kilpailulain 4 a luvun antamalla toimivallalla.

61 Virtanen 2011.

Markkinoiden puutteellinen kilpailuneutraliteetti eli epätasaiset kilpailumahdollisuudet voivat johtaa markkinoiden keskittymiseen ja markkinavoiman kasautumiseen julkisten tilaajien tai kansalaisten vahingoksi. Tasavertaisten toimintaedellytysten puuttuessa yhtäältä toimijoiden mahdollisuudet ylläpitää kilpailua heikenevät ja toisaalta kannusteet kehittää tai tehostaa toimintaa vähenevät.⁶² Kilpailuneutraliteetin vääristymät voivat johtaa myös tehokkaampien toimijoiden alalta poistumiseen, sillä epätasaiset kannustimet voivat antaa kilpailuedun toimijalle, joka ei omalla tehokkaalla toiminnallaan ansaitse paikkaa markkinoilla.

Kilpailuneutraliteettiongelmia voi esiintyä sekä julkisen, yksityisen että kolmannen sektorin välillä. Kysymyksessä voidaan erottaa kolme eri toimijaryhmää: julkinen, yksityinen voittoa tavoitteleva ja yksityinen voittoa tavoittelematon. Kilpailuneutraliteettiin voidaan joutua kiinnittämään huomiota myös saman ryhmän sisällä toimijoiden välillä. Kolmannen sektorin ja yksityisten yritysten kilpailuneutraliteettiongelmien saattavat aktualisoitua esimerkiksi RAY:n avustusten takia.

Markkinoiden muutoksilla ja kilpailu- ja hankintalainsäädännöllä on ollut vaikutusta myös järjestöjen toimintaan. Toimijoiden välisen kilpailuneutraliteetin arviointi saattaa ulottua myös järjestötoimijoihin, jos järjestö toimii samoilla markkinoilla yritysten ja mahdollisesti julkisen sektorin kanssa. Mikäli järjestön toiminta on elinkeinotoimintaa, siihen soveltuvat samat säännöt kuin yrityksiin, mukaan lukien kilpailunrajoituksia koskevat kiellot. Säädosympäristön tulisi kannustaa aitoon kilpailuun taloudellista toimintaa markkinoilla harjoittavien järjestöjen ja yritysten välillä. Toisaalta toimijoiden tulee myös voida menestyä todellisella lisäarvolla, joka aidosti parantaa toisen sopimusosapuolen hyötyä.

Kilpailuneutraliteettikysymykset koskevat yleensä taloudellista toimintaa harjoittavien toimijoiden välisiä kysymyksiä. Vapaaehtoistoiminnan organisointi tai vapaaehtoisen tekemät tehtävät eivät yleensä ole taloudellista toimintaa. Kolmas sektori on erittäin heterogeeninen, joten kilpailuneutraliteettikysymykset eivät koske lainkaan osaa järjestötoimijoista. Kansalaisjärjestön toiminta voi olla puhtaasti aatteellista eli esimerkiksi edunvalvontaa, kansalaisvaikuttamista tai vapaaehtoistoiminnan organisoimista. Kilpailuneutraliteettikysymykset aktualisoituvat vasta, kun markkinoilla on kilpailua ja yleensäkin tuottajia⁶³. Osa järjestöistä harjoittaa ei-markkinaehtoista toimintaa, jolloin järjestön palvelut eivät ole markkinoilla vaihdettavissa. Tällaisia palveluita on muun muassa hyvinvoinnin tuottaminen jäsenten keskinäisen yhdessäolon ja vuorovaikutuksen kautta, eturyhmätoiminta, jonka tarkoituksena on vaikuttaa poliittiseen päätöksentekoon sekä toiminta, jossa ehdoita ja vastikkeetta autetaan periaatteessa kaikkia tietyllä tavalla vaikeuksiin tai kärsimyksiin joutuneita.⁶⁴

Seuraava todellinen esimerkki Kilpailuviraston (nykyisin KKV) tapauskäytännöstä kuvaa tilannetta, jossa vapaaehtoistoiminnalla saattaa olla markkinavaikutuksia. Esimerkissä säätiö tarjoaa pieneläinten tilapäistä hoitoa vastikkeellisesti kunnalle tarjouskilpailussa. Samoja palveluja tarjoaa myös yritys. Säätiön palvelun tuottamiseen osallistuu vapaaehtoisia vastikkeetta, jolloin se kykenee tarjoamaan vapaaehtoisten ansiosta kunnalle palvelujaan edullisemmin kuin yritys, joka maksaa henkilökunnalleen palkkaa. Esimerkissä markkinavaikutukset jäävät kuitenkin vähäisiksi ja rajautuvat vain tietylle alueelle. Tapauksessa tarjouskilpailua myös muutettiin avoimempaan ja tasapuolisempaan suuntaan ilmoittamalla valintakriteerien painoarvot jo etukäteen.⁶⁵

Kilpailuviraston tapauskäytännössä ja julkisuudessa on tullut esille myös muita tilanteita, joissa vapaaehtoistoiminnalla on katsottu olevan vaikutuksia yritystoimintaan ainakin paikallisesti. Kilpailuvirastoon tullessa yhteydenotossa on kerrottu esimerkiksi vapaaehtoisten hoitaman ruokatarjoilun vaikutuksista alan kilpailuun.⁶⁶ Helsingin Sanomien mielipidekirjoituksessa nostettiin esille, että vapaaehtoisten palkatta tekemän

62 Virtanen 2011.

63 Pihlaja 2010.

64 Virtanen 2011.

65 Kilpailuviraston päätös dnro 650/61/03, 9.10.2003. Ks. samantapaisesta asiasta myös Kilpailuviraston päätös dnro 810/68/04, 29.9.2004.

66 Esimerkkinä Kilpailuviraston tapauskäytännöstä voidaan tässä yhteydessä tuoda esiin myös opiskelijatöiden markkinavaikutuk-

työn takia asiakkaalla ei ole kannustinta maksaa hoiva-alan yksityrittäjän tarjoamista vastaavista palveluista. Erityisesti kirjoittaja oli huolissaan siitä, että toimentulonsa muualta saavat tekevät vapaaehtoistyötä hoiva-alalla ja vaikeuttavat samalla yksityrittäjän toimintaa.⁶⁷

Haastatteluissa tuotiin esille, että kilpailuneutraliteettihäiriöitä saattaa esiintyä, jos vapaaehtoistyönä teetetään palveluita, joita olisi saatavilla myös markkinoilta. Toisaalta todettiin, että esimerkiksi kansalaisjärjestöjen vertaistukitoiminnan luonteisella toiminnalla tuskin voi olla vaikutuksia tasavertaisiin kilpailuedellytyksiin.

Myös yritysten pro bono -työllä saattaa olla vaikutuksia markkinoihin, sillä vastaavia palveluita tarjotaan markkinoilla myös vastikkeellisesti. Pro bono -työn taustalla on yritysten yhteiskuntavastuu, mutta yritys saa myös mainetta ja näkyvyyttä yhteistyön kautta.

Edeltävät esimerkit kertovat, että vapaaehtoistoiminnalla saattaa olla markkinavaikutuksia. Mahdolliset kilpailuongelmat ovat kuitenkin usein paikallisia ja vaikutuksiltaan vähäisiä, lähinnä enintään muutaman palveluntarjoajan toimintaan vaikuttavia.

Tasavertaisten kilpailuolosuhteiden toteutumisen osalta voidaan todeta, että kolmannen sektorin markkinoilla tapahtuvalla toiminnalla on merkittävästi suurempi vaikutus kilpailuneutraliteettiin kuin vapaaehtoistoiminnalla. Kilpailuneutraliteetin kannalta aito vapaaehtoistoiminta muodostaa yleensä vain vähämerkityksellisen ilmiön. Tällöin esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon alalla tapahtuva ammattityötä tukeva ja täydentävä vapaaehtoistoiminta ei muodosta kilpailuneutraliteettiongelmaa.

Vapaaehtoistoiminta voi muodostaa ongelman tasapuolisten toimintaedellytysten kannalta vain silloin, kun sitä harjoitetaan alueella, jolla voi olla myös markkinaehtoista toimintaa yritysten tarjoamana. Kilpailuneutraliteetin vaarantuminen liittyy yleensä tilanteisiin, joissa toimija saa perusteetonta kilpailuetua esimerkiksi julkisen vallan myöntämien etuuksien kautta. Kilpailuetua ei tällöin ole muiden toimijoiden omalla toiminnallaan saavutettavissa. Esimerkiksi järjestö voi tarjota palvelua, jossa palveluntuottamiseen osallistuu järjestön vapaaehtoisia, jolloin järjestö pystyy tuottamaan palvelun mahdollisesti halvemmalla ja samalla tuomaan loppukäyttäjälle lisäarvoa vapaaehtoistoiminnan kautta. Tämä ei kuitenkaan itsessään välttämättä muodosta kilpailuongelmaa, sillä samoilla markkinoilla toimivilla yrityksillä on yleensä yhtäläiset mahdollisuudet tällaisen kilpailuedun saavuttamiseksi. Yrityskin voi halutessaan sisällyttää palveluihinsa täydentävää vapaaehtoistoimintaa.

Vapaaehtoistoimintaan voi osallistua myös yrityksen järjestämänä. Vapaaehtoistoiminta ei kuitenkaan voi korvata tiettyä pätevyyttä tai koulutusta vaativaa ammattityötä eikä sitä siten voi käyttää ansiotarkoituksessa. Vapaaehtoistoiminnan rooli on nykyisin yleensä palveluja täydentävä ja inhimillistä lisäarvoa tuottava.

Toisaalta haastatteluissa tuotiin esille, että vapaaehtoistoiminnan rooli voi olla myös enemmän kuin palveluja täydentävä. Haastattelun mukaan vapaaehtoistoiminta voi tarjota joissain tilanteissa vaihtoehtoisen keinon markkinaehtoisten palvelujen rinnalle ja vapaaehtoistoiminta voi kanavoida tiettyjä ratkaisuja markkinoiden puolelle.

Vapaaehtoistoiminnan perinteistä toiminta-alueita ovat olleet palvelut ja muut toiminnot, joita yksityiset yritykset tai julkinen sektori eivät tarjoa. Tällaisten palveluiden tarjoaminen on vapaaehtoistoiminnan yhteiskunnalle tuoma lisäarvo. Vapaaehtoistoiminnan tarkoitus on aikoinaan muodostunut sekä vapaaehtoistyötä

sista annettu suositus. Suosituksen taustalla oli Kilpailuvirastolle tulleet lukuisat toimenpidepyynnöt, joiden mukaan julkisilla varoilla toimivien oppilaitosten on koettu toiminnallaan vääristävän kilpailua paikallisilla markkinoilla. Suosituksessa todettiin, että kilpailuvääristymien estämiseksi koulutuslaitosten tulisi hinnoitella kilpailulle avoimilla markkinoilla tarjoamansa tuotteet tai palvelut liiketaloudellisesti kannattaviksi. Kilpailuviraston lausunto dnro 915/71/1998, 15.10.1998 Suositus opiskelijatöiden ja koulutuslaitosten tuottamien muiden hyödykkeiden hinnoittelusta. Suosituksen allekirjoittajina opetusministeriö, Kilpailuvirasto, Suomen Kuntaliitto ja Suomen Yrittäjät ry.

67 Pohjankuru, Kirsti: Vapaaehtoistyöstä on haittaa yrityksille. Helsingin Sanomat 27.1.2014.

tekevien että sitä vastaanottavien tarpeiden perusteella. Järjestöjen vapaaehtoistoiminta on merkittävää, sillä monet nykyisin kuntien vastuulla olevat palvelut ovat alun perin järjestöjen kehittämiä, esimerkiksi neuvola ja kotipalvelut⁶⁸.

Kilpailuneutraliteetin turvaaminen liittyy myös Raha-automaattiyhdistyksen avustustoimintaan. Raha-automaattiyhdistys on avustusten myöntämisessä pyrkinyt ottamaan huomioon tasavertaisten toimintaedellytysten säilymisen eikä avustuksia enää myönnetä kilpailuille aloille. Raha-automaattiyhdistyksen avustustoiminnan kilpailuvaikutuksia käsitellään tarkemmin luvussa 5.

Lopuksi voidaan todeta, että vapaaehtoistoiminnalla on havaittu olevan satunnaisesti vähäisiä markkina-vaikutuksia, mutta vapaaehtoistoiminnan aiheuttamia kilpailun vääristymiä voidaan kuitenkin pitää siinä määrin vähämerkityksellisinä, että niitä ei voida pitää kilpailuneutraliteetin näkökulmasta esteenä vapaaehtoistoiminnalle. Markkinavaikutukset näyttävät rajautuvan yleensä pienelle alueelle ja olevan vaikutuksiltaan vähäisiä. Vapaaehtoistoimintaa ja markkinaehtoista liiketoimintaa ei siis tule asettaa vastakkain, vaan ne molemmat kuuluvat markkinatalouteen ja toimiville markkinoille. Hyvinvointiyhteiskunnan poliittisessa päätöksenteossa kilpailuneutraliteetti ei ole ainut näkökulma⁶⁹.

4.3 Hankintalainsäädäntö

Kansallinen hankintalainsäädäntö eli laki julkisista hankinnoista (hankintalaki, 348/2007) ja laki vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista (erityisalojen hankintalaki, 349/2007) perustuu pääosin EU:n hankintadirektiiveihin ja oikeuskäytäntöön. Valtion, kuntien viranomaisten ja muiden hankintalainsäädännössä määriteltyjen hankintayksiköiden tehdessä hankintoja lainsäädännön lähtökohtana on yleinen kilpailutusvelvollisuus. Hankintalain tavoitteena on lain 1 luvun 1 §:n mukaan tehostaa julkisten varojen käyttöä, edistää laadukkaiden hankintojen tekemistä sekä turvata yritysten ja muiden yhteisöjen tasapuolisia mahdollisuuksia tarjota tavaroita, palveluita ja rakennusurakointia julkisten hankintojen tarjouskilpailuissa. Julkisista hankinnoista voi valittaa hankintalain perusteella markkinaoikeuteen, ja sen päätöksistä voi valittaa edelleen korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Jos lain soveltamisessa on tapahtunut virhe, hankintayksikkö voi ratkaista asian uudelleen (hankintaoikaisu).

EU:n julkisten hankintojen direktiivejä uudistettiin muun muassa julkisten hankintojen menettelyä yksinkertaistamalla ja korostamalla sosiaalisten ja ympäristötekijöiden huomioonottamista hankinnoissa. Työ- ja elinkeinoministeriö asetti vuoden 2013 marraskuussa kaksi työryhmää valmistelemaan julkisia hankintoja koskevan lainsäädännön kokonaisuudistusta. Kokonaisuudistuksessa otetaan huomioon EU:n direktiivien muutokset, ja uudistuksen on tarkoitus valmistua vuoden 2016 keväällä.⁷⁰

Hankintalainsäädäntö koskee myös järjestöjä siinä tapauksessa, että ne tarjoavat kunnille palveluita, jotka lainsäädännön mukaan tulee kilpailuttaa. Järjestökin voi siten olla lain tarkoittama palvelun tarjoaja. Järjestöillä ei ole lainsäädännön perusteella tai muutoin erityisasemaa kilpailutuksissa. Kilpailutuksiin osallistuessaan järjestöt toimivat samoilla markkinoilla yritysten kanssa. Haastattelussa todettiin, että hankintalainsäädännön mukaiset menettelyt tuovat järjestöille suuren työmäärän tarjouspyyntöjen määrämuotojen ja laatustandardien takia. Järjestöjen tulee noudattaa hankintalainsäädäntöä myös omissa hankinnoissaan, jos ne saavat hankinnan tekemistä varten julkista tukea yli puolet hankinnan arvosta. Haastattelussa tuotiin esille, että hallinnollinen taakka saattaa muodostua erityisen suureksi vapaaehtoistoiminnalle ja pienellä budjetilla organisoidulle järjestötoiminnalle.

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisussa todetaan, että sosiaali- ja terveystieteiden palvelun hinta, yritysten olemassa oleva osaaminen, toimitusvarmuus, taloudelliset ja henkilöstövoimavarat sekä

68 Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu 4/2011.

69 Virtanen 2011, s. 29.

70 Hankintalain kokonaisuudistus käynnistyy, TEM:n tiedote 19.11.2013.

aiemmat referenssit ja kokemukset ovat olleet merkittävimmät valintakriteerit. Julkaisun mukaan tämä on saattanut suosia vanhoja ja suuria toimijoita sekä edistää yritystoiminnan keskittymistä sosiaali- ja terveyspalveluissa. Selvityksen mukaan pienempien toimijoiden saattaa olla vaikea osallistua kilpailutuksiin.⁷¹

Hankintalainsäädäntöä pidettiin useissa järjestökentän haastatteluissa epäselvänä ja epävarmuutta luovana. Lakia pidettiin liian yksityiskohtaisena ja lain kynnysarvoja liian matalina. Ongelmallisena pidettiin myös sitä, että kilpailuttaminen tapahtuu vain hinnan perusteella, vaikka laki mahdollistaa kilpailuttamisen myös muiden kriteerien perusteella. Haastatteluissa katsottiin, että harmonisoitua hankintalainsäädäntöä tulkitaan Suomessa liian tiukasti. Haastatteluissa huomautettiin myös, että lain tavoitteet eivät ole täyttyneet, sillä lainsäädäntö ei näytä lisänneen rajat ylittävää kaupankäyntiä eikä pienentäneen julkisen sektorin kustannuksia. Kustannuksia lain noudattamisesta pidettiin suhteettoman suurina pienissä järjestöissä ja pienissä hankinnoissa. Järjestö joutuu ottamaan hankintalainsäädännön huomioon sekä omissa hankinnoissaan että osallistuessaan kilpailutuksiin.

Haastatteluissa todettiin, että hankintalaki tuskin on lisännyt pienten järjestöjen ja yritysten mahdollisuuksia osallistua kilpailutuksiin ja menestyä niissä, vaan palvelutuotannon katsottiin enemmän keskittyneen suuremmille toimintayksiköille. Järjestöillä ei välttämättä ole haastattelujen mukaan asiantuntemusta hankintalain mukaisiin prosesseihin, jolloin hankinnoista tulee kalliita, koska osaaminen pitää ostaa ulkopuolelta. Järjestöt totesivat, että ne kilpailuttavat hankintansa, mutta kritisoivat hankintalainsäädännön noudattamisen ja sen mukaisen kilpailuttamisen olevan hankalaa. Haastatteluissa arvosteltiin myös kuntien osaamista hankintojen kilpailutuksissa. Ongelmana oli erään haastateltavan mukaan, että markkinoita nähdään kenties sielläkin, missä niitä ei välttämättä ole. On myös esitetty, että nykyisenlaiset kilpailutus käytännöt vaarantavat järjestökentän palvelut ja vapaaehtoistyön.⁷²

RAY antaa järjestöille ohjeistusta hankintalain noudattamisesta. RAY myös edellyttää avustuspäätöksissään, että järjestöjen on noudatettava hankintalainsäädäntöä, minkä haastatteluissa esitettiin ehkäisevän kielteisten kilpailuvaikutusten syntymistä. RAY:n mukaan kaikki raha-automaattivastuuksilla tehtävät vähäistä suuremmat tavara- ja palveluhankinnat tulee kilpailuttaa. Järjestö voi olla hankintalain mukainen hankintayksikkö, kun hankinnan tekemistä varten on myönnetty julkista tukea yli puolet hankinnan arvosta. Julkisen tuen määrään lasketaan mukaan RAY:n avustusten lisäksi mm. valtion ja kuntien avustukset.^{73,74}

Haastatteluissa nousi esille myös kysymys vapaaehtoistoiminnan käyttämisestä yhtenä laatukriteerinä kilpailutuksissa.⁷⁵ Erään haastattelun mukaan vapaaehtoistoiminta voisi olla laatukriteerinä palveluiden kilpailutuksissa, kunhan sillä ei korvata lakisääteisiä ammattihenkilökunnan mitoituksia. Haastattelussa korostettiin, että kriteerin olisi liityttävä suoraan kilpailutettavaan tuotteeseen, eikä palvelun tarjoajaan tai sen ominaisuuksiin. Laatukriteeri ei voi siten haastattelun mukaan liittyä esimerkiksi siihen, että yleishyödyllinen toimija järjestää yleisesti vapaaehtoistoimintaa. Myöskään esimerkiksi sosiaaliset tai yhteiskunnalliset yritykset eivät voi haastattelun mukaan saada suoraan lisäpisteitä kilpailutuksissa.⁷⁶ Vapaaehtoistoiminnan käyttö laatukriteerinä kilpailutuksissa saattaa kuitenkin olla haastattelun mukaan ongelmallista, sillä vapaaehtoistoiminta on perusluonteeltaan nimenomaan vapaaehtoista eikä edellytä pitkäaikaista sitoutumista.⁷⁷

71 Lith 2013.

72 Vainio, Riitta: Vanhusten vallankumous. Kuntalehti 13/2013 24.10.2013.

73 Ray.fi: Hankintojen kilpailutus.

74 Ks. myös MAO:589/09, jossa markkinaoikeus on vahvistanut yhdistyksen hankintayksikköaseman mm. sillä perusteella, että yhdistyksen tuloista yli puolet on koostunut hankintalain 6 §:n 1 momentin 1–4 tarkoitetun hankintayksikön rahoituksesta.

75 Myös Euroopan vapaaehtoistoiminnan toimenpideohjelmassa (EYV 2011 Alliance: Policy Agenda for Volunteering in Europe – P.A.V.E.) on suositettu vapaaehtoistoiminnan tunnustamista yhtenä kriteerinä julkisissa hankinnoissa.

76 Hankintalaki mahdollistaa erilaisten kriteerien painottamisen kilpailutuksissa. Tarjoajien vertailussa voidaan antaa pisteitä esimerkiksi järjestöjen pitkästä kokemuksesta sosiaali- ja terveysalan palveluista, järjestöjen tarjoamien palvelujen kattavuudesta, luotettavuudesta, pitkäjänteisyydestä, innovatiivisuudesta, asiakaslähtöisyydestä ja saavutettavuudesta. Ks. lisää Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2014:4.

77 Markkinaoikeus on käsitellyt tapauksia, joissa tarjoajan palveluntuotanto on osittain toteutettu vapaaehtoistyöllä. Tapauksessa MAO:20/I/02 21/I/02 markkinaoikeus katsoi, että hankintalain mukaista halvinta tarjousta valittaessa ei esteenä valinnalle ole,

4.4 Uudet kilpailuneutraliteettisäännökset

Kilpailuneutraliteettisäännökset eli kilpailulain (948/2011) 4a luku ja kuntalain 2a, 2b ja 66a pykälät tulivat voimaan syyskuussa 2013. Uuden lainsäädännön tarkoituksena on tehostaa julkisen ja yksityisen elinkeinotoiminnan tasapuolisten toimintaedellytysten eli niin sanotun kilpailuneutraliteetin valvontaa antamalla Kilpailu- ja kuluttajavirastolle toimivalta valvoa kilpailuneutraliteetin toteutumista markkinoilla. Kilpailuneutraliteetin varmistaminen on tärkeää, sillä se luo edellytyksiä tasapuolisille kilpailuolosuhteille markkinoilla ja varmistaa osaltaan taloudellisen aktiviteetin ylläpitämistä⁷⁸.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi uusien säännösten nojalla puuttua – laissa määrätyn edellytyksin ja rajoituksin – kuntien, kuntayhtymien, valtion sekä niiden määräysvaltaan kuuluvien yksiköiden elinkeinotoimintaan, jos käytetyt menettelyt tai toiminnan rakenteet estävät tai vääristävät kilpailua markkinoilla. Vain markkinoilla tapahtuva toiminta voi vaikuttaa kilpailuneutraliteettiin, joten markkinoiden ulkopuolinen toiminta ei ole merkityksellistä säännöksen mukaisen kilpailuneutraliteetin toteutumisen arvioinnissa. Säännökset soveltuvat vain taloudellisena toimintana pidettävään tavaroiden ja palveluiden tarjontaan markkinoilla⁷⁹. Kilpailulain tavoitteena on suojata terveen ja toimivan kilpailun edellytyksiä markkinoilla. Lain säännöksillä ei ole tarkoitus suojata yksityistä elinkeinotoimintaa julkisen sektorin kilpailulta.⁸⁰

Kilpailuneutraliteettisäännöksillä voidaan puuttua kunnan, kuntayhtymän, valtion ja näiden määräysvaltaan kuuluvien yksiköiden taloudelliseen toimintaan. Kilpailulain 4a luku ei kata hankintatoimintaa, koska julkisista hankinnoista säädetään erityislainsäädännössä.

Kilpailu- ja kuluttajaviraston merkittävimpiä puuttumiskeinoja julkisen sektorin toimintaan oli ennen kilpailuneutraliteettisäännösten voimaantuloa aloitteiden, lausuntojen ja suositusten antaminen, joilla on informaatio-ohjauksen kautta pyritty lisäämään tietoutta kilpailun vääristymistä ja siten vähentämään niitä. Tällainen kilpailunedistämistoiminta soveltuu edelleen keinona vaikuttaa kilpailuneutraliteettisäännösten ulkopuolelle jäävään toimintaan.

Kilpailuneutraliteettisäännökset eivät kuitenkaan sovellu työkaluksi vapaaehtoistoiminnan mahdollisesti aiheuttamiin kilpailuneutraliteettihäiriöihin, sillä säännöksillä voidaan puuttua ainoastaan kunnan, valtion, kuntayhtymän tai niiden määräysvallassa olevan yksikön taloudellisena toimijana aiheuttamiin kielteisiin kilpailuvaikutuksiin. Säännöksillä varmistetaan tasavertaiset toimintaedellytykset julkisten ja yksityisten taloudellisten toimijoiden välillä.

että tarjous on edullinen esimerkiksi siitä syystä, että halvimman tarjouksen tehneellä tarjoajalla on mahdollisuus tuottaa palvelu käyttämällä osittain vapaaehtoistyövoimaa tai käyttämällä hyväksi yrittäjän mahdollisuutta itse suorittaa tarjouksessa tarkoitettu palvelu. Muun muassa tapauksissa MAO:304-305/12 ja MAO:306-307/12 esitettiin, että tarjouskilpailun voittanut tarjoaja olisi pitänyt sulkea tarjouskilpailun ulkopuolelle, koska tarjoaja käytti ulkopuolista tukea ja vapaaehtoistyötä palvelun tuottamiseen. Markkinaoikeus totesi, että ulkopuoliselta taholta mahdollisesti saadut avustukset eivät vaikuttaneet tarjouskilpailuun tai sen lopputulokseen.

78 Terveen kilpailun edistämishjelma, s. 2.

79 Taloudellisen toiminnan käsitteen sisällön tulkintaan voidaan käyttää komission yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja koskevaa tiedonantoa. Komission tiedonanto Euroopan unionin valtioneuvoston päätösten soveltamisesta yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen tuottamisesta myönnettävään korvaukseen 2012/C8/02, kohdat 8-30.

80 HE 40/2013 vp, s. 25.

5 RAHA-AUTOMAATTIYHDISTYKSEN AVUSTUSTOIMINTA

Raha-automaattiyhdistyksen avustuksilla on haastattelujen ja selvitysten mukaan olennainen merkitys vapaaehtoistoiminnan ja järjestötoiminnan edellytyksille. Tässä selvityksessä pyritään kuvaamaan Raha-automaattiyhdistyksen avustuspolitiikkaa erityisesti suhteessa kilpailuneutraliteettiin, mutta tarkoituksena ei ole muodostaa Raha-automaattiyhdistyksen avustuspolitiikan uusia kilpailuoikeudellisia linjauksia.

5.1 Lainsäädännöllinen tausta ja avustusten jakaminen

Raha-automaattiyhdistyksen toimintaa säädellään seuraavissa säännöksissä:

- arpajaislaki (1047/2001)
- laki raha-automaattivastuksista (avustuslaki, 1056/2001)
- valtioneuvoston asetus Raha-automaattiyhdistyksestä (1289/2011)
- valtioneuvoston asetus Raha-automaattiyhdistyksen rahapelien toimeenpanosta (1287/2011)
- sosiaali- ja terveysministeriön asetus Raha-automaattiyhdistyksen rahapelien pelisäännöistä (2027/2011)

RAY:n yksinoikeus raha-automaattien käytettävänä pitämiseen, kasinopelien toimeenpanemiseen ja pelikasinotoimintaan perustuu arpajaislain 3 luvun 11 §:ään. Euroopan unionin komissio on katsonut Suomen rahapelimonopolit unionin oikeuden mukaisiksi ja niiden kansallisen valvonnan riittäväksi. Ennen vuotta 2012 RAY:n toiminta perustui muodolliseen toimilupajärjestelmään, kun taas nykyään RAY:llä on lakisääteinen yksinoikeus rahapelitoimintaan⁸¹. RAY on arpajaislain mukaan julkisoikeudellinen yhdistys, jonka jäseninä voivat olla terveyttä ja sosiaalista hyvinvointia edistävät yleishyödylliset oikeuskelpoiset yhteisöt ja säätiöt. Avustuslain mukaan RAY:n toiminnan tuotosta jaetaan avustuksia (raha-automaattivastukset) oikeuskelpoisille yleishyödyllisille yhteisöille ja säätiöille terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen.

RAY:n toiminta kuuluu sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalaan. Lain mukaan sosiaali- ja terveysministeriö päättää avustusten myöntämisestä sekä ohjaa ja valvoo Raha-automaattiyhdistyksen jakoehdotuksen valmistelumenettelyä.⁸²

RAY jakaa avustuksia järjestöille hakemusten perusteella. Hakemukset käsitellään RAY:n avustusosastolla, minkä jälkeen Raha-automaattiyhdistys tekee sosiaali- ja terveysministeriölle avustusehdotuksen sen tuotoista jaettavien avustusten jaosta. Avustusten myöntämistä ohjaa lainsäädännön lisäksi sosiaali- ja terveysministeriön kanssa solmittu sopimus avustustoiminnan tulostavoitteista sekä avustusstrategia.

Yleiset edellytykset avustuksen myöntämiselle perustuvat lakiin. Avustetun toiminnan on oltava yleishyödyllistä ja edistettävä terveyttä ja sosiaalista hyvinvointia. Toiminnan on lisäksi tuettava RAY:n avustusstrategian tavoitteita. Toiminta ei saa kuulua valtion tai kuntien lakisääteisiin tehtäviin, eikä myönnetty avustus saa aiheuttaa vähäistä suurempaa kilpailuhaittaa Euroopan talousalueella. Tukea ei saa siten myöntää valtion ja kuntien lakisääteisten tehtävien täyttämiseen eikä maksullisten palvelujen tuottamiseen.⁸³

81 HE 207/2010 vp.

82 HE 11/2013 vp.

83 Ray.fi: Hakuopas 2014.

Avustuslain 4 §:ssä säädetään avustuksen myöntämisen yleisistä edellytyksistä:

Avustus voidaan myöntää valtion talousarvion puitteissa, jos:

1. tarkoitus, johon avustusta haetaan, on yhteiskunnallisesti hyväksyttävä;
2. avustuksen myöntäminen on perusteltua avustuksen käytölle asetettujen tavoitteiden kannalta;
3. avustuksen myöntämistä on pidettävä tarpeellisena avustuksen hakijan omat varat, hakijan määräysvallassa olevien taikka hakijaan taloudellisesti tai toiminnallisesti kiinteässä yhteydessä olevien yhteisöjen tai säätiöiden käytettävissä olevat varat ja avustettavasta toiminnasta saatavat tuotot huomioon ottaen;
4. avustuksen myöntämistä on pidettävä tarpeellisena avustuksen hakijan saama muu julkinen tuki sekä avustuksen kohteena olevan toiminnan tai hankkeen laatu ja laajuus taikka avustuksen hakijan muun toiminnan laatu ja tuloksellisuus huomioon ottaen;
5. avustuksen myöntämisen ei arvioida aiheuttavan muita kuin vähäisiä kilpailua ja markkinoiden toimintaa vääristäviä vaikutuksia Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa; ja
6. erityisavustusta haettaessa on esitetty riittävä selvitys hankkeen toiminnallisesta tai teknisestä suunnitelmasta sekä avustuksen saajan edellytyksistä rahoittaa hankkeen omarahoitusosuus ja käyttökulut.

Avustus ei saa yhdessä muiden julkisten avustusten kanssa ylittää Euroopan yhteisön tai Suomen lain-säädännössä säädettyä valtionavustuksen tai julkisen tuen enimmäismäärää.

Avustus voidaan myöntää saajalle sen omaan toimintaan tai hankkeeseen taikka käytettäväksi avustuspäätöksen mukaista käyttötarkoitusta toteuttavan muun kuin saajan toiminnan tai hankkeen avustamiseen. Jos avustus myönnetään käytettäväksi avustuspäätöksen mukaista käyttötarkoitusta toteuttavan muun kuin saajan toiminnan tai hankkeen avustamiseen, avustuksen saajan on tehtävä sopimus avustuksen käytöstä, käytön valvonnasta ja niiden ehdoista toimintaa tai hanketta toteuttavan kanssa.

Vaikka yleisistä edellytyksistä on säädetty laissa, RAY joutuu avustusehdotuksia valmistellessaan käyttämään myös muita perusteita. Avustusten myöntäminen on luonteeltaan harkinnanvaraista. Karsintaa joudutaan tekemään yksityiskohtaisemmilla perusteilla, sillä hakemuksia tulee enemmän kuin jaettavia varoja on, eikä millään avustusten saajista ole subjektiivista oikeutta avustuksiin.⁸⁴ Yksityiskohtaisempia kriteerejä löytyy muun muassa RAY:n vuosittain julkaisemasta hakuoppaasta järjestöille. Avustuslain 4 §:n avustuksen myöntämisen yleisiin edellytyksiin lisättiin 1.6.2013 uusi kohta, jonka mukaan myös hankkeiden laatu ja tuloksellisuus vaikuttavat avustusten myöntämiseen.

Vuonna 2014 avustuksia myönnettiin 308 miljoonaa euroa 797 järjestölle, minkä lisäksi osoitettiin 113,7 miljoonaa euroa Valtiokonttorille veteraanien hoitoon ja kuntoutukseen.⁸⁵ Avustusten määrä kasvoi hieman vuodesta 2013, jolloin avustuksia myönnettiin 301 miljoonaa euroa 779 järjestölle ja 112,3 miljoonaa euroa Valtiokonttorille veteraanien kuntoutukseen ja sotainvalidien sairaskotien käyttökustannuksiin.

Avustuksia jaetaan järjestöjen perustoimintaan (yleisavustukset ja toiminta-avustukset), rakentamiseen ja hankintoihin (investointiavustukset) sekä määräaikaiseen kehittämiseen ja kokeiluun (projektiavustukset). Yleisavustuksia myönnetään vakiintuneille, valtakunnallisille ja kansallisesti merkittävillä sosiaali- ja terveystieteiden järjestöille niiden sääntöjen mukaiseen, yleishyödylliseen toimintaan. Kohdennettuja toiminta-avustuksia myönnetään rajattuun toimintaan ja toiminnanalaan.⁸⁶ Avustuslain 9 §:n mukaan avustus voidaan käyttää ainoastaan avustuspäätöksen mukaiseen tarkoitukseen. RAY valvoo myönnettyjen avustusten käyttöä hankkimalla tietoa järjestön toiminnasta ja tekemällä tarvittaessa tarkastuksia.

84 HE 11/2013 vp.

85 Ray.fi: Vuoden 2014 avustukset toimialoittain.

86 Ray.fi: Vuoden 2014 avustukset avustuslajeittain.

Haastattelujen tahojen mukaan RAY:n avustustoiminta on muuttunut avoimemmaksi ja läpinäkyvämmäksi. Selkeyttävänä seikkana pidettiin sitä, että RAY ei myönnä enää avustuksia palvelutoimintaan. Haastatteluissa kävi kuitenkin ilmi, että RAY:n avustusten myöntämistä ja avustusten käytön seuraamista pidetään jopa liian tiukkana nykyään. Avoimuuden ja läpinäkyvyyden lisääntymisen myötä avustustoiminta on muuttunut haastattelujen mukaan myös byrokraattisemmaksi. Haastattelujen näkemyksen mukaan raportointi avustusten käytöstä on lisääntynyt ja hakulomakkeet monimutkaistuneet, joten avoimuuden myötä byrokratian määrä on kasvanut. Haastatteluissa tuotiin esille, että järjestöt joutuvat käyttämään resursseja valvontaan vastaamiseen. Hyvänä asiana pidettiin, että RAY harjoittaa avustustoiminnassaan vuoropuhelua järjestöjen kanssa, tekee selvityksiä sosiaali- ja terveysalasta ja seuraa tarkkaan avustusten käyttöä. Avoimuutta ja läpinäkyvyyttä pidettiin toisaalta hyvinä elementteinä järjestön toiminnassa ja yleisten varojen jaossa, mutta toisaalta ihmisten auttamisen ja palvelun on haastatteluissa esitetty käyvän kenties liian vaikeaksi.

Vaikka RAY:n avustuksia haetaan joka vuosi, avustustoiminnassa noudatetaan pitkän aikavälin suunnitelmia. Avustuspäätöksessään RAY kertoo toimintavuodelle myönnettyjen avustusten lisäksi kolmen seuraavan vuoden ohjeellisen avustussuunnitelman. Avustuksia jaetaan vuosittain, ja ohjeellinen suunnitelma tehdään avustuskohteittain. Ohjeellisen avustussuunnitelman mukaiset avustukset harkitaan vuosittain RAY:n valvonnan ja seurannan tulosten perusteella. Seurannassa arvioidaan haastattelujen mukaan avustusten vaikuttavuutta ja sitä, onko avustukset käytetty avustuspäätöksen mukaiseen tarkoitukseen

Haastattelujen mukaan avustussuunnitelmaan voi luottaa, jos järjestö on käyttänyt avustukset sovitun mukaisesti. Haastatteluissa todettiin, että RAY:n avustuksia saavat järjestöt ovat yleensä jo osoittaneet tarpeellisuutensa, jolloin ne voivat luottaa jossain määrin avustusten jatkuvuuteen. Haastatteluissa korostettiin RAY:n rahoituksen pitkäjänteisyyttä. Toisaalta haastatteluissa kerrottiin myös, että yksityiset lahjoittajat tuovat turvaa toiminnalle, sillä RAY:n avustukset ovat enimmäkseen projektiavustuksia. Haastatteluissa pidettiin rahoituksen projektiluonteisuutta huonona erityisesti vapaaehtoistoimintaa organisoivan henkilökunnan työsuhteiden jatkuvuuden kannalta. Vuonna 2014 suurin osa (noin 46 %) avustuksista myönnettiin kohdennettuina toiminta-avustuksina ja toiseksi eniten projektiavustuksina (noin 25 %)⁸⁷.

Haastattelujen mukaan vapaaehtoistoiminta on perusedellytys avustuksen saamiselle. Toisaalta todettiin myös, että joissakin toiminnoissa voidaan toiminnan luonteen vuoksi vaatia ammatillisempaa toimintaa. Vuonna 2010 RAY:n avustamille järjestöille toteutetun kyselyn mukaan valtaosalla vastanneista (92,6 %) vapaaehtoistoiminta sisältyy jollain tavalla toimintaan. Yli kolmanneksella (35,3 %) järjestön toimintaa perustuu vapaaehtoistyöhön ja vapaaehtoistyö on järjestön olemassaolon edellytys.⁸⁸

Sosiaali- ja terveysalan järjestöjen toiminnan on esitetty olevan riippuvaista RAY:n avustuksista. RAY:n avustuksilla on kerrottu olevan suuri merkitys erityisesti järjestöjen kehittämistoiminnassa ja vapaaehtoistoiminnan organisoinnissa. RAY:n avustukset mahdollistavat toiminnan selkeämmän linjan ja tehokkuuden. Avustusten on myös sanottu mahdollistavan vapaaehtoistoiminnan puitteet.

Avustuksilla katetaan keskimäärin noin 15 prosenttia järjestöjen toiminnan kustannuksista. Tosin avustusten osuus järjestöjen kokonaiskustannuksista vaihtelee suuresti.⁸⁹ RAY:n avustusten osuus toiminnasta on suurin pienissä järjestöissä (60 %) ja pienin suurissa järjestöissä (10 %). Muita tulonlähteitä voivat olla muut julkiset avustukset, asiakas- ja palvelumaksut, vuokrat, toiminnan muut tuotot ja varainhankinta.⁹⁰ Suomessa vapaaehtoisjärjestöjen rahoituksesta julkisten avustusten osuuden on itse asiassa todettu olevan melko matala, ja järjestöt ovat riippuvaisempia itse hankkimastaan rahoituksesta kuin eurooppalaiset järjestöt keskimäärin⁹¹. Toisaalta haastatteluissa todettiin, että osittain raha-automaattiavustusten takia sosiaali- ja terveysjärjestöt eivät joudu aktiivisesti tekemään varainhankintaa.

87 Ray.fi: Vuoden 2014 avustukset avustuslajeittain.

88 Pessi – Oravasaari 2010.

89 Avustusstrategia 2012-2015.

90 SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry: Sosiaali- ja terveysjärjestöt hyvinvoinnin rakentajina. 2012.

91 European Volunteer Centre 2012, s. 137.

Suurimmat avustuksensaajat vuonna 2013 olivat Y-säätiö, Näkövammaisten keskusliitto ry, Ensi- ja turvakotien liitto ry, Ehkäisevä päihdetyö EHYT ry, Hyvinvointilomat ry, Maaseudun Terveys- ja Lomahuolto ry, Suomen mielenterveysseura ry, Asumispalvelusäätiö ASPA, Kehitysvammaisten Palvelusäätiö ja SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry.⁹² Avustusten jakautumisesta hakijoiden kesken haastatteluissa todettiin avustuksensaajia olevan noin 800 ja karkeasti arvioiden RAY:n avustamista järjestöistä noin 50 järjestöä saa noin puolet RAY:n koko avustussummasta, jolloin noin 750 järjestöä saa loput avustuksista.

RAY:n avustustoimintaa on muuttanut muun muassa valtionalouden tarkastusviraston vuoden 2011 raportti⁹³, jossa todettiin, että raha-automaattiavustuksina myönnettyjä kohdennettuja toiminta-avustuksia oli käytetty järjestöjen yleiskuluihin, vaikka avustuslain mukaisesti niitä saa käyttää vain avustettavan toiminnan erilliskuluihin. Raportissa todettiin myös, että avustusten käyttöä on hankala valvoa.

Avustuslakia uudistettiin vuonna 2013. Lain esitöissä nostettiin esille valtionalouden tarkastusviraston raportin ja sosiaali- ja terveysministeriön teettämän selvityksen ongelmakohdat. Selvityksessä avustustoiminnan heikkouksiksi katsottiin avustusprosessin moniportaisuus ja siitä seuraava käsittelyn pitkä kesto, vaikeus varmistaa avustusehdotusten yhteismitallisuutta ja sitä kautta hakijoiden tasapuolista kohtelua, avustustoiminnan vaikutusten heikko seuranta ja päätöksentekoprosesseihin liittyvä moninkertainen harkinnanvaraisuus. Myös sosiaali- ja terveysministeriön ja RAY:n välinen työnjako ja ohjaussuhde kaipasivat selvityksen mukaan selkeyttämistä.

Määräysvaltaa kevennettiin muun muassa siten, että avustusten myöntäminen siirrettiin valtioneuvoston vastuulta sosiaali- ja terveysministeriön tehtäväksi⁹⁴. Haastatteluissa todettiin, että avustuslain uudistuksella lisättiin joustavuutta ja RAY:n avustustoiminta siirtyi lähemmäs järjestökenttää, kun sosiaali- ja terveysministeriöstä siirtyi uudistuksen myötä tehtäviä RAY:lle. Lisäksi lakimuutoksen jälkeen avustusta saavilta järjestöiltä edellytetään jatkossa pääsääntöisesti aina tilintarkastajan raporttia avustusten käytöstä. Myös muihin esiin nostettuihin ongelmakohtiin on pyritty vastaamaan lainsäädännöllä ja avustustoiminnan käytäntöjen muutoksella.

Jatkossa RAY:n yleishyödyllisille järjestöille jakamaa avustusten määrää saattaa pienentää valtionalouden kehyspäättös, jonka mukaan vuosina 2013–2016 RAY:n tuottoja ohjataan enemmän valtiolle siten, että vuonna 2013 tuottoa ohjataan 10 miljoonaa euroa, vuonna 2014 ohjataan 20 miljoonaa euroa ja tämän jälkeen pysyvästi 30 miljoonaa euroa vuosittain. Pelitoiminnan myönteisen tuottokehityksen sekä veteraaneille ohjattavan määrärahan alenemisen vuoksi tuoton kohdennuksen valtiolle ei arvioida alentavan yhteisöille ja säätiöille jaettavia avustuksia kehyskaudella. Jos tuottokehitys ei kuitenkaan kehity odotetusti, yhteisöille ja säätiöille jaettavia avustuksia alennetaan.⁹⁵

5.2 Avustukset ja kilpailuvaikutukset

RAY ja Suomen Yrittäjät ry antoivat huhtikuussa 2000 suosituksen kilpailunäkökohtien huomioonottamiseksi Raha-automaattiyhdistyksen avustustoiminnassa. Tuolloin katsottiin, että noin kolmas- tai neljäsosa avustuksista kohdistui alueille, joilla oli myös yksityisten yritysten tarjoamia palveluja. Suosituksen mukaisten avustuslinjausten tarkoituksena oli (ja on edelleen) poistaa tai minimoida avustuksista aiheutuvat kilpailuvuonoutumat.⁹⁶ Myös Kilpailuvirasto tutki 2000-luvun alussa RAY:n avustustoiminnan vaikutuksia kilpailuun.

92 RAY:n vastu- ja vuosiraportti 2013.

93 Laillisuustarkastuskertomus 2/2011: Avustukset yhteisöille ja säätiöille terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen.

94 HE 11/2013 vp.

95 Valtionvarainministeriö: Valtionalouden kehukset vuosille 2013–2016.

96 Suositus kilpailunäkökohtien huomioonottamiseksi Raha-automaattiyhdistyksen (RAY) avustustoiminnassa. 14.4.2000 Helsinki. Raha-automaattiyhdistys ry ja Suomen yrittäjät ry.

Suosituksen mukaan avustukset on tarkoitettu kohdistettavaksi erityisryhmien, kuten moniongelmaisten tai muita heikommassa asemassa olevien auttamiseksi ja aloille, joilta puuttuu palvelutarjonta. Todettiin myös, että avustuksia kohdennetaan erityisesti kehittämiskuluihin. Suosituksen mukaan avustuksia ei myönnetä palveluihin, joista on jo tarjontaa. Avustuksia ei saa myöskään käyttää toiminnoissa ja hankkeissa, joilla osallistutaan tarjouskilpailuihin. Lisäksi ohjeistettiin aatteellisen toiminnan ja liiketoiminnan eriyttämiseen. Suosituksessa todettiin myös, että merkittävän liiketoiminnan yhtiöittämistä pidetään suositeltavana. Kilpailuhaittojen poistamiseksi avustuksia todettiin vähennettävän, mutta myös luopuminen kokonaan avustamisesta olisi mahdollista. RAY onkin tähän päivään mennessä luopunut useiden alojen, kuten vanhusten palvelutalojen, kotipalveluiden ja kuntoutuspalveluiden avustamisesta.⁹⁷

Ensimmäinen laki raha-automaattivastuksista tuli voimaan vuonna 2002, jolloin siihen sisällytettiin kohta, jonka mukaan avustuksista ei saa aiheutua vähäistä suurempaa kilpailuhaittaa. Ennen lain voimaantuloa ja suositusta kilpailuvaikutuksiin ei haastattelujen mukaan kiinnitetty huomiota samalla tavalla. Myös hankintalain voimaantulo vaikutti avustustoimintaan⁹⁸.

Järjestöjen täyttämässä avustushakemuksessa kysytään erikseen alan kilpailutilanteesta. Järjestöjen tulee arvioida, onko toiminnalla, johon avustuksia haetaan, kilpailuvaikutuksia tai onko alalla odotettavissa kilpailua. Lisäksi RAY tekee erillisselvityksiä ja kartoitusta markkinatilanteesta yhdessä ministeriöiden, yrittäjien ja aluehallintoviranomaisten kanssa. Kilpailutilannetta arvioidaan haastattelujen mukaan jatkuvasti. Haastatteluissa tuotiin kuitenkin esille, että markkinoiden arviointi on vaikeaa ja kilpailuvaikutusten arvioinnissa tulee ottaa huomioon, että Suomi on laaja maa eikä kaikkialla ole markkinoita tai tarjoajia. Kohde-ryhmien kerrottiin olevan yleensä pieniä, sillä sosiaaliset palvelut on suunnattu erityisryhmille. Lisäksi haastatteluissa todettiin, että alueellisuus ja seudullisuus luovat erikoispiirteitä markkinoille.

Kilpailuvaikutuksen katsotaan haastattelujen mukaan yleensä täyttyvän, kun alalla on yksityistä tarjontaa. Kilpailutilanteen arviointiin vaikuttaa myös se, kuinka laajalti palveluiden tarjontaa arvioidaan. Haastattelujen mukaan avustusten kilpailuvaikutusten arviointi saattaa olla ajankohtaista esimerkiksi sopeutumisvalmennuksessa, sosiaalisessa lomatoiminnassa ja sosiaalisessa asuntotuotannossa.

Kilpailutilanteen tarkastelussa yksi huomioitava tekijä on myös, onko markkinoilla maksukykyistä asiakaskuntaa. Tarjonnan täytyy myös olla riittävän suurta, jotta voitaisiin verrata hyödykkeiden hintaa ja laatua. Palveluiden tulee olla myös samansisältöiset, jotta niiden voidaan katsoa muodostavan saman markkinan.⁹⁹

RAY:n avustukset saattavat vaikuttaa kilpailuolosuhteisiin muun muassa siten, että tuki laajenee tuetun toiminnan kanssa samankaltaiseen toimintaan, johon tukea ei ollut tarkoitettu. Tuki voi myös johtaa risisubventointiin, jossa tuen ulkopuolista toimintaa tuetaan tuetun toiminnan tuotoilla. Avustukset voivat myös antaa toimijalle epäoikeutetun kustannusedun esimerkiksi mittakaavaetuna. Avustuksia saanut toimija voi myös vääristää kilpailua alihinnoittelemalla tuetun palvelun tai muun hyödykkeen.¹⁰⁰ Kilpailuneutraliteetin vaarantumisen kannalta ongelmallista on erityisesti uhka tukien valumisesta tuetusta toiminnasta kilpailunalaiseen toimintaan.

Haastatteluissa todettiin, että RAY:n rahoittamien projektien kautta voi syntyä kilpailuneutraliteettihäiriöitä. Haastatteluissa tuotiin esille, että RAY rahoittaman määräaikaisen kokeiluhankkeen jälkeen kyseinen palvelu tai toiminto saatetaan ostaa suoraan kokeiluhankkeen toteuttaneelta taholta. Kilpailutuksissa kokeiluhankkeesta voi haastattelun mukaan syntyä epäoikeudenmukaista kilpailuetua RAY:n rahoitusta saaneelle taholle suhteessa tahoihin, jotka eivät ole oikeutettuja RAY:n avustuksiin.

97 Suositus kilpailunäkökohtien huomioonottamiseksi Raha-automaattiyhdistyksen (RAY) avustustoiminnassa. 14.4.2000 Helsinki. Allekirjoittajina Raha-automaattiyhdistys ry ja Suomen yrittäjät ry.

98 Ks. lisää RAY:n avustustoiminnasta Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2014:4.

99 Kilpailuviraston päätös dnro 96/61/99.

100 Kilpailuviraston päätös dnro 96/61/99.

Työ- ja elinkeinoministeriö totesi lausunnossaan hallituksen esityksen luonnoksesta, että avustettavan toiminnan luonnetta ja mahdollisia kilpailuvaikutuksia tulisi arvioida tarkemmin. RAY:n tulisi siten jo avustus päätösten valmisteluvaiheessa arvioida nykyistä tarkemmin tuen mahdollisia kilpailua vääristäviä vaikutuksia samoja palveluja tarjoavien tahojen välillä. Ministeriön mukaan arviointi tulisi tehdä ainakin merkittävimpien tukien myöntämisessä.¹⁰¹

RAY:n lisäksi Veikkaus Oy:llä on lainsäädäntöön perustuva yksinoikeus rahapeliin toimeenpanemiseen. Veikkaus Oy:n arpajaislain 11 §:n mukainen yksinoikeus koskee raha-arpajaisten sekä veikkaus- ja vedonlyöntipeliin toimeenpanemista. Veikkaus on valtion kokonaan omistama osakeyhtiö, joka toimii opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnon alaisena. Arpajaislain mukaan raha-arpajaisten sekä veikkaus- ja vedonlyöntipeliin tuotto käytetään urheilun ja liikuntakasvatukseen, tieteen, taiteen ja nuorisotyön edistämiseen. Opetus- ja kulttuuriministeriö jakoi Veikkauksen varoista vuonna 2012 ennätyselliset 500 miljoona euroa edunsaajille¹⁰².

Veikkauksen avustustoiminnassa kilpailun vääristyminen ei ilmene välttämättä samalla tavalla kuin RAY:n tukemien järjestöjen toiminnassa, sillä Veikkauksen tukemilla aloilla ei esiinny yritystoimintaa tai kilpailevaa toimintaa samassa määrin kuin sosiaali- ja terveysalalla. Haastatteluissa tuli esille ongelmia kahden eri organisaation avustusten rajanvedossa. RAY:n avustaman toiminnan tulee olla sosiaali- ja terveysalaan liittyvää. Järjestön ei kuitenkaan haastattelujen mukaan tarvitse välttämättä olla sosiaali- ja terveysalan järjestö. Rajanveto opetus- ja kulttuuriministeriön avustuksiin, jotka kohdistetaan liikunta- ja kulttuurialalle, voi olla joissakin tapauksissa ongelmallinen. Avustustoiminnassa on erikseen pohdittava, onko esimerkiksi vammaisten urheilu- ja kulttuuritoiminta terveyden ja hyvinvoinnin edistämistä. On olemassa myös hankkeita, joissa on sekä opetus- ja kulttuuriministeriön että RAY:n avustuksia. Järjestöillekin on haastattelujen mukaan osin epäselvää, miltä taholta he voivat hakea ja saada avustuksia.

Julkinen tuki voi aiheuttaa markkinoilla kilpailuvääristymiä. RAY:n avustusten haitallisten kilpailuvaikutusten voidaan katsoa vähentyneen 2000-luvun alussa annetun suosituksen jälkeen. Kuitenkin edelleen on aloja, joilla avustuksilla saattaa olla kilpailua vääristävä vaikutus. Avustustoiminnassa tuleekin jatkuvasti seurata markkinoiden kilpailutilannetta.

101 HE 11/2013 vp.

102 Veikkaus.fi: Tuen jako.

6 VEROTUKSELLISET KYSYMYKSET

6.1 Yleistä

Vaikka vapaaehtoistyö on tekijälle vastikkeetonta, sen organisointi vaatii usein taloudellisia voimavaroja. Vapaaehtoistoimintaa tehdään usein erilaisten järjestöjen organisoimana. Mahdolliset jäsenmaksut ja erilaiset avustukset eivät välttämättä riitä toiminnan rahoittamiseksi ja kulujen kattamiseksi. Yhdistys voi hankkia lisärahoitusta esimerkiksi maksullisella palvelutoiminnalla, mutta yhdistyksen varainhankintana harjoitettu toiminta voi muodostua veronalaiseksi elinkeinotoiminnaksi. Yleishyödyllisen yhteisön toiminnasta osa voi olla veronalaista elinkeinotoimintaa, vaikka toiminnan tarkoitus olisikin yleishyödyllinen. Veroseuraamusten ja järjestöjen toiminnan kannalta onkin tärkeää selkeyttää, mikä on järjestöjen yleishyödyllistä toimintaa, mikä järjestöjen omaa varainhankintaa ja mikä yritysten kanssa markkinoilla kilpailevaa elinkeinotoimintaa. Yleishyödyllinen yhteisö ja sen verotus nousevat olennaisiksi kysymyksiksi.

Verotusta käytetään fisikaalisen tarkoituksen lisäksi yhteiskunnan käyttäytymisen ohjauksena. Verotuksessa omaksutuilla periaatteilla on näin ollen merkitystä myös vapaaehtoistoiminnan kannalta, sillä sekä yksittäisen vapaaehtoisen että vapaaehtoistoimintaa organisoivan tahon verokohtelu vaikuttaa vapaaehtoistoiminnan laajuuteen ja edellytyksiin. Verotuskysymyksillä on merkitystä vapaaehtoistoiminnan edellytysten ja järjestämisen mielekkyyden kannalta. Yleishyödyllisen yhteisön toiminnan verotuksellinen kohtelu saattaa vaikuttaa vapaaehtoistoiminnan järjestämisen edellytyksiin. Yksittäisen vapaaehtoisen erilaiset kulukorvaukset ja palkkiot saattavat tulla verotettaviksi. Selkeät verotuskäytännöt poistavat epävarmuutta vapaaehtoistoiminnan järjestämiseltä ja siihen osallistumiselta.¹⁰³

Verotuspäätöksillä on vaikutusta myös siihen, miten muilla aloilla suhtaudutaan vapaaehtoistoimintaan ja sitä organisoiviin järjestöihin. Raha-automaattiyhdistys myöntää avustuksia ainoastaan yleishyödylliseen toimintaan, joten Verohallinnon kannanotolla yhdistyksen asemaan saattaa olla vaikutusta myös RAY:n avustustoimintaan.¹⁰⁴

6.2 Yleishyödyllinen yhteisö ja sen verotus

6.2.1 Yleishyödyllinen yhteisö

Tietyt edellytykset täyttäessään yhdistys voi saavuttaa yleishyödyllisen yhteisön statuksen, jolloin sitä verotetaan kevyemmin. Jos yhteisöä ei katsota verotuksessa yleishyödylliseksi, se maksaa toiminnastaan normaalisti veroa tuloverolain (TVL, 1535/1992), elinkeinotulon verottamisesta annetun lain (EVL, 1968/360) ja maatilatalouden tuloverolain (MVL, 1967/543) mukaan. Savo-Karjalan yritysvero- ja haastattelujen mukaan yhtenäistänyt yhdistysten verotusta, mikä on haastattelujen mukaan yhtenäistänyt yhdistysten verotusta.

Yleishyödyllisyyden arvioinnin tekee haastattelujen mukaan haasteelliseksi yhdistyskentän heterogeenisuus, sillä yleishyödylliset yhteisöt harjoittavat ja rahoittavat toimintaansa hyvin eri tavoin. Lisäksi veroviranomainen joutuu arvioimaan yhdistysten muuttuvien ja kehittyvien varainhankintakeinojen ja muiden toimintatapojen verotuksellista asemaa. Toisaalta haastatteluissa tuotiin esille, että vaikka yhdistyksen toiminta pysyisikin samanlaisena, muutokset yhteiskunnassa ja toimintaympäristössä saattavat johtaa verokohtelun uudelleenarviointiin. Euroopan unionin komissiossa on käynnissä selvitys Suomen yleishyödyllisiä yhteisöjä koskevasta verolainsäädännöstä.¹⁰⁵

103 Selvityksen haastatteluissa tuotiin esille myös yksityisten henkilöiden yleishyödyllisille yhteisöille tekemien lahjoitusten (poislukien testamenttilahjoitukset) erilainen verotuksellinen kohtelu yhteisöjen lahjoituksiin verrattuna.

104 Käsitteillä on eri sisältöjä eri lainsäädännössä. Tässä yhteydessä voidaan kiinnittää huomiota siihen, että kuluttajansuojalain (38/1978) ja valmismatkalain (1079/1994) mukainen elinkeinonharjoittajan käsite on eri sisältöinen verolainsäädännön elinkeinonharjoittajan käsitteen kanssa.

105 Yleishyödyllisten yhteisöjen verotuksellisesta erityisasemasta on tehty vuonna 2009 kantelu, jossa pyydetään selvittämään,

Yleishyödyllistä yhteisöä kohdellaan verotuksessa eri tavalla kuin muita yhteisöjä, sillä se on tietyin edellytyksin vapautettu yleishyödylliseen toimintaan liittyvistä veroista, on verovelvollinen vain elinkeinotulostaan ja sen verotusta on kevennetty. Muun muassa lahjoitukset ja jäsenmaksut eivät ole yleishyödyllisen yhteisön veronalaista tuloa. Arvion mukaan noin kaksi kolmasosaa vapaaehtoisjärjestöistä on tuloverolain kriteerien mukaisia yleishyödyllisiä yhteisöjä¹⁰⁶.

Tuloverolain 22 §:ssä säädetään yhteisöjen yleishyödyllisyydestä. Yhteisöä pidetään verotuksessa yleishyödyllisenä, jos laissa asetetut kolme yleistä kriteeriä täyttyvät.

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.

Yhteisön tosiasiallisen toiminnan ja sääntöjen on täytettävä yllä mainitut TVL:n kolme ehtoa ollakseen yleishyödyllinen yhteisö. Yhteisön toiminnan tavoite saattaa muuttua sen perustamisen ja sääntöjen kirjoittamisen jälkeen, jolloin toiminnan tosiasiallista luonnetta arvioidaan yleishyödyllisyyttä määritettäessä.

Yhteisön yleishyödyllisyyttä arvioidaan tapauskohtaisesti, eikä Verohallinto ole sidottu edellisvuosien päätöksiin yhteisön toiminnan luonteen muuttuessa. Tästä syystä yhteisön yleishyödyllisyysstatus ja vero-kohtelu saattaa muuttua verovuosien välillä. Tämä luo epävarmuustekijän järjestön toiminnalle. Yhdistyksen toiminnan luonteessa on kuitenkin Verohallinnon haastattelun mukaan tapahduttava olennaisia muutoksia, jotta niillä olisi vaikutusta veroviranomaisen yleishyödyllisyysarviointiin.

Yhdistyksen on oltava rekisteröity, jotta sitä voitaisiin pitää verotuksessa yleishyödyllisenä yhteisönä¹⁰⁷. Myös osakeyhtiö voi olla yleishyödyllinen yhteisö, jos voitonjako on kielletty yhtiöjärjestyksessä ja tuloverolain 22.1 §:n edellytykset täyttyvät¹⁰⁸. Toisaalta osakeyhtiö ei voi olla yleishyödyllinen yhteisö, jos yhtiöjärjestys tai säännöt sallivat voitonjaon, vaikka yhtiö ei käytännössä jakaisikaan osinkoa. Lisäksi jotta yhteisöä voitaisiin pitää yleishyödyllisenä, sen varojen tulee purkautuessa mennä yleishyödylliseen tarkoitukseen.¹⁰⁹ Avoin yhtiö ja kommandiittiyhtiö eivät voi saada verotuksessa yleishyödyllisen yhteisön statusta, sillä ne eivät ole yhteisöjä¹¹⁰.

Verolainsäädännössä on esimerkkilista toiminnan muodoista, joita voidaan pitää yleishyödyllisinä yhteisöinä. Tuloverolain 22.2 §:n mukaan yleishyödyllisenä yhteisönä voidaan pitää 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, ja muuta yhteisöä, jonka varsinaisena tarkoituksena on valtiollisiin asioihin vaikuttaminen tai sosiaalisen toiminnan harjoittaminen taikka tieteen tai taiteen tukeminen. Lisäksi yleishyödyllisenä yhteisönä voidaan pitää yleisissä vaaleissa ehdokkaan tukemiseksi varattua varallisuuskokonaisuutta.

ovatko tuloverolain 22 ja 23 pykälien sekä yleishyödyllisten yhteisöjen veronhuojennuksia koskevan lain veronhuojennukset kiellettyä valtiontukea vai ovatko ne sallittuja yhteismarkkinoilla. Lisäksi komissio käsittelee rikkomusmenettelynä Suomen arvonnalisäveron vapautuksia.

106 European Volunteer Centre 2012, s. 130.

107 Verotusohje yleishyödyllisille yhteisöille A47/200/2014. Rekisteröimätöntä yhdistystä verotetaan yhtymänä, jolloin sen tulo verotetaan jäsenten tulona.

108 Yleishyödyllisten yhteisöjen verotus 31/2009, s. 24.

109 Verotusohje yleishyödyllisille yhteisöille A47/200/2014.

110 Myrsky 2006, s. 921 alaviite.

Luettelo on esimerkinomainen eikä tyhjentävä. Luettelossa mainittu yhteisö voi menettää yleishyödyllisyytensä, ellei se täytä TVL 22 §:n ensimmäisen momentin yleisiä yleishyödyllisyyden ehtoja. Toisaalta yleiset ehdot täyttävä yhteisö voi olla yleishyödyllinen, vaikka sitä ei mainittaisikaan toisen momentin esimerkkiluettelossa.¹¹¹

Yhteiskunnallisesti merkittävää toimintaa harjoittavien yleishyödyllisten yhteisöjen (ns. superyleishyödyllinen yhdistys) vapauttamisesta tuloverosta säädetään erikseen. Yleishyödyllisten yhteisöjen veronhuojennuksia koskevan lain (680/1976) mukaan yleishyödyllisten yhteisön veronalainen tulo voidaan katsoa osittain tai kokonaan verovapaaksi hakemuksen perusteella.

6.2.2 Yleishyödyllisen yhteisön elinkeinotoiminta

Useissa haastatteluissa keskusteltiin yhdistyksen tilanteesta, jossa yleishyödyllisenä aloitettu toiminta on sittemmin katsottu verotuksessa elinkeinotoiminnaksi. Verotuskäytännössä arvioidaan ensin, täytyvätkö yleishyödyllisyyden kriteerit yhdistyksen kohdalla. Lain yleisten edellytysten täytyessä yhdistys katsotaan yleishyödylliseksi. Tästä huolimatta yhdistyksen harjoittama toiminta voidaan katsoa elinkeinotoiminnaksi, josta yhdistys on verovelvollinen. Seuraavaksi arvioidaan yhdistyksen harjoittaman liiketoiminnan luonne. Sekä yhteisön yleishyödyllisyyden että yhteisön elinkeinotoiminnan arvioinnista on olemassa lainsäädännön ja oikeuskäytännön lisäksi viranomaisen ohjeistusta.

Tuloverolain 23 §:n mukaan yleishyödyllinen yhteisö on verovelvollinen vain elinkeinotulostaan ja muuhun kuin yleiseen tai yleishyödylliseen tarkoitukseen käytetyn kiinteistön tuottamasta tulosta. Yleishyödyllisen yhteisön arvonlisäverovelvollisuus on sidottu tuloverotukseen siten, että yhteisö on pääsääntöisesti arvonlisäverovelvollinen vain sellaisesta tulosta, joka katsotaan tuloveronalaiseksi elinkeinotoiminnaksi (arvonlisäverolaki 1501/1993, 4 §).

Tuloverolain yleisten edellytysten mukaan yleishyödyllisen yhteisön tulee toimia yksinomaan ja välittömästi yleiseksi hyväksi. Elinkeinotoiminnan harjoittamista ei ole vakiintuneen käytännön mukaisesti pidetty yleiseksi hyväksi toimimisena. Yleishyödyllisellä yhteisöllä voi kuitenkin olla elinkeinotoimintaa ilman, että se menettää kokonaan yleishyödyllisen yhteisön asemaansa.

Tuloverolain 23.3 §:ssä säädetään erikseen, mitä ei pidetä yleishyödyllisen yhteisön elinkeinotulona.

Yleishyödyllisen yhteisön elinkeinotulona ei pidetä:

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 saatua tuloa;
2. jäsenlehdistä ja muista yhteisön toimintaa välittömästi palvelevista julkaisuista saatua tuloa;
3. adressien, merkkien, korttien, viirien tai muiden sellaisten hyödykkeiden myynnin muodossa suoritetusta varojenkeräyksestä saatua tuloa;
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 saatua tuloa;
5. bingopelin pitämisestä saatua tuloa.¹¹²

111 Verotusohje yleishyödyllisille yhteisöille A47/200/2014.

112 Tosin haastatteluissa tuotiin esille, että TVL 23.3 §:n luettelo perustuu säätämishetken yhteiskuntaan ja yleishyödyllisten yhteisöjen silloisiin toiminta- ja varainhankintatapoihin, jotka ovat nykyään muuttuneet tai uudistuneet. Lainkohdan käyttöarvo on haastattelujen mukaan siten jonkin verran vähentynyt säätämishetken verrattuna.

Muiden toimijoiden kohdalla yllä mainittuja toimintoja voitaisiin pitää elinkeinotulona. Elinkeinotulon käsitettä on siten supistettu yleishyödyllisten yhteisöjen kohdalla.¹¹³

Yleishyödyllisten yhteisöjen tuloverotuksen kannalta olennaista onkin arvioida, onko edellisen TVL 23.3 §:n luettelon ulkopuolinen tulo veronalaista elinkeinotulota vai verovapaata tuloa¹¹⁴. EVL:n 1 §:n mukaan elinkeinotoiminnalla tarkoitetaan liike- ja ammattitoimintaa. Ammattitoiminta on liiketoimintaa pienimuotoisempaa, eikä rajanvedolla näiden kahden välillä ole suurta käytännön merkitystä. Elinkeinotoiminnan määritelmä on hyvin yleisluontoinen, joten aiheesta on syntynyt paljon oikeuskäytäntöä. Elinkeinotoiminnaksi katsotaan verotuksessa oikeuskäytännön perusteella yleensä ansiotarkoituksessa tapahtuva, jatkuva, laajaan tai laajahkoon asiakaskuntaan kohdistuva itsenäinen toiminta, johon sisältyy yrittäjäriski ja joka tapahtuu kilpailuympäristössä¹¹⁵.

Elinkeinotoiminnan tunnuspiirteitä on esitetty Verohallinnon ohjeistuksessa. Yleishyödyllisen yhteisön toiminnan luonteen arviointi tapahtuu kuitenkin aina tapauskohtaisesti. Seuraavia kriteereitä voidaan käyttää apuna arvioitaessa elinkeinotoiminnan harjoittamista:

- toiminnan kohdistuminen tavanomaisiin kauppatavaroihin tai suoritteisiin
- toimiminen kilpailuolosuhteissa
- toiminnan jatkuvuus / säännöllinen toistuvuus
- käyvän markkinahinnan käyttäminen
- toiminnan kohdistuminen rajoittamattomaan tai laajaan henkilöpiiriin
- toiminnan laajuus / suuri liikevaihto
- ansiotarkoitus / voiton tavoittelu
- toiminnan järjestämiseen liittyvä riski
- sitoutuneen pääoman suuri määrä
- vieraan pääoman käyttö
- toimintaan palkattu henkilökunta¹¹⁶

Verohallinnon ohjeistuksessa todetaan lisäksi yhteisön toiminnan olevan yritysmuodosta riippumatta lähtökohtaisesti elinkeinotoimintaa, kun yhteisö harjoittaa toimintaansa palkatulla henkilökunnalla, kattamalla toiminnasta aiheutuvat kulut suoritteiden myynnistä kertyneillä tuotoilla ja tarjoamalla vastaavia tuotteita tai palveluita kuin samoilla markkinoilla toimivat elinkeinotoimintaa harjoittavat yritykset. Arvioinnissa toiminnan liittyminen yleishyödyllisen yhteisön yleishyödyllisen tarkoituksen toteuttamiseen on yksi toiminnan verovapautta tukeva seikka.¹¹⁷ Haastattelussa todettiin, että lähtökohtaisesti toiminta, jota harjoitetaan elinkeinotoiminnan muodossa yleisesti yhteiskunnassa, on myös yleishyödyllisen yhteisön elinkeinotoimintaa.

Laajamittainen elinkeinotoiminnan harjoittaminen voi viedä yhteisön yleishyödyllisen statuksen, vaikka yhteisöllä olisi myös yleishyödyllistä toimintaa. Yhteisö ei ole enää yleishyödyllinen, jos elinkeinotoiminnasta tulee asiallisesti yhteisön keskeinen toimintamuoto. Elinkeinotoiminnan tulee olla aina alisteista suhteessa yleishyödylliseen toimintaan. Yleishyödyllisellä yhteisöllä voi olla vähäistä elinkeinotoimintaa, mikä ilmenee lainsäädännöstä (TVL 23 §), jossa sallitaan yleishyödyllisen yhteisön elinkeinotulot.¹¹⁸ Jos jotakin toimintaa pidetään yhteisön elinkeinotoimintana, ei tällaista toimintaa voida pitää yleishyödyllisenä toimintana¹¹⁹.

113 Myrsky 2011, s. 331.

114 Myrsky 2011, s. 331.

115 Yleishyödyllisten yhteisöjen verotus 31/2009, s. 38.

116 Verotusohje yleishyödyllisille yhteisöille A47/200/2014.

117 Verotusohje yleishyödyllisille yhteisöille A47/200/2014.

118 Myrsky 2006, s. 922.

119 Verotusohje A47/200/2014.

Yhdistystä ei Verohallinnon ohjeistuksen mukaan pidetä yleishyödyllisenä, jos sen elinkeinotoiminta ei liity yleishyödylliseen toimintaan. Yleishyödyllisen yhteisön elinkeinotoiminnan vaikutusta verotukseen tulee arvioida kokonaisharkinnan perusteella ja tapauskohtaisesti. Haastatteluissa todettiin, että yleensä yleishyödyllisen yhteisön asema säilyy, kun yhdistyksen harjoittama elinkeinotoiminta liittyy yhdistyksen yleishyödylliseen toimintaan. Yhdistyksen yleishyödyllisen toiminnan ei tarvitse tällöin olla kovinkaan mittavaa. Haastattelussa todettiin, että elinkeinotoiminta ei liity yleishyödylliseen toimintaan, jos ainut yhdistävä tekijä elinkeinotoiminnan ja yleishyödyllisen toiminnan välillä on, että elinkeinotoiminnalla rahoitetaan yleishyödyllistä toimintaa.¹²⁰ Yleishyödyllinen toiminta-ajatus tai vapaaehtoistyön käyttäminen eivät riitä yleishyödyllisyysstatuksen saavuttamiseen, jos yhteisöllä ei ole tarkoituksensa toteuttamiseen liittyvää yleishyödyllistä toimintaa¹²¹.

Julkisille tahoille myytävät palvelut ovat yleensä yleishyödyllisen yhteisön elinkeinotoimintaa. Sillä seikalla, että palveluiden myynti liittyy kunnan lakisäätöihin tehtäviin, ei ole asian arvioinnin kannalta merkitystä.¹²² Haastattelun mukaan palvelumyynti esimerkiksi kunnalle katsotaan elinkeinotoiminnaksi, vaikka yhdistys olisi ainoa tarjoaja eikä alalla olisi kilpailua. Verohallinto ei haastattelun mukaan arvioi yksittäisen verovelvollisen tarjoamaa palvelua kilpailutilanteen osalta. Verotuskäytännössä ei haastattelun mukaan voida tarkastella reaalista kilpailutilannetta, sillä kilpailutilanteessa ja tarjoajien määrässä saattaa olla suuriakin alueellisia eroja samalla alalla. Haastattelussa tuotiin esille, että toisella paikkakunnalla kilpailu saattaa toimia, ja kilpailutilanne saattaa muuttua myös ajallisesti. Vaikka alalla ei ole vielä kilpailua, uusia palveluntarjoajia voi tulla tulevaisuudessa. Veroetu saattaisi haastattelun mukaan estää uusien tarjoajien markkinoille pääsyn ja tehdä markkinoille pyrkimisestä vähemmän houkuttelevaa.

Yhdistyksen palvelutoimintaa ei haastattelun mukaan arvioida Verohallinnossa myöskään sillä perusteella, kenelle palvelua tarjotaan. Palveluiden tuottaminen esimerkiksi vanhuksille ja kehitysvammaisille ovat siten yhdenvertaisessa asemassa. Verotuskohtelun kannalta ei ole merkitystä, mille erityisryhmälle palvelua tuotetaan tai keihin palvelu kohdistuu. Haastattelussa todettiin, että jokaisen yksittäisen yhdistyksen kohtaaman kilpailun ja tarjoaman erityispalvelun arvioimisen sijaan verotuksellisessa arvioinnissa käytetään yleisiä kriteereitä, joita ovat muun muassa palvelun maksullisuus ja tuotteistaminen, käyvän hinnan käyttö ja kilpailutuksiin osallistuminen.

”Vapaaehtoistyövoiman käyttö apuna elinkeinotoiminnassa ei myöskään ole yleishyödyllistä toimintaa. Toiminta ei ole yleishyödyllistä myöskään sillä perusteella, että esimerkiksi elinkeinotoiminnaksi katsotussa palvelutalossa vierailee muiden yhdistysten vapaaehtoistoimijoita.” (ks. myös kohta 1.1.3 läheisesti yleishyödylliseen tarkoitukseen liittyvä toiminta).

Verohallinnon ohjeessa todetaan, että lakisäätöinen tai olennaisesti julkisin varoin tuettu tai avustettu toiminta on lähtökohtaisesti yleishyödyllisen yhteisön verovapaata toimintaa¹²³. Siten esimerkiksi RAY:n myöntämä kohdennettu tuki jollekin yhdistyksen toiminnolle voi johtaa siihen, että toimintaa ei pidetä elinkeinotoimintana. Esimerkkinä tällaisesta haastattelussa mainittiin erilaiset kehittämishankkeet, joiden lopputulokset ovat julkisia.

Elinkeinotoiminnan arviointiin saadaan tukea oikeuskäytännöstä, mutta haastatteluissa todettiin, että arvioinnin tapauskohtaisuus ja uuden ohjeistuksen puute saattaa vähentää oikeusvarmuutta ja ennakoitavuutta. Toisaalta haastatteluissa todettiin, että tiukkojen yleishyödyllisen toiminnan ehtojen asettaminen saattaisi käytännössä johtaa siihen, että yhteisöjen verotuksellinen kohtelu ei vastaisi niiden tosiasiallista toimintaa.

120 Elinkeinotoiminnan vaikutuksesta yhteisön yleishyödyllisyyteen kattavasti myös Verohallinnon ohjeissa.

121 Verotusohje yleishyödyllisille yhteisöille A47/200/2014.

122 Verotusohje yleishyödyllisille yhteisöille A47/200/2014.

123 Verotusohje yleishyödyllisille yhteisöille A47/200/2014.

6.2.3 Elinkeinotoiminnan yhtiöittäminen

Haastatteluissa käsiteltiin yhdistyksen elinkeinotoiminnan yhtiöittämistä. Osa haastatelluista järjestökentän edustajista oli tämän jo tehnyt, kun taas osa harkitsi yhtiöittämistä. Yleisesti haastatteluissa oltiin sitä mieltä, että yhdistyksen palvelutoiminnan yhtiöittäminen selkeyttää verotusta. Yhtiöittämiseen kannustettiin vahvasti 2000-luvun alussa esimerkiksi RAY:n suunnalta, mutta nyt yhtiöittämistrendi vaikuttaisi laantuneen. Haastattelujen mukaan yhdistysten palvelutoiminnan yhtiöittäminen on saattanut olla liioiteltua. Läheskään kaikissa tilanteissa yhtiöittämiselle ei ole haastattelujen mukaan välttämättä ollut todellista liiketaloudellista syytä. Nyt onkin havaittavissa, että osa järjestöistä on ottamassa toimintaa takaisin järjestön alle ja haluaa peruuttaa yhtiöittämisen.

Yhdistyksen toiminnan kannalta yhtiöittämisen eduiksi katsottiin haastatteluissa elinkeinotoiminnan riskien siirtäminen erilliseen yhtiöön ja toiminnan selkeyttäminen. Haastatteluissa todettiin, että yhdistyksen toimintaa pystytään paremmin suunnittelemaan yleishyödyllisen toiminnan lähtökohdista, kun elinkeinotoiminta pidetään erillään. Tällöin pystytään panostamaan yleishyödylliseen toimintaan.

Haastatteluissa tuotiin myös esille, että verotuksen kannalta elinkeinotoiminnan harjoittaminen erillisessä yhtiössä poistaa tulkintavaikeudet siitä, vaikuttaako liian suureksi kasvanut elinkeinotoiminta yhteisön yleishyödyllisyysstatukseen. Yhtiöittäminen voi myös haastattelujen mukaan selkeyttää tuottojen ja kulujen kohdistamista yleishyödylliseen toimintaan ja elinkeinotoimintaan. Sillä, harjoitetaanko toimintaa yhdistyksen alla vai erillisessä yhtiössä, ei ole haastattelun mukaan merkitystä toiminnan verotuksellisessa arvioinnissa, koska yleensä toiminta on veronalaista riippumatta toiminnan juridisesta muodosta.

Yhtiömuotoisesta toiminnasta saattaa kuitenkin haastattelujen mukaan syntyä suhteetonta hallinnollista taakkaa. Haastatteluissa korostettiin, että yhtiöitetty toiminta saattaa jäädä suunniteltua pienemmäksi, jolloin sen hoitaminen yhtiömuodossa ei välttämättä ole perusteltua. Yhtiöittämisen huonoina puolina on myös pidetty sitä, että yhtiöitetty toiminta katoaa järjestön hallinnasta.

Yhtiöittämisestä on seurannut muun muassa veroviranomaiselle uusien tulkintalinjojen luomista yhtiön ja yhdistyksen välisistä toiminnoista ja transaktioista. Yhtiöittämisen seurauksena voi esimerkiksi syntyä tarve myydä suoritteita tai palveluita yhdistyksen ja yhtiöitettyä liiketoimintaa harjoittavan osakeyhtiön välillä.¹²⁴

6.3 Vastikkeellisuus ja veronalaisuus

Vapaaehtoistoiminta on vastikkeetonta eli siitä ei makseta tekijälleen palkkaa tai korvausta. Vapaaehtoistyön tekijälle saattaa kuitenkin aiheutua toiminnasta välittömästi kustannuksia, kuten matkakuluja, jotka järjestävä taho voi haluta korvata. Toisaalta vapaaehtoisia voidaan kiittää työstä järjestämällä virkistystoimintaa tai antamalla taloudelliselta arvoltaan pieniä palkkioita. Aiheutuneiden kustannusten korvaaminen ja vapaaehtoisten palkitseminen kannustavat osaltaan ihmisiä osallistumaan vapaaehtoistoimintaan, minkä takia on tärkeää selvittää verotuksellinen suhtautuminen kulujen kattamiseksi saatuihin korvauksiin ja mahdollisiin palkkioihin.

Vapaaehtoistyön edellytysten kannalta mahdollisimman laaja verovapaus ja erilaiset kannusteet vaikuttaisivat perustelluilta, mutta samalla tulee voida säilyttää veropohja ja verotuksen yhdenvertaisuuden ja oikeudenmukaisuuden periaate. Haastatteluissa tuli myös esille mahdollisten erilaisten vapaaehtoisille annettavien verokannusteiden verojärjestelmää monimutkaistava vaikutus, joka lisäisi Verohallinnon kustannuksia. Vapaaehtoistoiminnalle annetut verotuet voivat myös haastattelun mukaan vääristää taloudellisten toimijoiden käyttäytymistä ja kilpailua sekä johtaa mahdollisesti veroetujen tavoitteluun ja veron kiertämiseen.

124 Oikeuskäytäntöä tästä ks. esim. keskusverolautakunnan ratkaisu KVL:2008/32.

6.3.1 Kulukorvaukset

Vapaaehtoistoiminnasta saattaa aiheutua vapaaehtoiselle sellaisia kustannuksia, joiden korvaamiseen vapaaehtoistoimintaa organisoiva taho voi ilman veroseuraamuksia osallistua. Tuloverolaissa on säädetty vapaaehtoistoiminnan matkakustannusten korvauksesta ainoastaan yleishyödyllisen yhteisön tapauksessa. Matkakorvaukset voivat olla tiettyyn määrään asti verovapaita vapaaehtoisen saadessa niitä yleishyödylliseltä yhteisöltä. TVL 71.3 §:ssä säädetään yleishyödylliseltä yhdistykseltä saaduista verovapaista matkakustannusten korvauksista:

Työnantajalta työmatkasta saatuun matkakustannusten korvaukseen rinnastetaan yleishyödylliseltä yhteisöltä saatu matkakustannusten korvaus yleishyödyllisen yhteisön hyväksi sen toimeksiannosta tehdystä matkasta silloinkin, kun verovelvollinen ei ole työsuhteessa yleishyödylliseen yhteisöön tai ei muuten saa palkkaa työstä, johon matka liittyy. Tällaisesta matkakustannusten korvauksesta on kuitenkin verovapaata tuloa vain:

1. päiväraha enintään kahdeltakymmeneltä päivältä kalenterivuodessa;
2. majoittumiskorvaus;
3. matkustamiskustannusten korvaus, jota voidaan suorittaa myös verovelvollisen asunnolta tehdystä matkasta 72 §:n 3 momentin estämättä; matkakustannusten korvauksesta muulla kuin julkisella kulkuneuvolla tehdystä matkasta on verovapaata enintään 2000 euroa kalenterivuodelta.

Verovapaat ylärajat ovat saajakohtaisia, joten eri yhdistyksiltä mahdollisesti saadut päivärahat ja korvaukset lasketaan yhteen verotuksessa. Vapaaehtoiselle voi korvata verovapaasti matkakustannukset vain, jos yhdistyksen lukuun tehdyistä matkoista on päätetty etukäteen asianmukaisesti.¹²⁵ Julkisilla kulkuneuvoilla tehdyt matkat sekä majoittumiskustannukset voidaan korvata rajoituksetta tositteita vastaan¹²⁶. Säännös koskee yleishyödylliseltä yhteisöltä matkakustannusten korvausta saavia, jotka eivät saa palkkaa. Siten kysymys on yleensä yhteisöissä vapaaehtoisesti vastikkeetta toimivista. On myös huomioitava, että yllä mainittu TVL:n säännös matkakustannusten korvaamisesta koskee vain yleishyödylliseltä yhteisöltä saatuja korvauksia.

Säännöstä yleishyödyllisten yhteisöjen maksamien matkakorvausten verovapaudesta on lain esitöissä perusteltu sillä, että matkaan liittyvän työn katsotaan tulevan yleishyödyllisen yhteisön eikä verovelvollisen omaksi hyväksi. Lain esitöissä todettiin myös olevan vaarana, että korvausten muodossa maksettaisiin tosiasiallisesti palkkaa. Tämän estämiseksi työryhmä oli ehdottanut kulujen olemassaolon esittämistä tositteilla ja hallituksen esityksessä ehdotettiin verovapaalle korvauksille ylärajaa. Lain esitöissä todettiin vielä, että yhdistyksen toimintaan palkatta osallistuva ei voi edellyttää, että kaikki hänen kustannuksensa korvataan, eikä siihen yhteisöllä yleensä ole varojakaan. Korvauksen suorittamiseen ei ole samalla tavoin oikeudellista velvollisuutta kuin työsuhteessa.¹²⁷

Vapaaehtoiselle saatetaan tarjota myös ruokaa vapaaehtoistoimintaan osallistumisen yhteydessä. Toisin kuin eräät matkakustannusten korvaukset, ateriakorvausta ei ole erikseen säädetty verovapaaksi. Kuitenkin haastattelun mukaan vapaaehtoistyön yhteydessä satunnaisesti¹²⁸ annettu ateria tai muu kestitys voi olla verovapaata vapaaehtoiselle, jos kestituksen arvo on kohtuullinen. Haastattelussa verovapautta perusteltiin sillä, että ”kyse on talkookestituksen luonteisesta vastikkeettomasta kestityksestä ja samalla myös vapaaehtoisuuteen osallistumisesta johtuvien lisäantien kustannusten kattamisesta”.

Haastatteluissa tuli esille erityistilanteita, joissa vapaaehtoinen toimii arjen tukena avun tarvitsijalle, esimerkiksi vanhukselle tai kehitysvammaiselle henkilölle ja he käyvät yhdessä maksullisessa tapahtumassa,

125 HE 83/2000 vp.

126 Työmatkakustannusten korvaukset dnro 54/31/2009.

127 HE 83/2000 vp.

128 Toistuva ruokailun tarjoaminen saattaa johtaa vastikkeellisuuden ja veronalaisen etuuden syntymiseen.

esimerkiksi teatterinäytöksessä. Verohallinnon haastattelun mukaan vapaaehtoiselle annettu pääsylippu tai muu vastaava ei ole veronalaista korvausta, koska lipun antaminen on edellytys sille, että vapaaehtoinen voi avustaa apua tarvitsevaa henkilöä. Lippu on haastattelun mukaan tällöin verovapaa riippumatta siitä, antaako lipun avustettava henkilö vai avun välittävä taho. Haastattelussa korostettiin, että verotuksellista arviointia kuitenkin monimutkaistaa lipun korvaaminen rahasuorituksella vapaaehtoiselle.

Haastatteluissa tuli ilmi erilaisia kulukorvauskäytäntöjä vapaaehtoistoiminnassa. Osa vapaaehtoistoimintaa järjestävistä tahoista ei korvaa vapaaehtoiselle mitään kustannuksia. Tähän oli päädytty selkeyden takia. Osa taas korvaa matkakustannukset taannehtivasti. Osassa tahoista oli käytäntö, että autettava henkilö korvaa vapaaehtoiselle aiheutuvat kustannukset.¹²⁹ Yleisesti haastatteluissa oltiin kuitenkin yhtä mieltä siitä, että vapaaehtoiselle ei saisi aiheutua ylimääräisiä kuluja. Haastatteluissa tuotiin myös esille, että kulukorvausten käsittely ja maksaminen vievät aikaa vapaaehtoistoimintaa organisoivalta henkilökunnalta, joka voi olla alimitoitettu.

Vapaaehtoistoiminnan kustannusten korvauskäytännön kannalta saattaa olla ongelmallista, että ainoastaan yleishyödylliseltä yhteisöltä saatujen matkakulujen korvausten verovapaudesta on erikseen säädetty lain tasolla. Vapaaehtoistoiminnan edellytyksiä parannettaessa voitaisiin harkita, tulisiko verolainsäädännössä olla vastaava säännös muidenkin kulujen korvaamisesta. Vapaaehtoistoiminnan kannusteiden rakentamiseksi on lisäksi esitetty vapaaehtoistyöstä aiheutuvien kulujen korvaamista esimerkiksi verovapailla lounas-, työmatka- tai kulttuuriseteleillä¹³⁰.

6.3.2 Palkitseminen

Tuloverolain lähtökohtana on laaja tulon käsite. Lähtökohtaisesti kaikki rahanarvoiset edut ovat veronalaista, jos niitä ei ole erikseen säädetty verovapaaksi (TVL 29 §). Syy vapaaehtoistoimintaan osallistumiseen ei kuitenkaan ole toiminnasta tekijälle aiheutuva taloudellinen etu, vaan vapaaehtoistoimintaa tehdään muista lähtökohdista.

Vapaaehtoistoiminnan perustunnusmerkkeihin kuuluu toiminnan vastikkeettomuus. Haastattelun mukaan vapaaehtoiselle ei siten voida ilman veroseuraamuksia luvata etukäteen minkäänlaista palkkiota tai muuta vastiketta työstä. Haastatteluissa korostettiin, että etukäteen sovittu palkkio tai muu vastike on veronalaista korvausta työstä ja vapaaehtoisen veronalaista ansiotuloa. Vapaaehtoistoiminnasta saadut palkkiot tai edut voivat siten tulla verotettaviksi tekijän ansiotulona. Tämä ei edellytä työsopimuslain mukaisen työsuhteen olemassaoloa tai syntymistä.

Vapaaehtoisen palkitseminen ilman veroseuraamuksia on kuitenkin haastattelun mukaan vähäisessä määrin mahdollista. Esimerkiksi pienet ja vähäarvoiset, mainoslahjatyypiset tavaralahjat voivat olla haastattelun mukaan vapaaehtoiselle verovapaita, jos ne annetaan etukäteen sopimatta. Haastattelussa todettiin, että myös vapaaehtoistoiminnan yhteydessä satunnaisesti tarjottu ateria tai kahvitarjoilu voi olla verovapaata.

Palkkion veronalaisuuden arvioinnin kannalta ei ole haastattelun mukaan lähtökohtaisesti merkitystä sillä, miltä taholta vapaaehtoisen palkitseminen tulee. Kuitenkin palkkion tai vastikkeen saaminen suoraan taholta, jonka hyväksi vapaaehtoistoiminta tehdään, saattaa haastattelun mukaan viitata vastikkeelliseen työhön, jolloin verotus ja työsuhteen tunnusmerkkien täyttyminen ovat lähempänä. Asiaa on kuitenkin arvioitava tapauskohtaisesti.

Vapaaehtoisia voidaan muistaa ja palkita myös virkistystoiminnalla¹³¹. Vapaaehtoiset saavat järjestävän tahon suunnalta myös tukea ja koulutusta. Haastattelujen mukaan vapaaehtoiset arvostavatkin vapaaehtoisen

129 Kulukorvausten erilaisista käytännöistä ks. myös Pitääkö toisia auttaa omalla kustannuksella? Helsingin Sanomat 23.2.2014.

130 Sitra: Voimaa-foorumi, 22.1.2014.

131 Erilaiset virkistystilaisuudet pysyvät verovapaina ainakin, jos kustannukset osallistujaa kohden ovat alhaiset eikä tilaisuudesta peritä maksua niiltä, jotka eivät osallistuneet talkoo- tai vapaaehtoistoimintaan. Salin, Marjo: Vapaaehtoistyö yhdistyksessä – Vältä veropaisiot. Taloustaito 7/2013.

aineetonta tunnustusta kuten huomioimista ja kiittämistä enemmän kuin tavaralahjoja. Haastatteluissa oltiin sitä mieltä, että vapaaehtoistoiminnan luonne ja sitoutumisen aste vievät tilannetta enemmän kohti ystävyyttä kuin työsuhdetta, joten vapaaehtoisia on muistettu tavallisesti myös erilaisina merkkipäivinä sillä tavalla, miten tuttuja yleensä muistetaan ja mikä kuuluu hyviin tapoihin.

Haastatteluissa oli epäselvää, mitkä säännökset soveltuvat työntekijöihin ja mitkä vapaaehtoisiin. Esimerkiksi TVL 69.1 § 3 k:ssa säädetään tavanomaisesta henkilökuntaedusta, jota ei katsota veronalaiseksi tuloksi. Etu voi olla verovapaa, jos se on koko henkilökunnan työnantajalta saama sekä tavanomainen ja kohtuullinen. Tällainen etu voi olla esimerkiksi merkkipäivälahja tai vähäinen muu lahja, joka on saatu muuna kuin rahana tai siihen verrattavana suorituksena. Pykälä soveltuu kuitenkin vain työntekijöihin, joten vapaaehtoiset, jotka eivät ole työsuhteessa, eivät kuulu sen soveltamisalaan.

Vapaaehtoisen palkitsemisen ja kustannusten korvausten yhteydessä on keskusteltu myös erilaisten lounas- ja virikeseteleiden jakamisesta vapaaehtoisille. Erilaiseen työntekijän omaehtoiseen liikunta- ja kulttuuritoimintaan oikeuttavat kulttuuri-, virike- ja liikuntaselitteit ovat TVL:n 64 ja 69 §:ien mukaan työntekijän osittain tai kokonaan verovapaa etu tiettyjen edellytysten täytyessä¹³². Työnantajalta saatu lounasseteli katsotaan luontoiseduksi, joka on veronalaista ansiotuloa. Luontoisedulla tarkoitetaan työnantajan palkan- saajalle muuna kuin rahana suorittamaa korvausta. Verohallinnon haastattelussa tuotiin esille, että lounas- ja virikeseteleitä tai muita vastaavia arvoseteleitä voi jakaa kokonaan tai osittain verovapaasti vain TVL:n soveltamisalan mukaisille työntekijöille. Haastattelun mukaan muille henkilöille annettu kyseinen etu on kokonaisuudessaan saajan veronalaista ansiotuloa.

6.4 Talkoo- ja vaihtotyön verotuksesta

Marraskuussa 2013 annettu ohje luonnollisen henkilön tekemän talkoo-, naapuriapu- ja vaihtotyön verotuksesta (dnro A31/200/2013) korvaa aikaisemman Talkootyön verotusohjeen (dnro 508/32/2005) lukuun ottamatta ohjeen kohtia, joissa käsitellään yhdistyksen lukuun tai nimissä tehtävää talkootyötä. Kesällä 2014 annettu verotusohje yleishyödyllisille yhdistyksille (dnro A47/200/2014) korvaa vuoden 2005 ohjeen yhdistyksen elinkeinotulon osalta sekä ohjeet dnro 384/349/2007 ja dnro A19/3570/2011 kokonaan.

Tuloverolain tulon käsite on laaja. Sen mukaan veronalaista tuloa ovat lähtökohtaisesti kaikki rahana tai rahanarvoisena etuutena saadut tulot, ellei niitä ole erikseen säädetty verovapaaksi. Edelleen lain mukaan veronalaista ansiotuloa on muun ohessa työsuhteen perusteella saatu palkka ja siihen rinnastettava tulo, eläke sekä tällaisen tulon sijaan saatu etuus tai korvaus. Työn tekeminen korvausta vastaan on veronalaista ansiotuloa. Verohallinnon ohjeen¹³³ mukaan työn tekemisestä suoritettava korvaus on veronalaista ansiotuloa riippumatta siitä, maksetaanko se rahana vai työsuorituksena.

Ohjeen mukaan talkootyö on vastikkeetonta työtä, joka on vapaaehtoista, eikä siihen liity järjestäjän ja tekijän lisäksi kolmansia osapuolia. Talkootyötä luonnehtii myös se, ettei se edellytä erityistä ammattitaitoa, koulutusta tai pätevyyttä. Talkoissa tehdään yleensä jokin tietty työ tai työvaihe. Esimerkiksi omakotitalon rakentaminen ei voi oikeuskäytännön perusteella tapahtua kokonaan talkoovoimin.

Verohallinnon ohjeen mukaan verotonta talkootyötä voi olla ainoastaan perinteinen vastikkeeton talkootyö. Talkootyö voi tulla verotetuksi esimerkiksi silloin, kun talkootyön tekijä itse vaatii tarjoilua tai työstä kiitokseksi annettu tavaralahja ei ole arvoltaan vähäinen. Ohjeen mukaan korvauksesta sopiminen etukäteen tekee talkootyöstä vastikkeellista ja veronalaista riippumatta korvauksen määrästä ja laadusta. Kuitenkaan talkootöiden ohessa tarjottu kestitys ei ole veronalaista. Verovapaata korvausta voi siten olla esimerkiksi aterian tarjoaminen talkootöihin osallistujille.

132 Ks. Verohallinnon ohje dnro 1848/31/2008.

133 Luonnollisen henkilön tekemän talkoo-, naapuriapu- ja vaihtotyön verotus A31/200/2013.

Samoin naapuriapu voi muuttua vastikkeen antamisen myötä luonteeltaan veronalaiseksi. On syytä korostaa, että sekä perinteinen talkootyö että naapuriapu ovat tunnusmerkkiensä mukaan vastikkeetta suoritettavia, joten verotettavaa tuloakaan ei synny, jos työstä ei anneta korvausta. Sekä talkootyötä että naapuriaputyötä voi tehdä myös tiettyä ammattitaitoa, koulutusta tai pätevyyttä omaava henkilö ilman huolta veroseuraamuksista, kunhan tällainen työ tehdään ilman vastiketta.

Verohallinnon ohjeessa yhdistyksen jäsenten yhdistykselle tai kolmannelle osapuolelle tekemä talkootyö voidaan jakaa kolmeen tyyppiin: yhdistykselle tehtävä vastikkeeton työ, yhdistyksen nimissä kolmannen osapuolen lukuun tehtävä vastikkeellinen työ (yhdistyksen tuloa) sekä kolmannen osapuolen lukuun tehty työ, josta työntekijä lahjoittaa palkkion edelleen yhdistykselle (työn tehneen tuloa)¹³⁴. Näistä kaksi viimeistä voivat aiheuttaa veroseuraamuksia joko yhdistykselle tai työn tehneelle.

Yhdistyksen tuloksi talkootyö katsotaan, kun työ on jokamiehen työtä, tapahtuu ilman työn teettäjän valvontaa ja johtamista, työ on tilapäistä ja saatu korvaus käytetään yleishyödylliseen toimintaan, eikä korvaus voi tulla vain niiden hyväksi, jotka työtä ovat tehneet. Jos taas työtä tehneiden katsotaan toimineen toimeksiantajan johdon ja valvonnan alaisena tai työ on vaatinut erityistä ammattitaitoa, saatu korvaus ei ole yhdistyksen tuloa vaan työtä tehneiden jäsenten tuloa.¹³⁵

Myös vaihtotyön ja aikapankkien verotusta on käsitelty Verohallinnon ohjeessa. Vaihtotyö on katsottu vakiintuneessa käytännössä veronalaiseksi. Vaihtotyössä vastikkeeksi saatua työsuoritusta pidetään vastikkeena tehdystä työsuorituksesta.¹³⁶

Verohallinnon ohjeessa on eroteltu kahdenkeskisen ja monenkeskisen vaihtotyön verotuksen käsittely. Kahdenkeskinen vaihtotyö voi olla verovapaata, jos työsuoritukset ovat tavanomaisia, arvoltaan vähäisiä, satunnaisia ja naapuriavun luonteisia. Kahdenkeskinen vaihtotyö tulee verotettavaksi, jos työsuoritus liittyy suorittajan tai työn vastaanottajan palkkatyöhön, elinkeinotoimintaan, maatalouteen tai muuhun tulonhankkimistoimintaan. Ohjeessa todetaan, että erityistä koulutusta, ammattitaitoa tai pätevyyttä vaativien työsuoritusten tapauksessa verotukselta ei vältytä kuittaamalla ammattityösuoritukset keskenään.

Aikapankin toiminta-ajatus perustuu monenkeskisen vaihtotyön organisoinnille¹³⁷. Vaihtopiireissä, kuten aikapankeissa jäsenet eivät vaihda työsuorituksia suoraan keskenään, vaan jäsen saa tehdystä työsuorituksesta vaihtoyksikön, jolla hän voi hankkia työsuorituksia muilta vaihtopiirin jäseniltä. Aikapankin kautta organisoidun työn voidaan katsoa olevan vaihtotyötä. Työn vastineeksi toimintaan osallistuvat saavat työsuorituksen toiselta aikapankin jäseneltä. Aikapankissa tehtyä työtä ei siten katsota tässä selvityksessä vapaaehtoistoiminnaksi, sillä aikapankissa tapahtuva vaihdanta on vastikkeellista. Aikapankin toiminta-ajatus perustuu siihen, että tehdyistä työsuorituksista saa yksiköitä, joilla voi ostaa työsuorituksia muilta osallisilta. Osallistuvat tietävät siis saavansa vastikkeen (”tovin” tai muun yksikön) työstään.

Monenkeskisessä vaihtotyössä verotettavaa tuloa syntyy vasta, kun tapahtuu vastikkeellista työsuoritusten vaihtoa. Verohallinnon ohjeen mukaan pelkkä vaihtoyksikön mukaisen työsuorituksen tekeminen eli vaihtoyksikköjen ansaitseminen ei kuitenkaan vielä johda tuloverovelvollisuuteen¹³⁸.

134 Verotusohje yleishyödyllisille yhteisöille A47/200/2014.

135 Verotusohje yleishyödyllisille yhteisöille A47/200/2014.

136 Luonnollisen henkilön tekemän talkoo-, naapuriapu- ja vaihtotyön verotus A31/200/2013.

137 Vaihtotyötä ja aikapankkia käsitelty myös luvussa 2.2.4.

138 Luonnollisen henkilön tekemän talkoo-, naapuriapu- ja vaihtotyön verotus A31/200/2013.

7 KUNNAT JA VAPAAEHTOISTOIMINTA

7.1 Avustukset ja kunnan käytännöt

Kuntien toimintaan vapaaehtoistoiminta liittyy muun muassa kuntien myöntämien järjestöavustusten ja kuntien tehtäviin kuuluvien palveluiden tuotannon kautta. Lisäksi kunnat voivat itse vastata vapaaehtoisten välityksestä ja koulutuksesta.

Kunta hoitaa kuntalain (365/1995) mukaan itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa ja sille laissa säädettyt tehtävät. Kuntien tehtävät jakautuvat siis erityistoimialaan ja yleistoimialaan. Kuntien erityistoimialaa ovat tehtävät, jotka kunnan on lainsäädännön perusteella hoidettava. Yleistoimialaan sisältyvät tehtävät, jotka kunta on omilla päätöksillään ottanut hoidettavakseen.

Kunnan harkinnanvaraisten avustusten myöntäminen järjestöille perustuu kuntien vapautteen tehtävien järjestämisessä. Kunnalla on kuntalain mukaan velvollisuus edistää eri väestöryhmiensä hyvinvointia ja kestävää kehitystä alueellaan, ja avustustoiminnan katsotaan edistävän tätä tavoitetta.¹³⁹ Kuntien avustukset voivat olla rahallisen tuen lisäksi esimerkiksi edullisia tai ilmaisia toimitiloja tai saatavasta luopumista. Myös järjestöjen käyttämät erilaiset urheilutilat ja -kentät ovat usein kuntien hoitamia.

Koska kuntien budjetit ovat tiukat vallitsevan taloudellisen tilanteen takia, kunnat saattavat haastattelujen mukaan vetäytyä tehtäviensä rajapinta-alueelta eli esimerkiksi järjestöjen tukemisesta avustuksin ja keskittyvät tiukasti lakisääteisen järjestämistä vastuun alaisiin tehtäviin. Tämä saattaa haastattelujen mukaan vaikuttaa vapaaehtoistoiminnan organisoimisen resursseihin. Haastatteluissa arveltiin, että myös järjestöjen tekemän ennaltaehkäisevän ja terveyttä edistävän toiminnan tukeminen saattaa vähentyä.

Kunnan harkinnanvaraiset avustukset ovat luonteeltaan yksipuolinen ja vastikkeeton oikeustoimi, joten kunnalla ei saisi olla välitöntä määräysvaltaa avustusten käyttämiseen¹⁴⁰. Haastattelujen mukaan järjestöavustukset tuntuvat kuitenkin olevan nykyään vastikkeellisia siten, että ne kohdistetaan tietyille toiminnalle. Rajapinta kunnan ostopalveluiden ja avustusten välillä ei ole haastattelujen mukaan selkeä, sillä sama toiminto on saattanut olla sekä kunnan järjestöavustusten piirissä että ostettavana palveluna. Palvelu tai toiminto, johon saadaan avustusta, ei ole markkinoiden piirissä, kun taas ostopalvelu hankitaan markkinoilta.

Haastatteluissa tuli esille tilanteita, joissa järjestön palvelu on siirretty ostopalveluista järjestöavustuksen alle tai avustetusta toiminnasta kilpailutuksen piiriin. Näistä mainittiin haastatteluissa muun muassa kehitysvammaisten kerho- ja leiritoiminta sekä mielenterveyspotilaiden asumis- ja tukipalvelut. Vaikuttaisi siltä, että rajanvedot kunnan avustustoiminnan, kunnan ja järjestön yhteistyön sekä ostopalveluiden välillä eivät ole aina selkeitä. Kyse saattaa olla myös yleisemmästä suuntauksesta, jossa kunnat järjestelivät tehtäviään ja joutuvat pohtimaan tehtäväkenttäänsä.

Haastatteluissa määriteltiin vapaaehtoistoiminnan alue kunnan tehtävien kautta siten, että järjestämistä vastuunalaiset lakisääteiset palvelut nimenomaan sosiaalityössä kuuluvat kunnan tehtäviin ja ne tehdään ammattityönä kunkin erityislainsäädännön mukaisesti. Vapaaehtoiset eivät voi haastattelun mukaan tehdä näitä tehtäviä, mutta voivat osallistua kaikkeen muuhun.

Esimerkiksi Helsingin kaupungin Sosiaali- ja terveysviraston vapaaehtoistoiminta on organisoitua ja ohjeistettua. Sosiaali- ja terveysvirastossa on kolme vapaaehtoistyön koordinaattoria. Helsingissä on myös Vapaaehtoistyön neuvottelukunta, joka toiminnallaan edistää Helsingin kaupungin ja vapaaehtoisuusyhteisöjen välistä yhteistyötä. Se muun muassa tiedottaa vapaaehtoistehtävistä ja kouluttaa vapaaehtoisia.¹⁴¹ Helsingin

139 Koivisto et al. 2010, s. 276.

140 Koivisto et al. 2010, s. 276.

141 Tulikallio – Malinen 2009.

kaupungilla voi osallistua vapaaehtoistoimintaan muun muassa asukastilan toimijana, saattajatoiminnassa, kulttuurikaverina, lastensuojelun tukihenkilötoiminnassa, sovittelutoiminnassa ja ikääntyneiden parissa.¹⁴²

Helsingin kaupungin vapaaehtoistoiminnan oppaassa on esitelty kaupungin palvelukeskusten vapaaehtoistoimintaa ja sen perusedellytyksiä. Palvelukeskuksissa toimintaa suunnittelee yhdessä henkilökunnan kanssa asiakkaista koostuva käyttäjäneuvosto. Palvelukeskusten vapaaehtoiset ovat kirjautuneet vapaaehtoisiksi. Vapaaehtoistoiminnan tarkoituksena on mielekkään tekemisen ja vertaistuen tarjoaminen asiakkaille. Palvelukeskuksissa voi toimia myös yhdistysten vapaaehtoisia.

Vapaaehtoistoiminnan perusedellytyksiksi palvelukeskuksissa on asetettu toiminnan arvostus ja näkyvyys, riittävä rahoitus, ohjaajat ja neuvojat, tiedotus ja vapaaehtoiskeskukset. Vapaaehtoistoimintaan tarvitaan riittävä rahoitus muun muassa vapaaehtoistoiminnan ohjaajan palkkaan, tiloihin, kulukorvauksiin ja vakuutuksiin. Lisäksi voidaan järjestää yhtenäistä peruskoulutusta, eriytyneitä koulutuksia eri tehtäviin sekä jatkokoulutusta. Vapaaehtoistoiminnan organisointiin sisältyy myös säännöllistä työnohjausta, kriisiapua tarvittaessa sekä virkistystilaisuuksien järjestämistä.¹⁴³

Joensuun kaupunki tarjoaa toisen esimerkin vapaaehtoistoiminnan järjestämisen malleista. Joensuu koordinoi vapaaehtoistoimintaa ikäihmisten palveluihin yhteistyössä yhdistysten kanssa. Kaupunki tarjoaa vapaaehtoisille tietoa vapaaehtoistoiminnan muodoista, koulutusta, tukea ja vakuutuksen. Vapaaehtoisille pystytään paremmin järjestämään ohjattua koulutusta ja muita tilaisuuksia, kun vapaaehtoistoiminta on koordinoitua. Vapaaehtoisten kanssa tehdään sopimus vapaaehtoisena toimimisesta, mutta vapaaehtoinen voi itse määrittellä, miten hän on käytettävissä. Vapaaehtoisten tehtävänä on ensisijaisesti sosiaalinen kanssakäyminen ikäihmisten kanssa esimerkiksi arkisten askareiden parissa.¹⁴⁴

Järjestökentän haastatteluissa toivottiin integroidumpaa yhteistyötä kunnan kanssa, jolloin vapaaehtoistoiminta voisi yhdistyä paremmin kunnan omaan toimintaan. Haastatteluissa toivottiin strategisempaa yhteistyötä, jossa pelkän taloudellisen avustamisen lisäksi suunnitellaan toimintaa yhdessä. Näin vapaaehtoistoiminta saataisiin haastatteluiden mukaan palvelemaan paremmin kunnan toimintaa ja löydettäisiin selkeämmin tilaa vapaaehtoistoiminnalle. Toisaalta haastatteluissa tuotiin esille, että yhteistyö ei saa rajoittaa vapaaehtoistoiminnan kehittämismahdollisuuksia. Haastattelussa todettiin, että liian kiinteät sidokset kuntaan sitovat tarpeettomasti osapuolia ja saattavat haitata vapaaehtoistoiminnan kehittymistä omin ehdoin. Haastattelun mukaan olisikin tärkeää säilyttää vapaaehtoistoiminnan riippumattomuus kunnista.

7.2 Vapaaehtoistoiminta ja järjestöjen palvelutuotanto

Vapaaehtoistoiminta ja kuntien toiminta voivat limittyä esimerkiksi palvelutuotannossa ja muissa kumppanuushankkeissa. Vapaaehtoistoimintaa saattaa sisältyä kunnan tehtäviin kuuluviin palveluihin, joita järjestöt tuottavat. Vapaaehtoisia voi toimia myös järjestön (tai yrityksen) tuottamassa palvelussa täydentämässä itse palvelua. Järjestö on saattanut saada palvelun hoitaakseen esimerkiksi kilpailutuksen kautta. Oman palvelutuotannon lisäksi järjestö voi välittää vapaaehtoisia.

Haastatteluissa todettiin, että järjestö voi valita tehtäväkseen palveluntuottajana toimimisen. Tällöin tulee huomioida, että RAY ei enää rahoita tätä toimintaa. Haastatteluissa nostettiin esille, että arvolähtöinen palvelutuotanto voisi olla järjestöjen valttina. Haastatteluissa todettiin, että yksi syy järjestöjen palvelutoimintaan on toiminnasta saatava rahoitus, jolla voidaan tehdä investointeja ja vahvistaa tasetta. Erityisesti yksityisissä sosiaalipalveluissa tuottajat ovat yleensä hyvin riippuvaisia kuntien ja yhtymien palveluostoista¹⁴⁵.

142 Helsingin kaupunki: Vapaaehtoistoiminnan mahdollisuuksia.

143 Tulikallio – Malinen 2009.

144 Moliis, Pekka: Vapaaehtoisista ja työttömistä apua vanhustyöhön. Kuntalehti 12.8.2014.

145 Lith 2013.

Järjestöjen toimintaa voidaan jaotella vapaaseen kansalaistoimintaan eli perustoimintaan ja vastikkeelliseen palvelutoimintaan. Järjestön perustoiminta toteuttaa yhdistyksen yleishyödyllistä tavoitetta ja suuntautuu sen jäsenille tai muulle säännöissä mainitulle joukolle. Vastikkeellisen palvelutoiminnan tarpeen voidaan katsoa tulevan yhdistyksen ulkopuolelta ja se palvelee jäsenistön ulkopuolista joukkoa.¹⁴⁶ Perustoiminnalla saattaa olla tiettyä lisäarvoa tuottavaa merkitystä myös palvelutuotannolle, sillä järjestön perustuotanto ja palvelutuotanto tukevat toinen toisiaan. Palvelutuotannossa pyritään purkamaan ja kokoamaan järjestön perustoiminta tuotteiksi, joita voidaan hinnoitella ja tarjota kuntien ostettavaksi¹⁴⁷. Palveluiden tuottamisessa mukana olevista yhdistyksistä käytetään myös termiä ”uusi kolmas sektori”. Yhdistykset voivat harjoittaa palveluliiketoimintaa hankkiakseen tuottoa perustoimintansa lisärahoitukseksi¹⁴⁸.

Yksityisen palvelutuotannon osuus sosiaali- ja terveystaloudessa on kasvanut 2000-luvulla. Vuonna 2009 yksityisen palvelutuotannon osuus terveystalouden kokonaiskustannuksista (12,6 miljardia euroa) oli 25 prosenttia ja sosiaalipalveluiden kokonaiskustannuksista (8,6 miljardia euroa) 30 prosenttia. Yksityisen tuotannon osuus oli vuonna 2010 sosiaalipalveluissa suurinta ensi- ja turvakotitoiminnassa, lasten ja nuorten laitos- ja perhehoidossa, päihdehuollon laitos- ja asumispalveluissa sekä palveluasumisessa, joissa kaikissa palveluissa yritykset ja järjestöt tuottavat vähintään puolet palveluista. Järjestöjen osuus oli suurin ensi- ja turvakodeissa sekä päihdehuollon asumispalveluissa.¹⁴⁹ Järjestöjen palveluiden osuus yksityisestä sosiaalipalvelutuotannosta on vähentynyt vuoden 2004 jälkeen suhteessa yrityksiin, sillä järjestöjen sosiaalipalvelutoimintayksiköiden määrä oli vuoteen 2004 asti suurempi kuin yritysten.

Viimeisen vuosikymmenen aikana tapahtuneista järjestökentän muutostrendeistä haastatteluissa tuotiin esiin muun muassa järjestöjen muuttunut rooli palvelutuotannossa. Järjestöjen palvelutuotanto on haastattelujen mukaan vähentynyt eikä palvelutoimintaa enää rahoiteta kilpailuvaikutusten takia. Haastatteluissa tuotiin esille, että järjestöt menestyvät vaihtelevasti kilpailutuoksissa. Haastateltavat pitivät tärkeänä, että kansalaisjärjestöjen tulisi voida pysyä yritysten joukossa palvelutuotannossa ainakin paikallisella tasolla. Järjestöjen merkityksestä palveluiden kehittäjänä kertoo myös se, että monet nykyisin kuntien vastuulla olevat palvelut ovat järjestöjen kehittämisiä, esimerkiksi neuvola ja kotipalvelut¹⁵⁰.

Kilpailu- ja hankintalainsäädäntö on muuttanut palvelutuotannon järjestöjen kannalta muun muassa siten, että järjestöjen ja kuntien välisistä suorista kumppanuussuhteista luovuttiin. Haastatteluissa huomautettiin, että tilanne on muuttunut aikaisempaan käytäntöön verrattuna lähes päinvastaiseksi, sillä ennen sopimus kunnan kanssa oli edellytys järjestölle kunnan avustuksen saamiselle.

Järjestöt tuottavat pikemminkin palvelukokonaisuuksia kuin yksittäisiä, eriteltävissä olevia palveluja. Järjestöjen tarjoamat palvelut on yleensä räätälöity palvelemaan tiettyä ihmisryhmää ja ne ovat yleensä laajempia palvelukokonaisuuksia, joilla pyritään tuomaan lisäarvoa. Esimerkiksi palvelukodin toimintaan voi sisältyä vertaistukea, joka toteutetaan vapaaehtoistoiminnalla. Järjestöjen palvelukokonaisuudet saattavat siten olla erilaisia kuin yrityksillä tai kilpailutuksen palvelukuvauksessa, eivätkä kunnat kilpailuttaessaan palveluja välttämättä pysty ottamaan huomioon tarjolla olevaa ns. ilmaista lisäarvoa.

Haastatteluissa todettiin, että jatkossa saatetaan kilpailuttaa entistä isompia kokonaisuuksia. Järjestöjen saattaa olla haastattelujen mukaan vaikea vastata tähän eikä pienesti tai paikallisesti toimiminen enää välttämättä onnistu. Haastatteluissa todettiin, että kilpailutuksissa tulisi pystyä tarjoamaan laajempia kokonaisuuksia, mutta järjestöt ovat tottuneet vastaamaan yleensä paikalliseen kysyntään ja tarpeeseen. Haastatteluissa tuotiin esille, että tietyn erityisryhmän tarpeista syntyneillä järjestöillä on erityisasiantuntemusta ja osaamista, jota yrityksillä ei välttämättä ole. Haastatteluissa oltiin huolissaan järjestöjen tarjoamien palveluiden jatkosta ja tuotiin esille se, että moni kansalaisjärjestön tarjoama palvelu oli jouduttu lopettamaan,

146 Tolvanen et al. 2013.

147 Koivisto et al. 2010, s. 102.

148 Koivisto et al. 2010, s. 275.

149 Terveiden ja hyvinvoinnin laitos 33/2011.

150 Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 4/2011.

koska järjestön palvelu ei ollut pärjännyt tarjouskilpailussa. Ongelmana nähtiin hankintalainsäädännön liian tiukka tulkinta ja markkinoiden arvioinnin puutteellisuus.¹⁵¹ Taloudellisen palvelutoiminnan loppuessa myös järjestön edellytykset järjestää vapaaehtoistoimintaa saattavat heiketä.

Eräissä haastattelussa esille tuotu esimerkkikunta osti aiemmin melkein kaikki sosiaalipalvelut järjestöiltä, mutta kymmenen vuoden aikana osakeyhtiömuotoisen toiminnan osuus kilpailutuksissa on kasvanut. Kuitenkin karkeasti sanottuna puolet esimerkkikunnan sosiaalipalveluostoista tapahtuu vieläkin yleishyödyllisiltä toimijoilta. Haastattelun mukaan suurten kuntien palvelujen ostotoiminnalla on suuri merkitys markkinoiden toimintaan ja kilpailun syntymiseen. Haastattelussa todettiin, että kuntien tulisi lähtökohtaisesti tukea vapaata kilpailua ja huolehtia, että esimerkiksi avustuspolitiikka ei vääristä kilpailua. Haastattelussa todettiin, että kuitenkin jotkin hankkeet vaativat strategisia suunnitelmia ja tietyt palvelut järjestetään avustuksin ja kumppanuushengessä. Tällaisista rakenteista tulee haastattelun mukaan kuitenkin irtautua, kun kilpailua alkaa syntyä. Haastattelun esimerkkikunnassa melkein kaikilla kunnan järjestämisvastuun alaisilla palveluilla on markkinat, jolloin kunta tuottaa ne itse tai sovelletaan hankintalakia.

Kuntien ja järjestöjen kumppanuussuhteet olivat haastattelujen mukaan syntyneet suorahankintaperinteen perusteella. Järjestelyt olivat haastattelun mukaan usein kunnille edullisia, taloudellisesti läpinäkyviä ja yhdessä kehiteltyjä palveluinnovaatioita. Kumppanuudet kuitenkin poistuivat hankintalain tiukan tulkinnan myötä, mitä haastatteluissa pidettiin menetyksenä. Haastatteluissa tuotiin esille, että julkisen toimijan on vaikea luoda strategisia kumppanuuksia nykyisen hankintalain tulkinnan mukaan.

Kolmannen sektorin järjestöiltä odotetaan yleisesti osallistumista erityisesti hyvinvointipalveluiden tuotantoon. Tämä olisi myös keino järjestöille hankkia lisärahoitusta toimintaan ja vaikuttaa alansa ympäristöön.¹⁵² Kolmannen sektorin osallistumista toivotaan julkisen sektorin resurssien tueksi. Järjestöjen rooli palvelutuotannossa nähdään kuntien palveluja täydentävien ja lisäarvoa tuovien palvelujen tuottajana. RAY:n avustusstrategiassa rohkaistaan raha-automaattivasteista järjestötyötä yhteistyöhön kuntien kanssa julkisen palvelujärjestelmän toiminnan kehittämiseksi¹⁵³.

Järjestöjen palvelutuotantoon voi liittyä myös mahdollisuus järjestää ns. SGEI-palveluita. Yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvillä palveluilla eli SGEI-palveluilla (*Services of General Economic Interest*) tarkoitetaan yleishyödyllisiä palveluita, joita ei pystytä markkinaehtoisesti järjestämään, mutta niiden saatavuuden turvaaminen on katsottu yhteiskunnallisesti niin merkittäväksi, että viranomaisen voi määrätä niiden järjestämiseksi palveluntuottajalle julkisen palvelun velvoitteen. Myös kolmannen sektorin järjestö voi olla tarjoajana¹⁵⁴. Yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen tarjoajalle maksettua korvausta ei katsota valtiontueksi, mikäli tietyt edellytykset täyttyvät¹⁵⁵.

151 Ks. myös Savolainen, Jaana: Kilpailutuspakko tappaa järjestöjen tuottamia palveluita, Helsingin Sanomat 17.9.2013.

152 Koivisto et al. 2010, s. 157.

153 RAY:n avustusstrategia 2012-2015.

154 SGI-palvelut (*Services of General Interest*) voivat olla myös ei-taloudellista toimintaa, jolloin niihin ei sovelleta valtiontuki- tai kilpailulainsäädäntöä.

155 Ns. Altmark Trans -tuomiossa (C-280/00) määritellään neljä kumulatiivista kriteeriä, joiden täytyessä kyseessä ei ole valtiontuki. 1) Edunsaajayrityksen tehtäväksi on tosiasiallisesti annettava julkisen palvelun velvoitteiden täyttämisen ja nämä velvoitteet on määriteltävä selvästi. 2) Ne parametrit, joiden perusteella korvaus lasketaan, on etukäteen vahvistettava objektiivisesti ja läpinäkyvästi. 3) Korvaus ei saa ylittää sitä, mikä on tarpeen, jotta voidaan kattaa kaikki ne kustannukset tai osa kustannuksista, joita julkisen palvelun velvoitteiden täyttämisen edellyttää. 4) Jos palveluntuottajaa ei valita sellaisessa julkisissa hankintoja koskevassa menettelyssä, joka kykenee tuottamaan kyseiset palvelut julkisyhteisön kannalta vähäisimminkin kustannuksin, tarvittavien kustannusten taso tulee määritellä vertaamalla niitä siihen, mitä hyvin johdetun ja vastaavankaltaisia palveluja tuottamaan kykenevälle keskivertoyritykselle koituisi ko. velvoitteiden täyttymisestä.

8 ERITYISKYSYMYKSET

8.1 Vapaaehtoistoiminta täydentää ammattitaitoa vaativaa työtä

Haastatteluissa keskusteltiin rajanvedosta vapaaehtoisten ja ammattilaisten tekemien tehtävien välillä. Vapaaehtoistoiminta ja ns. ammattityö saattavat olla hyvin lähellä toisiaan erityisesti sosiaali- ja terveysalalla. Myös esimerkiksi urheilussa ja liikunnassa valmennus saatetaan hoitaa vapaaehtoisvoimin tai ammattimaisesti.

Haastatteluissa suhtauduttiin myönteisesti vapaaehtoiisiin ammattityöntekijöiden rinnalla eikä heitä pääsääntöisesti pidetty uhkana esimerkiksi sosiaali- ja terveysalan ammattityölle. Erikseen korostettiin, että vapaaehtoiset ovat voimavara. Haastatteluissa tuotiin esille, että vapaaehtoistoimintaa kuvaa nimenomaan auttamisen halu ja vapaaehtoisuus, eikä vapaaehtoisilla ole siten velvoitetta samalla tavalla työntekoon kuin palkatulla henkilökunnalla. Esimerkiksi erilaiset työvuorolistat eivät sido vapaaehtoista yhtä vahvasti kuin työntekijää. Haastatteluissa tuli kuitenkin esille tilanteita, joissa vapaaehtoiselta toivotaan pitempiaikaisempaa sitoutumista vapaaehtoistoiminnan luonteen vuoksi. Esimerkiksi luottamuksellisen suhteen luominen autettavaan edellyttää vähintäänkin moraalista sitoutumista.

Vapaaehtoistoimintaan osallistuvat eivät voi tehdä tiettyä koulutusta tai pätevyyttä vaativia tehtäviä. Vapaaehtoiset yleensä koulutetaan ja perehdytetään tehtäviin. Perehdytykset ja koulutukset ovat usein lyhyitä, muutaman illan tai päivän kestäviä tilaisuuksia. Haastatteluissa todettiin, että vapaaehtoiset tulevat omasta halustaan tekemään tehtäviä, joita he uskovat osaavansa. Useissa vapaaehtoistoiminnan määritelmissä myös todetaan, että vapaaehtoistoimintaa tehdään tavallisen ihmisen tiedoin ja taidoin. Kyse on usein erityisesti sosiaali- ja terveysalalla enemmänkin ihmiskontaktin tuomisesta palvelujärjestelmään.

Sairaalassa tapahtuvassa vapaaehtoistoiminnassa palkatun henkilökunnan huoli on kohdistunut vapaaehtoisen käsitykseen mm. vaitiolovelvollisuudesta ja hygieniaoasamiseen. Vapaaehtoistoiminnan arvostuksen lisääminen voi tapahtua esimerkiksi sitä kautta, että tuodaan esille vapaaehtoisten vastuullisuutta ammattilaisille. Vapaaehtoiseksi päässeet ovat käyneet läpi rekrytinnin ja tietyn koulutuksen.¹⁵⁶

Haastatteluissa tuli ilmi muutamia tilanteita ja tehtäviä, joissa vapaaehtoistoiminta saattaa korvata ammattityötä. Esimerkiksi erilaisissa käyntiavustajan tai saattaja-apulaisen tehtävissä on huomattu, että autettava vanhus on liian huonokuntoinen vapaaehtoisen avustettavaksi. Haastatteluissa tuotiin esille myös, että erilainen kaveritoiminta saattaa korvata osittain lain tarkoittamia henkilökohtaisia avustajia. Erityisesti vapaaehtoinen saattaa korvata ammattimaista apua tilanteissa, joissa henkilö saattaisi olla oikeutettu henkilökohtaiseen avustajaan. Vapaaehtoinen voi myös täydentää ammattimaista henkilökohtaista apua. Tällaisissa tilanteissa ammattityön tarjonta on saattanut olla niukkaa, joten vapaaehtoinen on korjannut resurssipulaa.

Ongelmia saattaa syntyä, jos esimerkiksi hoitolaitoksen henkilökunnalla ei ole käsitystä, mitä vapaaehtoinen voi tehdä. Haastatteluissa tuotiin esille, että työnantajien tulisi ymmärtää, että vapaaehtoiset eivät ole työvoimaa, vaan he tuovat lisäarvoa avuntarvitsijoille. Onnistunut tehtävänjako riippuu paljon juuri henkilökunnasta ja sen aktiivisuudesta, eikä aina pelkästään vapaaehtoistoimintaa organisoivasta tahosta. Haastatteluissa oltiin huolissaan siitä, että vapaaehtoiselle voi kertyä liikaa tehtäviä. Useaan otteeseen haastatteluissa todettiin, että vapaaehtoisten jaksamisesta tulee huolehtia. Haastatteluissa korostettiin, että vapaaehtoisen kiittäminen ja huomioiminen vaikuttaa paljon vapaaehtoisen sitoutumiseen ja jaksamiseen.

Olennaista on, että vapaaehtoiselta ei voi vaatia samanlaista suoriutumista kuin vastaavalta palkatulta ammattilaiselta. Jo vapaaehtoisten jaksamisen takia vapaaehtoistoimintaa organisoivat tahot huolehtivat siitä, etteivät vapaaehtoiset tee ammattityötä vastaavia tehtäviä. Kuitenkin vapaaehtoisten tehtävät saattavat olla henkisesti kuormittavia. Vapaaehtoisia työskentelee esimerkiksi saattohoidossa. Henkilökunnan antama opastus ja tuki auttaa jaksamaan työssä, jossa vapaaehtoiset kohtaavat tilanteita, joihin heillä ei ole koulutusta.

156 Miten koulutan vapaaehtoisia erikoissairaanhoidossa? -seminaari 1.4.2014.

Kun samassa yksikössä työskentelee sekä palkattua ammattihenkilökuntaa että vapaaehtoisia, tehtävän- jaolla on suuri merkitys. Ammattihenkilökunnan ja vapaaehtoisten välillä tehdystä työnjaosta on käytännön kokemusta elinkeinotoiminnassa. Kokemuksia kerättiin vapaaehtoistoimintahankkeessa, jossa lähtökohtana oli, että vapaaehtoiset eivät tee varsinaista hoiva- tai hoitotyötä, vaan vapaaehtoiset antoivat aikaansa ja tekivät asiakkaiden kanssa yhdessä arkisia vapaa-ajantoimintoja, kuten kävelyttäminen, asioille saattaminen, pelaaminen ja ohjelman järjestäminen. Hankkeessa luotiin myös käytäntöjä, miten vapaaehtoiset voivat toimia yksittäisissä tilanteissa.¹⁵⁷

Vapaaehtoistoimintaa mahdollisesti rajoittavista tekijöistä keskusteltaessa haastatteluissa korostettiin, että vapaaehtoistoiminnalla ei korvata ammattilaisten työtä, eikä esimerkiksi valtakunnallisia ohjeistuksia ja mitoituksia. Ammattityöhön liittyvät rajapinnat rajoittavat jossain määrin vapaaehtoistoiminnan käyttöä, mutta tilanne ja käytännöt nähtiin kuitenkin toimivina.

Eräissä haastattelussa tuotiin esille myös vanhusten hoidon tavoitteen kotihoidon ensisijaisuudesta vapaaehtoistoiminnalle tuoma haaste. Kun tavoitteena on hoitaa ihmisiä mahdollisimman pitkään kotona, vapaaehtoisten käyttäminen saattaa haastattelun mukaan olla rajallisempaa. Haastattelussa todettiin, että autettavien tarvitsemat hoidot tulevat olemaan vaativampia ja laaja-alaisempia, eikä vanhuksen luona ole aina työntekijää auttamassa ongelmatilanteissa toisin kuin ympärivuorokautisessa hoidossa. Kuitenkin kotihoidossakin on haastattelun mukaan paljon ihmisiä, jotka hyötyvät vapaaehtoisten tuomasta avusta ja seurasta.

Haastatteluissa tuli esille se toiseikka, että julkinen sektori ei välttämättä pysty järjestämään kaikkia hyvinvointiin liittyviä palveluita tai tehtäviä. Vapaaehtoistoimintaa pidettiin voimavarana, jota tarvitaan enemmän. Vapaaehtoistoiminta soveltuu tuomaan lisäarvoa lakisääteiseen palvelujärjestelmään, mutta vapaaehtoistoiminnalla ei voida korvata lakisääteisiä tehtäviä. Haastatteluissa oli selvää, että vapaaehtoistyö ei voi korvata organisoitua ammattimaista työtä eli palkattua henkilökuntaa. Haastatteluissa tuli esille vapaaehtoistoiminnan nimenomaan täydentävä rooli julkisten palveluiden yhteydessä. Ammattityötä tekevällä ja vapaaehtoisella on yhteinen tavoite potilaan terveydestä¹⁵⁸.

8.2 Työttömän mahdollisuus osallistua vapaaehtoistoimintaan

Työttömyysturvalaissa (1290/2002) säädetään työttömän oikeudesta työttömyyspäivärahaan vapaaehtois- ja talkootyön aikana. Työttömyysturvalain 2 luvun 4 §:n mukaan työnhakijalla on oikeus työttömyysetuuteen siltä ajalta, jolloin hän osallistuu palkatta tavanomaiseen yleishyödylliseen vapaaehtoistyöhön tai tavanomaiseen talkootyöhön.

Kyseinen pykälä otettiin lakiin vuonna 1997 soveltamiskäytännön yhdenmukaisuuden ja ennakoitavuuden parantamiseksi. Tarkoituksena oli myös alentaa kynnystä hakeutua työllisyyttä edistäviin toimenpiteisiin sekä parantaa työnhakijan mahdollisuuksia osallistua muuhun vireyttä ylläpitävään aktiiviseen ja omaehtoiseen toimintaan. Lain esitöissä todettiin vapaaehtoistyötä koskevan säännöksen puuttumisen vähentäneen osaltaan osallistumista yhteiskunnallisesti merkittävään vapaaehtoistoimintaan. Vapaaehtoistoiminnalla on lain esitöissä tarkoitettu pääsääntöisesti yleishyödyllisten yhteisöjen tai laitosten organisoimaa vastikkeetonta vapaaehtoistoimintaa kotimaassa.¹⁵⁹

Työ- ja elinkeinoministeriön ohjeessa työttömyysturvan työvoimapolitiittisista edellytyksistä annetaan ohjeistusta vapaaehtois- ja talkootyön vaikutuksista työttömyysetuuteen. Tarkoituksena on, että työtön työnhakija voisi osallistua vapaaehtois- ja talkootyöhön vastaavalla tavalla kuin työssäkäyvä henkilö. Ohjeen mukaan tavanomaista yleishyödyllisenä vapaaehtoistyönä voidaan pitää esimerkiksi erilaisten yhdistysten kautta tapahtuvaa toimintaa. Myös sellaisissa yhteisöissä, joissa hoidetaan julkisia hallintotehtäviä tai viran-

157 Oravasaari – Järvensivu 2012. Hankkeen toteuttivat 2010-2012 Laurea-ammattikorkeakoulun ja Aalto-yliopiston kaupparkeakoulun asiantuntijat yhteistyössä muiden tahojen kanssa. Rahoittajana toimi Tekes.

158 Miten koulutan vapaaehtoisia erikoissairaanhoidossa? -seminaari 1.4.2014.

159 HE 88/1997 vp.

omaistehtäviä (esimerkiksi kunnat, seurakunnat, Metsähallituksen luontopalvelut tai Suomen Riistakeskus) voidaan harjoittaa laissa tarkoitettua palkatonta tavanomaista yleishyödyllistä vapaaehtoistyötä ja talkootyötä. Ohjeen mukaan esimerkiksi urheilu- tai muissa yleisötapahtumissa tehtävä vapaaehtois- tai talkootyö sekä vertaistukitoiminta ovat yleishyödyllistä ja tavanomaista vapaaehtois- tai talkootyötä. Vapaaehtoistyön tavanomaisuutta kuvaa se, että siihen voivat osallistua eri elämäntilanteissa olevat henkilöt.¹⁶⁰

Työttömyysturvalain mukaan henkilöä, joka työskentelee palkatta yrityksessä tai sellaisissa tehtävissä, jotka yleisesti tehdään työsuhteessa tai yritystoimintana, ei pidetä laissa tarkoitettuna työttömänä eikä henkilö tällöin voi saada työttömyysetuutta.¹⁶¹ Vapaaehtoistoimintaa tai talkootyötä ei siten ole työskentely yrityksessä tai yritystoiminta. Ohjeen mukaan palkatonta työskentelyä yrityksessä ei katsota yleishyödylliseksi vapaaehtoistyöksi. Yritys on ohjeen mukaan taloudelliseen tulokseen tähtäävää toimintaa, jota harjoitetaan juridisen yhtiömuodon kautta. Yritystoimintaa on ohjeen mukaan toiminta elinkeinonharjoittajana, osakeyhtiön, avoimen yhtiön, kommandiittiyhtiön tai osuuskunnan muodossa harjoitettu toiminta.¹⁶² Haastatteluissa tuotiin esille, että laissa tarkoitettua yritystoiminnan määrittely saattaa olla käytännössä vaikeaa. Haastatteluissa kysyttiin, mikä merkitys annetaan esimerkiksi non profit -toimintamallille tai yleishyödyllisille tavoitteille määriteltäessä yritystä tässä yhteydessä.

Tavanomaista yleishyödyllistä vapaaehtoistyötä ei ole lain mukaan yleisesti työsuhteessa tehdyt tehtävät. Tehtäviä katsotaan tehdyn yleisesti työsuhteessa, jos henkilö on aikaisemmin ollut saman vapaaehtoistoimintaa järjestävän tahon palveluksessa työsuhteessa ja siirtyy tekemään samoja tai samankaltaisia tehtäviä palkatta. Samoin tehtävät katsotaan yleisesti työsuhteessa tehdyiksi, jos henkilö itse ei ole aiemmin ollut järjestävän tahon palveluksessa, mutta samoja tehtäviä tekee tahon palveluksessa jatkuvasti ja säännöllisesti työsuhteessa työntekijöitä. Jos vapaaehtoistoimintaa järjestävän tahon palveluksessa ei ole palkattuja työntekijöitä, toimintaan osallistuminen katsotaan yleishyödylliseksi vapaaehtoistoiminnaksi.¹⁶³

Lain esitöissä todettiin vapaaehtoistoiminnan tapahtuvan yleishyödyllisten päämäärien edistämiseksi tai taloudellista voittoa tavoittelemattoman yhteisön toiminnan tukemiseksi. Tämän takia taloudellisen voiton tavoittelemiseen liittyvässä toiminnassa eli yritystoiminnassa tehty palkaton työ ei ole mahdollista työttömyysturvalla. Lisäksi todetaan, että työelämän vääristymien estämiseksi henkilöä ei pidetä työttömänä hänen työskennellessään palkatta tehtävissä, jotka yhteiskunnassa yleisesti tehdään palkkatyönä, yritystoimintana tai hankitaan ostopalveluna.¹⁶⁴

Ohjeen mukaan osallistuminen yleishyödyllisen yhteisön ja yleishyödyllisen yrityksen muuhun kuin elinkeinotoimintaan katsotaan yleishyödylliseksi vapaaehtoistyöksi, vaikka tällaisia tehtäviä tehtäisiin yleisesti työsuhteessa. Yleishyödyllisen yhteisön markkinoilla tapahtuvaan veronalaiseen elinkeinotoimintaan osallistumista ei pidetä ohjeen mukaan tavanomaisena yleishyödyllisenä vapaaehtoistoimintana.¹⁶⁵

Ohjeessa todetaan, että keskeinen vapaaehtoistoiminnan ja talkootyön tunnusmerkki on palkattomuus. Vapaaehtoiselle ja talkootyöhön osallistuvalla voidaan tarjota palkattomuuden vaarantumatta tavanomainen kestitys. Samoin voidaan korvata vapaaehtois- ja talkootyöstä aiheutuvia kustannuksia, kuten joukkoliikenteen matkalippu, kilometrikorvaus oman auton käytöstä tai korvaus oman puhelimen käytöstä.¹⁶⁶

160 Työ- ja elinkeinoministeriön ohje työttömyysturvan työvoimapolittisista edellytyksistä.

161 Ks. esim. vakuutusosoikeuden ratkaisut 14.12.2006/7201:2005 ja 21.10.2010/5616:2009. Henkilö oli työskennellyt yhdistyksessä ensin palkattuna toiminnanohjaajana noin vuoden ajan, minkä jälkeen hän toimi yhdistyksessä vapaaehtoisena toiminnanohjaajana ilman korvausta noin kolmen kuukauden ajan. Vakuutusosoikeus katsoi, että henkilö oli tämän kolmen kuukauden aikana työskennellyt sellaisissa tehtävissä, jotka yleisesti tehdään työsuhteessa eikä ollut oikeutettu työttömyysetuuteen. Jälkimmäisessä ratkaisussa henkilö oli työttömänä ollessaan työskennellyt palkatta osakeyhtiön jäähallityömaalla talkoopäällikkönä. Kyseessä oleva talkootyö voitiin vakuutusosoikeuden mukaan rinnastaa yleishyödylliseen vapaaehtoistyöhön, jonka avulla kuntaan on saatu oma jäähalli. Henkilö oli siten oikeutettu saamaan työttömyysetuutta.

162 Työ- ja elinkeinoministeriön ohje työttömyysturvan työvoimapolittisista edellytyksistä.

163 Työ- ja elinkeinoministeriön ohje työttömyysturvan työvoimapolittisista edellytyksistä.

164 HE 88/1997 vp.

165 Työ- ja elinkeinoministeriön ohje työttömyysturvan työvoimapolittisista edellytyksistä.

166 Työ- ja elinkeinoministeriön ohje työttömyysturvan työvoimapolittisista edellytyksistä.

Työ- ja elinkeinotoimisto ei voi ohjeen mukaan asettaa aikarajoja vapaaehtoistoimintaan tai talkootyöhön osallistumiselle. Työtön työnhakija ei kuitenkaan voi kieltäytyä hänelle tarjotusta työstä vapaaehtois- tai talkootyön takia. Vapaaehtoistoimintaan liittyvä perehdytys tai koulutus katsotaan harrastusluonteisiksi opinnoiksi ja osaksi vapaaehtoistoimintaa, eikä opiskeluksi.¹⁶⁷

Työttömyysturvalain tarkoituksena on mahdollistaa työttömälle työnhakijalle yhtäläinen oikeus osallistua vapaaehtoistyöhön kuin esimerkiksi työssäkäyvälle. Kuitenkin työttömän oikeutta osallistua vapaaehtoistoimintaan rajoitetaan siinä määrin, ettei pykälän tavoite välttämättä toteudu käytännössä.¹⁶⁸ Osallistuminen vapaaehtoistoimintaan, jota ei katsota työttömyysturvalain mukaiseksi yleishyödylliseksi vapaaehtoistyöksi, saattaa johtaa työttömyysetuuden menettämiseen tai takaisinperintään. Lain mukaan vapaaehtoistoimintaa yrityksessä ei katsota lain tarkoittamaksi tavanomaiseksi yleishyödylliseksi vapaaehtoistyöksi, mikä käytännössä estää työttömän työskentelyn vapaaehtoistehtävissä yrityksessä. Lain osittainen tulkinnanvaraisuus saattaa aiheuttaa epävarmuutta, joka saattaa estää kokonaan työttömän osallistumisen vapaaehtoistoimintaan.

8.3 Vapaaehtoistoiminta ja yritykset

Yksilöt voivat osallistua vapaaehtoistoimintaan haluamallaan tavalla. Haastatteluissa todettiin, että vapaaehtoistoimintaa voi olla myös yritystoiminnassa, vaikka perinteisesti järjestöt ovat organisoineet vapaaehtoistoimintaa. Yritykset voivat sisällyttää ulkopuolista vapaaehtoistyötä yritystoimintaansa tai yrityksen työntekijät voivat esimerkiksi tehdä päivän vuodessa vapaaehtoistoimintaa. Suomessa yritysten osallistuminen vapaaehtoistoimintaan on kuitenkin vähäistä verrattuna muihin EU-maihin.

Järjestöjen ja yritysten yhteistyöstä tulisi haastattelujen mukaan hyötyä molempien osapuolten. Haastatteluissa tuli esille esimerkki pro bono -tyyppisestä toiminnasta, jossa konsultointiyritys oli lahjoittanut yleishyödylliselle yhteisölle osaamistaan. Yritys saa yhteistyöstä mainetta yhteiskunnallisena toimijana ja järjestö osaamista, jota sillä ei itsellään ole. Verohallinto oli kuitenkin puuttunut yhteistyöhön yrityksen arvonlisäverotuksen takia. Ongelmana yhteistyössä oli verotuksen kannalta, että lahjoitettua osaamista ei saa vähentää arvonlisäverotuksessa, vaan toiminta pitää merkitä omaan käyttöön ottona. Tilanteen todettiin haastattelussa olevan esimerkki yleisemmästä ongelmasta, jossa yksittäisen virkamiehen noudattaessa oman hallinnonalansa lainsäädäntöä ja sääntöjä hän tulee toimineeksi yhteiskunnallisen osallistumisen ja vapaaehtoistoiminnan kannalta kokonaistilannetta heikentävästi. Sääntelyllä saattaa usein olla erilaiset, jopa ristikkäiset tavoitteet eri hallinnonaloilla.

Vapari – vapaaehtoiset kumppaneiksi -hankkeessa organisoidaan vapaaehtoistoimintaa hoivayrityksessä. Hankkeessa luotiin kumppanuusmalli, jossa vapaaehtoiset toimivat hoivayrityksen kumppaneina. Vapaaehtoiset eivät osallistuneet varsinaiseen hoiva- tai hoitotyöhön, vaan tarkoituksena oli, että vapaaehtoiset tuovat hoitokodin asiakkaille uudenlaista toimintaa ja vuorovaikutusta. Vapaaehtoistoiminnan nähtiin tuovan tuotavuutta hoivapalveluihin asiakkaiden viihtyvyyttä parantamalla. Vapaaehtoistoiminnan sisällön nähtiin olevan tehtävissä, jotka eivät kuulu markkinoilta ostettavaan hoivatyöhön. Vapaaehtoiset antavat aikaansa. Hankkeen taustalla oli vapaaehtoistoiminnan vähäisyys yksityisellä sektorilla, henkilöstöresurssien riittävyys, väestön ikärakenteen muutos ja aktiiviset eläkeläiset.¹⁶⁹

Hankkeessa vapaaehtoistoiminnan todettiin olevan sellaista palvelutoimintaa, jota ei voida ostaa markkinoilta eikä myydä siellä, sillä vapaaehtoistoimintaa tarjotaan tai ollaan tarjoamatta vapaaehtoisesti. Vapaaehtoistoiminta ei myöskään ole hierarkkisesti järjestäytyneitä, sillä vapaaehtoisia ei voi sitoa toimintaan. Vapaaehtoistoimintaan ei myöskään sovellu osto- tai myyntisopimukset tai työntekijäsopimukset. Näistä syistä hankkeessa käytettiin vapaaehtoistoiminnan toteuttamiseen nimenomaan kumppanuusmallia. Hankkeessa

167 Työ- ja elinkeinoministeriön ohje työttömyysturvan työvoimapolitiittisista edellytyksistä.

168 Työttömän osallistuminen vapaaehtoistoimintaan on katsottu ongelmalliseksi myös Eduskunnan vapaaehtoistoiminnan tukiryhmän 7.6.2013 antamassa keskustelualoitteessa ja tukiryhmän kokoamassa listassa vapaaehtoistoiminnan esteistä.

169 Oravasaari – Järvensivu 2012.

vapaaehtoiset tulivat hoivayritykseen joko vapaaehtoistoiminnan organisaation kautta tai ilman taustaorganisaatiota. Hankkeessa oli mukana osapuolina myös koordinaattorit ja ulkopuolinen kehittämistuki.¹⁷⁰

Hankkeessa kiinnitettiin myös huomiota siihen, että vapaaehtoistoiminta osana yritystoimintaa ei voi lähteä liikkeelle taloudellisesta näkökulmasta eikä tavoitteena voi olla kustannussäästöt. Vapaaehtoistoiminta voi olla yritykselle kilpailuetu, mutta ei sitä kautta, että sillä säästettäisiin palkattujen työntekijöiden työpanoksessa. Vaikka vapaaehtoistoiminta on vastikkeetonta, se ei ole silti yritykselle ilmaista, sillä sen organisointi ja tuki vie palkatun henkilökunnan työaikaa.¹⁷¹

Haastatteluissa tuli esille, että yritysten omalle vapaaehtoistoiminnalle saattaa olla ideologisia esteitä. Haastatteluissa yhtenä huolena oli, että vapaaehtoistoiminta tukee yritystoimintaa väärällä tavalla.

8.4 Vastuu ja vakuutukset

Haastatteluissa tuli ilmi, että vapaaehtoisille on otettu erikseen vastuu- ja tapaturmavakuutuksia. Vakuutukset liittyvät yleensä organisoinnin tasoon ja toiminnan laajuuteen. Haastatteluissa todettiin, että vapaaehtoisten välitystoiminnan ja organisoinnin tulisi olla melko laajaa, jotta vakuutus olisi tarkoituksenmukaista ottaa. Osalla haastatelluista, vapaaehtoistoimintaa organisoivista tahoista oli vakuutukset vapaaehtoisille, osalla ei. Joissain tapauksissa on haastattelujen mukaan ollut vaikea saada vakuutusta eläkeikäisille vapaaehtoisille. Vakuutusten tarjoajilla on eroja, minkälaisia ja keiden aiheuttamia vahinkoja vakuutus kattaa. Vakuutusten ottaminen liittyy myös mahdolliseen toimintamalliin.

Vaihtuvan vapaaehtoisjoukon vakuuttaminen saattaa olla hankalaa. Vakuutus voidaan mahdollisesti ottaa kollektiivisena, jolloin yksittäiselle vapaaehtoiselle ei tarvitse erikseen ottaa vakuutusta. Kuitenkin pitää vielä erikseen sopia, voiko vakuutuksen ottaa avoimena, jolloin vapaaehtoisten vaihtuminen ei johda vakuutuskirjan muuttamiseen vai pitääkö yksittäiset henkilöt nimetä vakuutukseen. Esimerkiksi Helsingin kaupungin palvelukeskuksilla vapaaehtoisille on ryhmätapaturmavakuutus, jonka edellytyksenä on, että vapaaehtoinen on kirjautunut palvelukeskuksen vapaaehtoiseksi.

Myös rikostaustan selvittäminen vapaaehtoiselta nousi haastatteluissa esille. Haastateltavat pitivät menettelyä toisaalta tärkeänä varotoimena, mutta toisaalta taas rikosrekisteriotteen pyytäminen saattaa vähentää mielenkiintoa osallistua. Rikostaustan tarkistaminen saattaa myös lisätä byrokratian määrää ja tehdä siten osallistumisesta vaikeampaa. Haastatteluissa todettiin, että esimerkiksi taloudelliset väärinkäytökset ovat mahdollisia, vaikkakin hyvin harvinaisia. Oikeusministeriö selvitti rikostaustan tarkistamista vapaaehtoistoiminnassa, koska EU:n direktiivi edellyttää, että järjestettyyn vapaaehtoistoimintaan osallistuvilta henkilöiltä tulee voida pyytää tietoa henkilön mahdollisista tuomioista lapsiin kohdistuneista seksuaalirikoksista. Lain-säädännön valmistelussa pyrittiin siihen, ettei menettely vaikeuttaisi vapaaehtoistoiminnan järjestämistä.¹⁷²

Laissa lasten kanssa toimivien vapaaehtoisten rikostaustan selvittämisestä (148/2014) vapaaehtoisella tarkoitetaan henkilöä, joka omasta tahdostaan osallistuu tai jonka on tarkoitus osallistua vapaaehtoistoimintaan olematta virka- tai työsuhteessa vapaaehtoistehtävän järjestäjään. Lain mukaan vapaaehtoistehtävän järjestäjällä on oikeus pyytää rikosrekisteriote vapaaehtoisesta, jos vapaaehtoistehtävän järjestäjä on antamassa vapaaehtoiselle tehtävän alaikäisten lasten kanssa. Lain mukaan rikosrekisteriotteen antaminen edellyttää, että vapaaehtoinen on antanut otteen hakemiseen etukäteen kirjallisen suostumuksen.¹⁷³

170 Oravasaari – Järvensivu 2012.

171 Oravasaari – Järvensivu 2012, s. 34–35.

172 HE 149/2013 vp.

173 Laki tuli voimaan 1.5.2014. Lain voimaantulon jälkeen rikosrekisterioteita on haettu arvioitua vähemmän.

Kerkelä, Lasse: Vain harvat järjestöt tarkastaneet vapaaehtoisten työntekijöiden rikostaustoja. Helsingin Sanomat 24.7.2014.

8.5 Yhteiskunnallinen yritys

Yksityisen ja kolmannen sektorin väliin sijoittuu yhteiskunnallinen yritys, joka ei ole juridinen yritysmuoto, vaan liiketoimintamalli, jonka tavoitteet ovat yhteiskunnallisia. Yhteiskunnallinen yritys harjoittaa yritystoimintaa markkinoilla ja sijoittaa suurimman osan voitostaan toimintansa kehittämiseen. Yhteiskunnallisen yrityksen toiminta-ajatukseen kuuluu myös voiton tuottaminen, mutta omistajille jakamisen sijaan voitto investoidaan pääosin yritykseen.

Yhteiskunnallinen yritys on eräänlainen sertifikaatti, joka myönnetään yhteiskunnallisten ongelmien ratkaisemiseen tähtäävälle liiketoiminnalle. Merkin myöntää hakemuksesta Suomalaisen Työn Liiton alainen Yhteiskunnallisen yrityksen toimikunta. Yhteiskunnallisen yrityksen toimintamallia ei säädelä lainsäädännössä. Yhteiskunnalliselle yritykselle ei ole yhtä määritelmää, mutta merkin myöntämiskriteerit määrittelevät osaltaan yhteiskunnallista yritystoimintaa. Ensisijaisten kriteerien mukaan yhteiskunnallisen yrityksen ensisijainen tarkoitus ja tavoite on yhteiskunnallisen hyvän tuottaminen. Toiseksi yhteiskunnallisella yrityksellä tulee olla rajoitettu voitonjako ja sen tulee käyttää suurin osa voitostaan liikeideansa mukaisen yhteiskunnallisen hyvän tuottamiseen joko kehittämällä omaa toimintaansa tai lahjoittaen sen toiminta-ajatuksensa mukaisesti. Kolmanneksi liiketoiminnan tulee olla avointa ja läpinäkyvää.¹⁷⁴

Yhteiskunnallisille yrityksille on myös perustettu etujärjestö. Etujärjestön määritelmän mukaan yhteiskunnalliset yritykset ovat yksityisesti omistettuja, niiden liiketoiminnan tavoitteena on edistää yhteiskunnallisia päämääriä ja ne käyttävät voittojaan niiden tavoitteen mukaisten päämäärien toteuttamiseen.¹⁷⁵

Yhteiskunnallisen yrityksen laajaan määritelmään sisältyy itse yhteiskunnallisen yrityksen lisäksi sosiaaliset yritykset (laki sosiaalisista yrityksistä 1351/2003), pienosuuskunnat, yleishyödylliset yritykset, yhdistysten yhteiskunnallisesti merkittävä liiketoiminta sekä yhteisöedun yritykset.

Yhteiskunnallisten yritysten voitaisiin katsoa kuuluvan niin sanottuun neljanteen sektoriin siinä merkityksessä, että neljännen sektorin toimijat yhdistävät kolmen muun sektorin parhaat puolet toiminnassaan¹⁷⁶. Työ- ja elinkeinoministeriön raportissa yhteiskunnallisen yrityksen toimintamallista on haettu ratkaisua esimerkiksi yrittäjyyteen kannustamiseen, julkisen järjestämävastuun piiriin kuuluvien palvelujen tuottamiseen, työllisyyden edistämiseen ja kansalaisjärjestöjen maksulliseen palvelutuotantoon.¹⁷⁷

174 Yhteiskunnallinenyritys.fi: Yhteiskunnallisen yrityksen merkin myöntämisperusteet.

175 www.arvoliitto.fi.

176 Heikka, Taneli: Neljäs sektori pelastaa kaaoksesta. Blogikirjoitus 13.4.2011.

177 Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu 4/2011.

9 LOPUKSI

9.1 Mahdollisuuksista ja esteistä

Tutkimukset osoittavat, että Suomessa vapaaehtoistoimintaan osallistuminen on yleistä. Lisäksi vapaaehtoistoiminnalla on suuret kasvumahdollisuudet, sillä kolmasosa ihmisistä tulisi mukaan toimintaan kysyttäessä tai mielekkään tehtävän löytyessä.

Haastatteluissakin tuli esille, että ihmisillä on halua osallistua vapaaehtoistoimintaan. Vapaaehtoistoimintaa myös arvostetaan ja sen merkitys tunnustetaan. Ihmisillä on siten tahtoa edistää vapaaehtoistoimintaa ja rakentaa kannusteita sille. Vaikuttaisikin siltä, että osa vapaaehtoistoiminnan esteistä on ollut kuvitteellisia. Toimintakenttä saattaa olla epävarma erityisesti tiedonpuutteen takia.

Haastatteluissa käsiteltiin vapaaehtoistoiminnan esteitä ja mahdollisuuksia. Kysymykset koskivat muun muassa kilpailua ja hankintalainsäädäntöä, RAY:n avustustoimintaa, verotuskäytäntöjä ja kuntien toimintaa.

Kilpailuneutraliteetin eli tasavertaisten toimintaedellytysten vaarantumisen vapaaehtoistoiminnan takia voidaan katsoa olevan mittakaavaltaan vähämerkityksellinen ongelma, sillä vapaaehtoistoiminnalla ei yleensä tuoteta markkinaehtoisia palveluja. Haastatteluissa ja Kilpailuviraston tapauskäytännössä tuli ilmi, että vapaaehtoistoiminnalla voi olla rajatulla alueella vähäisiä vaikutuksia markkinoiden toimintaan. Vapaaehtoistoiminta ei kuitenkaan ilmiönä näyttäisi vaarantavan markkinoiden toimivuutta.

Järjestöt katsoivat hankintalainsäädännön kannaltaan ongelmalliseksi. Haastateltavat kokivat, että palvelut keskittyvät suuremmille yksiköille ja että järjestöjen arvokasta työtä ei oteta huomioon palvelutuotannossa tai kilpailutuksissa. Järjestöillä on haastattelujen mukaan erityisesti sosiaalialalla erityisosaamista, jota ne eivät kuitenkaan pysty tarjoamaan riittävän laajasti. Hankintalain mukaisen kilpailuttamisen koettiin myös kasvattavan suhteettomasti erityisesti pienten järjestöjen hallinnollista taakkaa. Hankintalainsäädäntöä uudistetaan seuraavien vuosien aikana.

Raha-automaattiyhdistyksen avustuskäytäntöä pidettiin nykyään selkeämpänä, sillä avustuksia ei myönnetä maksulliseen palvelutuotantoon. Toisaalta haastatteluissa esitettiin, että avustusten hakeminen ja seurantaan vastaaminen muodostavat suuren hallinnollisen taakan erityisesti pienemmille järjestöille. Haastatteluissa korostettiin RAY:n rahoituksen pitkäjänteisyyttä. Toisaalta RAY:n avustusten projektiluonteisuutta pidettiin huonona erityisesti vapaaehtoistoimintaa organisoivan henkilökunnan työsuhteiden jatkuvuuden kannalta. Haastatteluissa todettiin, että RAY:n avustustoiminnan uudistumisen ja hankintalainsäädännön takia perinteisesti järjestöjen vastuulla olevat palvelut ovat altistuneet kilpailulle ja järjestöjen kumppanuussopimukset kuntien kanssa ovat päättyneet.

Haastatteluissa verotuskäytäntöjä pidettiin epäselvinä erityisesti tiedon puutteen takia. Epäselvää oli esimerkiksi, mitkä säännökset soveltuvat työntekijöihin ja mitkä vapaaehtoiisiin. Haastattelujen mukaan vapaaehtoistoiminta on vastikkeetonta ja toimintaan osallistumisen motiivi on usein auttamisen halu, joten rahallisen palkitsemisen ei tulisi olla merkittävässä roolissa vapaaehtoistoiminnan organisoinnissa. Toisaalta vapaaehtoiselle ei saisi syntyä ylimääräisiä kustannuksia vapaaehtoistoiminnasta ja auttamisesta. Tuloverolain mukaan yleishyödyllinen yhteisö voi korvata matkakustannuksia verovapaasti tiettyyn määrään asti. Muiden kustannusten korvaamisesta ei ole säädetty lain tasolla, mutta veroviranomaisen käytännössä muidenkin kulujen korvaaminen on ollut sallittua tiettyyn määrään asti ilman veroseuraamuksia. Lainsäädännön epäselvyys tai sen puuttuminen kokonaan on omiaan johtamaan epävarmoihin tulkintatilanteisiin, joten verolainsäädännön selkeyttäminen voisi olla joiltain osin tarpeen.

Kuntien käytännöt ja mahdollisuudet osallistua vapaaehtoistoiminnan avustamiseen ja organisointiin vaihtelevat. Kuntien järjestöavustuksiin vaikuttaa haastatteluiden mukaan merkittävästi vallitseva taloustilanne. Haastatteluissa järjestöt toivoivat läheisempää yhteistyötä kuntien kanssa, jolloin vapaaehtoistoiminta saataisiin palvelemaan paremmin kunnan toimintaa ja löydettäisiin selkeämmin tilaa vapaaehtoistoiminnalle.

Vapaaehtoistyön rinnastumista koulutetun ja työsuhteessa olevan henkilökunnan ammattityöhön ei yleisesti pidetty uhkana. Kaikki haastateltavat pitivät selvänä, että vapaaehtoisten rooli on lakisääteistä sosiaali- ja terveyspalvelujärjestelmää täydentävä. Vapaaehtoiselle pitäisi löytyä mielekästä tekemistä, mutta ei liikaa vapaaehtoisen jaksamiseen nähden. Vapaaehtoiset vastaavat haastattelujen mukaan yleensä ihmiskontaktin tuomisesta palveluympäristöön. Kuitenkin haastatteluissa tuotiin esille, että osittain saattaa olla vaarana ammattityön korvaantuminen vapaaehtoistyöllä resurssipulan takia. Palkatun henkilökunnan merkitys on suuri vapaaehtoistoiminnan onnistumisessa: työnjaossa, vapaaehtoisten sitouttamisessa ja kiittämisessä. Myös erilaiset vastuu- ja turvallisuuskysymysten epäselvyydet nähtiin haastatteluissa vapaaehtoistoimintaa hankaloittavina tekijöinä.

Haastatteluissa esille nousseet vapaaehtoistoimintaa vaikeuttavat tekijät olivat osittain samoja kuin Kansalaisareenan ja Eduskunnan vapaaehtoistoiminnan tukiryhmän¹⁷⁸ vuosina 2010–2012 kokoamat vapaaehtoistoiminnan esteet. Esteinä nähtiin tässä kyselyssä muun muassa:

- rikosrekisteriote,
- työttömän mahdollisuus osallistua vapaaehtoistoimintaan,
- verotus, kulukorvaukset ja vapaaehtoisen kiittäminen,
- rajapinnat vapaaehtoistoiminnan ja ammattityön välillä,
- tietoturva, ilmoitusvelvollisuus, salassapitosäännökset ja henkilötietolaki,
- riskien hallinta ja vakuutukset,
- hygieniasäädökset,
- taloudelliset toimintaedellytykset, varainhankinta, arpajaislaki ja hankintalaki
- rakenteelliset toimintaedellytykset kuten vapaaehtoistoiminnan tukikeskusten puute ja hallitustyöskentelyn sitovuus
- fyysiset esteet.¹⁷⁹

Opetusministeriön selvityksessä vuodelta 2002 kansalaistoimintaa rajoittaviksi tekijöiksi nousi erityisesti yhdistyksen hallituksen jäsenten juridinen vastuu, ennakonpidätysasiat, yhdistyksen tulojen verotus ja työnantajavelvoitteiden moninaisuus. Selvityksessä todettiin myös, että esimerkiksi lainsäädäntöä ei nähty toimintaa merkittävästi rajoittavana tekijänä, sillä sitä ei selvityksen mukaan tunneta eikä siksi osata noudattaa.¹⁸⁰

Vapaaehtoistoiminnan toimintaedellytysten parantamismahdollisuuksina haastatteluissa ehdotettiin erityisesti käytäntöjen selkeyttämistä ja lainsäädännön järkevää tulkintaa. Vapaaehtoistoimintaan osallistumisen tulisi haastatteluiden mukaan olla mahdollisimman helppoa ja vaivatonta. Tietyistä kysymyksistä kuten verotuskäytännöistä tulisi haastattelujen mukaan olla selkeät linjaukset, jotta koko kenttää koskevien kysymysten ratkomiseen ei tarvitse käyttää suhteettomasti resursseja. Vapaaehtoistoiminnan edistämiseen nähtiin vaikuttavan myös vapaaehtoisen muistaminen ja huomioiminen. Haastatteluissa korostettiin, että vapaaehtoisten sitoutuminen edellyttää huolenpitoa vapaaehtoisista.

Vapaaehtoistoiminnan edellytyksiä voitaisiin parantaa tekemällä osallistuminen ja vastaanottaminen helpommaksi. Yhtenä kysymyksenä on, miten saatetaan vapaaehtoistoiminnasta hyötyjät ja auttajat vapaaehtoistoiminnan piiriin. Kysynnän ja tarjonnan kohtaamisen vaikeudet ovat eräs vapaaehtoistoimintaa hankaloittava tekijä. Vapaaehtoistoiminnan tulisi haastattelujen mukaan olla luonnollinen osa esimerkiksi palvelukeskusten asiakkaiden ja muiden avuntarvitsijoiden normaalia toimintaa, sillä avun tarvitsija ei välttämättä myönnä, että hän tarvitsee apua, jolloin avun tulee tapahtua mahdollisimman helposti. Pelkästään seura ja läsnäolo voivat tuoda avun, jota autettava ei ole myöntänyt tarvitsevansa. Luonnollinen ympäristö kohtaamisille syntyy, kun ihmisiä kerätään normaalin toiminnan ympärille.

178 Eduskunnan vapaaehtoistoiminnan tukiryhmään kuuluu 11 kansanedustajaa eri puolueista.

Ks. lisää osoitteessa: <http://www.kansalaisareena.fi/eduskunta>. Viitattu 14.11.2014.

179 Vapaaehtoistoiminnan estekartoitus 2010–2012.

180 Opetusministeriö 2002:23.

Vapaaehtoistoiminnan yhtenäisen toimintamallin puuttuminen nähtiin haastatteluissa esteenä tai ainakin hidasteena vapaaehtoistoiminnalle. Toimintamallin toivottiin sisältävän esimerkiksi vapaaehtoistoiminnan rahoituskanavia, kontakteja, koulutusta, koordinaatiota, tukea ja ylläpitoa koskevia ohjeita. Jos vapaaehtoistoimintaa vasta aloitetaan, toimintamallista toivotaan tukea koko vapaaehtoistoiminnan organisointiin, aina vapaaehtoisten rekrytoinnista ja koulutuksesta käytännön kysymyksiin kuten vapaaehtoisen palkitsemiseen ja kulujen korvaukseen. Malli voisi tarjota myös vapaaehtoisille erilaisia mahdollisuuksia osallistua ja vapaaehtoisten välitystoiminnon.

Haastatteluissa toivottiin toimintamallin luomista, mutta toisaalta haastateltavat katsoivat, että kansallinen vapaaehtoistoiminnan ohjeistaminen, normittaminen tai organisointi voi olla myös riski, sillä vapaaehtoistoiminta on ”perusluonteeltaan vapaasti hakeutuvaa”. Haastatteluissa esitettiin vapaaehtoistoiminnan aloittamisen kynnyksen mahdollisesti laskevan erilaisilla organisaatioilla, kun valmis toimintamalli säästää suunnittelutyöltä ja vaikeat kysymykset on jo ratkaistu valmiiksi. Haastatteluissa uskottiin vapaaehtoistoiminnan lisääntyvän, kun jokaisen vapaaehtoistoimintaa järjestävän ja vastaanottavan tahon ei tarvitsisi kehittää omia käytäntöjä vapaaehtoistoiminnalle. Haastattelujen mukaan valmiisiin kehyksiin on myös vapaaehtoisen helpompi tulla. Vapaaehtoistoiminnan mallintaminen saattaa myös tehdä toiminnasta pitkäjänteisempää.

Vaikka vapaaehtoistoiminnan sisältö vaihtelee alueittain ja tahoittain, haastatteluissa uskottiin yhtenäisen mallin olevan silti mahdollinen valtakunnallisesti. Vapaaehtoistoimintaa organisoivilla tahoilla saattaa haastattelujen mukaan olla tapana pitää kiinni omista käytännöistä, minkä vuoksi valtakunnallinen jakaminen voisi olla tarpeen.

Haastatteluiden mukaan vapaaehtoistoiminnan alue tarvitsisi selkeän oppaan tai palvelun, joista voisi selvittää, miten voi toimia. Toimintavapauden säilyttämiseksi ja vapaaehtoistyön monimuotoisuuden takia mahdollisen vapaaehtoistoiminnan pelisääntöjä käsittelevän oppaan tulisi haastattelujen mukaan keskittyä vain keskeisten rajapintojen määrittämiseen. Haastatteluissa toivottiin, että mahdollisen oppaan tarkoituksena voisi olla selkeyttää ja nopeuttaa toimintaa. Haastatteluissa ehdotettiin, että toimintamallien luominen voitaisiin toteuttaa esimerkiksi itsesääntelyllä, informaatio-ohjauksella, suosituksilla tai ohjeilla.

On myös huomattava, että vapaaehtoistoiminta on vakiintunut joidenkin organisaatioiden osaksi ja sillä on pitkät perinteet. Mahdollisen toimintamallin ja oppaan kannustava vaikutus olisikin luultavasti suurempi tahoille, jotka vasta aloittavat vapaaehtoistoiminnan muotoja tai pohtivat sen aloittamista. Näissä tapauksissa toimintamalli auttaisi vapaaehtoistoiminnan organisoinnin peruskysymyksissä. Oppaasta olisi hyötyä silti myös vakiintuneemmalle vapaaehtoistoiminnalle ja sen taustaorganisaatiolle.

Haastatteluissa toivottiin enemmän byrokratiatalkoita kuin lainsäädännön tasoisen sääntelyn lisäämistä. Vapaaehtoistoiminnan liiallista normittamista ei pidetty haastatteluissa hyvänä asiana, sillä liiallinen sääntely on vastoin vapaaehtoistoiminnan perusolemusta. Sitran seminaarissa toivottiin myös kokeiluja mahdollistavaa joustavaa lainsäädäntöä¹⁸¹.

Yleisesti haastateltavat puhuivat hyvinvointimallin muutoksesta, jossa julkinen sektori ei enää yksin huolehdi yhteiskunnan hyvinvoinnista. Vapaaehtoistoiminnasta odotetaan tukea julkiselle palvelujärjestelmälle. Haastatteluissa todettiin, että vapaaehtoistoiminnan toimintaedellytysten ja näkyvyyden parantamiseksi tarvitaan taloudellisia resursseja, yhteiskunnallista keskustelua ja poliittista päätöksentekoa. Vapaaehtoistoiminnan edellytysten parantamisessa kyse on sekä yksittäisen ihmisen kannustamisesta osallistumaan vapaaehtoistoimintaan että vapaaehtoistoimintaa organisoivan tahon toimintaedellytyksistä.

181 Voimaa-foorumi 28.1.2014.

9.2 Ehdotukset

Vapaaehtoistoiminnan edellytysten parantamiseen suhtaudutaan yleisesti myönteisesti. Selvityksessä esitettyjen ongelmakohtien ratkaisemiseksi voitaisiin harkita lainsäädännön taseisia muutoksia, minkä ei kuitenkaan tarvitse tarkoittaa lainsäädännön lisäämistä.

Ensinnäkin vapaaehtoistoiminnan edellytysten voitaisiin nähdä parantuvan verolainsäädännön selkeyttämisestä ja virtaviivaistamisesta. Lainsäädännön virtaviivaistamisella tarkoitetaan perusteettomien sääntelyerojen poistamista sekä lainsäädännön hallittavuuden ja ymmärrettävyyden parantamista¹⁸². Voimassaoleva tuloverolaki tuntee verovapaat matkakustannusten korvaukset vapaaehtoiselle, mutta muiden kustannusten korvaamisesta vapaaehtoiselle ei säädetä laissa. Tuloverolain säännökset vapaaehtoisen kulujen korvauksesta ovat suppeat myös siten, että ne koskevat vain yleishyödylliseltä yhteisöltä saatuja korvauksia.

Verolainsäädännön muuttaminen siten, että muitakin kuluja voitaisiin korvata vapaaehtoiselle verovapaasti tietty määrä, parantaisi vapaaehtoistoiminnan edellytyksiä, sillä pienituloisille vapaaehtoistoiminnasta aiheutuvat kustannukset saattavat toimia osallistumisen esteenä. *Kaikkien vapaaehtoistoiminnan kulukorvausten säätäminen verovapaaksi* selkeyttäisi tilannetta. Tämä ei muuttaisi käytäntöä, sillä osa vapaaehtoistoimintaa järjestävistä tahoista on korvannut vapaaehtoistoiminnasta syntyviä kuluja, mutta epäselväksi on jäänyt korvausten veronalaisuus. *Samalla voitaisiin harkita kustannusten verovapaan korvaamisen laajentamista myös muille kuin yleishyödyllisille yhteisöille*, sillä vapaaehtoistoimintaa tehdään myös organisaatioissa, joilla ei ole yleishyödyllisen yhteisön asemaa. Vapaaehtoistoiminnasta syntyvistä kustannuksista ei saisi muodostua estettä pienituloiselle osallistua vapaaehtoistoimintaan ja auttamiseen, vaan vapaaehtoistoiminnan tulisi olla avointa kaikille. Kulukorvausten tulisi säilyä vapaaehtoistoimintaa järjestävän tahon oikeutena ja mahdollisuutena lainsäädännössä, mutta säännöksen ei tulisi synnyttää velvollisuutta kulujen korvaamiseen, sillä eri tahoilla on hyvin erilaiset taloudelliset edellytykset osallistua kulujen korvaamiseen.

Työttömyysturvalain mukaan henkilöllä on oikeus työttömyyspäivärahaan myös siltä ajalta, kun hän palkatta osallistuu yleishyödylliseen vapaaehtoistyöhön tai tavanomaiseen talkootyöhön. Työttömyysturvalain mukaan työskentely palkatta yrityksessä tai sellaisissa tehtävissä, jotka yleisesti tehdään työsopimuslaissa tarkoitetussa työsuhteessa tai yritystoimintana ei ole tavanomaista yleishyödyllistä vapaaehtoistyötä. Vapaaehtoistoimintaa rajoittavana tekijänä voi olla se, että työttömän osallistuminen vapaaehtoistoimintaan yrityksessä saattaa johtaa työttömyyspäivärahan menettämiseen. *Työttömien laajempi mahdollisuus osallistua vapaaehtoistoimintaan* voisi olla perusteltua työttömien aktivoimiseksi.

Kansallista hankintalainsäädäntöä uudistetaan parhaillaan. *Vapaaehtoistoiminnan ja kolmannen sektorin toimintamahdollisuuksien turvaaminen voitaisiin ottaa esille myös hankintalain uudistustyössä*. Tällöin voisi tulla kysymykseen esimerkiksi joustavuuden lisääminen menettelytapoihin ja sisällöllisten vaatimusten monipuolistaminen.

Yleisesti vapaaehtoistoimintaa koskevan sääntelyn tulisi olla selkeää, jotta tulkinnasta syntyvä epävarmuus ei luo esteitä toiminnalle. Toisaalta lainsäädännön tulkinnan tulisi olla riittävän väljää, jotta annetaan tilaa vapaaehtoistoiminnalle eikä tuhota vapaaehtoistoiminnan mahdollisuuksia. Vapaaehtoistoimintaa koskevan lainsäädännön kokoaminen ei kuitenkaan välttämättä ole perusteltua. Vapaaehtoistoimintaa koskevan erityislainsäädännön ei ole katsottu vaikuttavan vapaaehtoistoiminnan edellytyksiin eikä haastatteluissa toivottu lisää sääntelyä. Euroopan vapaaehtoistoiminnan teemavuonna 2011 annettuihin vapaaehtoistoiminnan toimenpidesuosituksiin (*Policy Agenda for Volunteering in Europe*) sisältyi myös lainsäädännön kehittäminen siten, että *luodaan vapaaehtoistoimintaa edistäviä lainsäädännöllisiä puitteita ja kumotaan vapaaehtoistoimintaa rajoittavat säännökset*.

182 Määttä 2012.

Myös *yhtenäisen toimintamallin luomista voidaan pitää kannatettavana*. Valmis toimintamalli saattaisi laskea kynnystä alkaa organisoida vapaaehtoistoimintaa. Toimintamallin luomat selkeät puitteet tekisivät osallistumisen helpommaksi myös vapaaehtoiselle. Myös *mahdollinen vapaaehtoistoiminnan pelisääntöjä käsittelevä opas helpottaisi toimintaa*. Ongelmana on, että vapaaehtoistoiminnan hyviä käytäntöjä ja oppaita on jo runsaasti, mutta ne eivät välttämättä tavoita kaikkia kiinnostuneita. Yksi vapaaehtoistoiminnan laajenemisen esteistä vaikuttaisikin olevan se, että hyviä käytäntöjä ei jaeta systemaattisesti. *Vapaaehtoistoiminnan mahdollisuuksista tulisi viestiä laajemmin*.

Vapaaehtoistoiminnan merkityksen tiedostaminen ja tunnustaminen kaikilla sitä koskevilla hallinnonaloilla on tärkeää. Ongelmallista saattaa olla, että vapaaehtoistoiminta ei kuulu minkään ministeriön hallinnonalaan. Vapaaehtoistoiminnan edellytysten parantaminen vaatii ennen kaikkea poliittista tahtoa viedä muutokset eteenpäin.

Haastattelut

Pirkko Karjalainen, toiminnanjohtaja, Vanhustyön keskusliitto 14.10.2013
Päivi Aalto-Rauhala, toiminnanjohtaja, Helsingin Kehitysvammatuki 57 ry 23.10.2013
Anneli Pahta, järjestölakimies, SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry 1.11.2013
Janne Juvakka, johtaja, SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry 1.11.2013
Lauri Savander, johtava veroasiantuntija, Verohallinto 7.11.2013
Janne Myllymäki, ylitarkastaja, Verohallinto 7.11.2013
Paavo Voutilainen, johdon erityisasiantuntija, Helsingin kaupunki 13.11.2013
Maarit Tammisto, toiminnanjohtaja, Mummon kammari (Tampere) 22.11.2013
Tiina Raiski, toimitusjohtaja, Pirkanmaan senioripalvelut Oy 22.11.2013
Taru Löfgren, sosiaaliohjaaja, Pirkanmaan senioripalvelut Oy 22.11.2013
Kristian Seemer, valvontapäällikkö, Raha-automaattiyhdistys 29.11.2013
Arto Pohjamo, tarkastaja, Raha-automaattiyhdistys 29.11.2013
Henrietta Grönlund, kansalaistoiminnan johtaja, HelsinkiMissio 10.12.2013
Silja Paavola, puheenjohtaja, Suomen lähi- ja perushoitajaliitto SuPer 17.2.2014
Antti Neimala, varatoimitusjohtaja, Suomen Yrittäjät, 19.2.2014
Martti Virtanen, tutkimusjohtaja, Kilpailu- ja kuluttajavirasto, 20.8.2014

Selvityksen ohjausryhmä

Tuomo Melin, johtava asiantuntija, Suomen itsenäisyyden juhlarahasto Sitra
Mirjami Laitinen, vanhempi neuvonantaja, Suomen itsenäisyyden juhlarahasto Sitra
Eeva Päivärinta, johtava asiantuntija, Suomen itsenäisyyden juhlarahasto Sitra
Marianne Kajander, lakimies, Kilpailu- ja kuluttajavirasto
Päivi Seppälä, apulaisjohtaja, Kilpailu- ja kuluttajavirasto
Liisa Vuorio, erikoistutkija, Kilpailu- ja kuluttajavirasto

Asiantuntijajäseninä:

Petri Manninen, ylitarkastaja, Verohallinto
Tero Määttä, johtava veroasiantuntija, Verohallinto

LÄHTEET

Virallislähteet

HE 88/1997 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työttömyysturvalain muuttamisesta ja työmarkkinatuesta annetun lain muuttamisesta.

HE 83/2000 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi tuloverolain 69 ja 71 §:n muuttamisesta.

HE 157/2000 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle työsopimuslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 207/2010 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi arpajaislain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 11/2013 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi raha-automaattiavustuksista annetun lain muuttamisesta.

HE 32/2013 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kuntalain muuttamisesta.

HE 40/2013 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kilpailulain ja oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetun lain 4 ja 16 §:n muuttamisesta.

HE 149/2013 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi lasten kanssa toimivien vapaaehtoisten rikostaustan selvittämisestä, rikosrekisterilain muuttamisesta sekä rikosrekisteritietojen säilyttämisestä ja luovuttamisesta Suomen ja muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä annetun lain muuttamisesta.

Euroopan parlamentin mietintö 2008. Mietintö vapaaehtoistyön roolista taloudellisen ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden edistämisessä (2007/2149(INI)). 10.3.2008.

Kilpailuviraston lausunto dnro 915/71/1998, 15.10.1998.

Kilpailuviraston päätös dnro 96/61/99, 24.3.2000.

Kilpailuviraston päätös dnro 650/61/03, 9.10.2003.

Kilpailuviraston päätös dnro 810/68/04, 29.9.2004.

Komission tiedonanto Euroopan unionin valtioneuvoston päätösten soveltamisesta yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen tuottamisesta myönnettävään korvaukseen (2012/C 8/02).

Pääministeri Kataisen hallituksen ohjelma 22.6.2011.

Suositus kilpailunäkökohtien huomioonottamiseksi Raha-automaattiyhdistyksen (RAY) avustustoiminnassa. 14.4.2000.

Työ- ja elinkeinoministeriö: Terveen kilpailun edistämishjelma. Saatavilla osoitteessa: https://www.tem.fi/files/34140/Terveen_kilpailun_edistamisohjelma_19092012.pdf. Viitattu 14.11.2014.

Työ- ja elinkeinoministeriön ohje työttömyysturvan työvoimapolitiittisista edellytyksistä. TEM/2679/03.01.04/2013.

Valtioneuvoston periaatepäätös kansalaisjärjestöjen toimintaedellytysten edistämisestä. 2007:4.

Valtiovarainministeriö: Valtiontalouden kehykset vuosille 2013–2016. VM/1610/02.02.00.00/2011.

Verohallinnon ohje dnro 1848/31/2008. Työntekijän omaehtoinen liikunta- ja kulttuuritoiminta verovapaana etuna.

Verohallinnon ohje dnro 54/31/2009. Työmatkakustannusten korvaukset.

Verohallinnon ohje dnro A31/200/2013. Luonnollisen henkilön tekemän talkoo-, naapuriapu- ja vaihtotyön verotus.

Verohallinnon ohje dnro A47/200/2014. Verotusohje yleishyödyllisille yhteisöille.

Kirjallisuus, julkaisut ja artikkelit

European Volunteer Centre: Volunteering infrastructure in Europe. 2012.

Heikka, Taneli: Neljäs sektori pelastaa kaaoksesta. 13.4.2011. Saatavilla osoitteessa: <http://www.sitra.fi/blogi/elinvoima/neljas-sektori-pelastaa-kaaoksesta>. Viitattu 14.11.2014.

Kari, Matti – Markwort, Jari: Kolmas sektori EU:ssa ja eräissä Euroopan maissa. RAY:n avustustoiminnan raportteja 14. Helsinki 2004.

Kerkelä, Lasse: Vain harvat järjestöt tarkastaneet vapaaehtoisten työntekijöiden rikostaustoja. Helsingin Sanomat 24.7.2014.

Koivisto, Nelli – Lehikoinen, Kai – Pasanen-Willberg, Riitta – Ruusuvirta, Minna – Saukkonen, Pasi – Tolvanen, Pirita – Veikkolainen, Arsi (toim.): Kolmannella lähteellä. Hyvinvointipalveluja kulttuurin, liikunnan ja nuorisotyön aloilta. Kokos palvelut, Teatterikorkeakoulu 2010. (Koivisto et al. 2010)

Koskinen, Seppo – Öhman, Hanna-Kaisa: Työsuhdetyötä, korvattavaa työtä vai auttamista? Julkaistu Edilexissä 14.12.2005.

Laasanen, Juhani: Vapaaehtoistyön kansantaloudelliset vaikutukset. Raportteja 70. Helsingin yliopisto: Ruralia-instituutti 2011.

Lahti, Vesa-Matti – Selosmaa, Jenni: Kaikki jakoon! Kohti uutta yhteisöllistä taloutta. Keuruu 2013.

Laillisuustarkastuskertomus 2/2011: Avustukset yhteisöille ja säätiöille terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 14/2011.

Laimio, Anne – Välimäki, Sari: Vapaaehtoistoiminta kehittyy. Jyväskylä 2011.

Lavikainen, Anniina: Kuuloliiton vapaaehtoistoiminta – Merkitykset ja muodot muuttuvassa toimintaympäristössä. 2012.

Lith, Pekka: Yksityiset sosiaali- ja terveyspalvelut. Raportti yksityisestä palvelutarjonnasta ja yritysten kasvusta sekä julkisista hankinnoista ja toiminnan kehittämistä sosiaali- ja terveyspalveluissa. TEM raportteja 34/2013.

Myrsky, Matti: Aatteellisten yhdistysten verotuksesta. Defensor Legis N:o 6/2006, s. 919.

Myrsky, Matti: Yleishyödyllisten yhteisöjen verotus – missä mennään? Defensor Legis N:o 3/2011, s. 325.

Määttä, Kalle: Kilpailu ja sääntely. Artikkelit 19.6.2012 Edilex 2012/26.

Nylund, Marianne – Yeung, Anne Birgitta: Vapaaehtoistoiminta – anti, arvot ja osallisuus. Tampere 2005.

Ojala, Marjo: Yleishyödylliset palvelut, valtionavut ja kansalaisjärjestöt. Oikeusministeriö Selvityksiä ja ohjeita 41/2010.

Opetusministeriö: Kansalaistoiminnan esteiden poistaminen. Työryhmän muistio 23:2002.

Oravasaari, Tomi – Järvensivu, Timo (toim.): Vapaaehtoistoiminnan ja hoivayritysten kumppanuusmalli. Laurea-ammattikorkeakoulu 2012.

Peltosalmi, Juha – Hakkarainen, Tyyne – Särkelä, Riitta – Eronen, Anne: Järjestöbarometri 2012. SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry. Helsinki 2012.

Pessi, Anne Birgitta: Suomalaiset auttajina ja luottamus avun lähteisiin. Avustustoiminnan raportteja 19. Helsinki 2008.

Pessi, Anne Birgitta – Oravasaari, Tomi: Kansalaisjärjestötoiminnan ytimessä – tutkimus RAY:n avustamien sosiaali- ja terveysjärjestöjen vapaaehtoistoiminnasta. Avustustoiminnan raportteja 23. Raha-automaattiyhdistys 2010.

Pihlaja, Ritva: Kolmas sektori ja julkinen valta. Kunnallisanalyytiikan tutkimusjulkaisu 61. Sastamala 2010.

Rajaniemi, Jere: Mielekkäästi vapaaehtoistoiminnassa – Tuloksia kyselystä järjestöjen ikääntyneille jäsenille. Raportteja 2/2009. Helsinki: Ikäinstituutti.

Rochester, C. – Ellis Paine, A. – Howlett S. – Zimmeck, M.: Volunteering and Society in the 21st Century. Palgrave, Basingstoke 2010.

Salin, Marjo: Vapaaehtoistyö yhdistyksessä – Vältä veropaisiot. Taloustaito 7/2013.

Savolainen, Jaana: Kilpailutuspakko tappaa järjestöjen tuottamia palveluita. Helsingin Sanomat 17.9.2013.

Sosiaali- ja terveysministeriö: Sosiaali- ja terveysalan järjestöjen toimintaedellytysten kehittämistyöryhmän raportti. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2014:4. Helsinki 2014.

Suomen virallinen tilasto (SVT): Ajankäyttötutkimus 2009, osallistuminen ja vapaaehtoistyö. Helsinki: Tilastokeskus. Saatavilla osoitteessa: <http://tilastokeskus.fi/til/akay/2009/04/index.html>. Viitattu 14.11.2014. (Tilastokeskuksen ajankäyttötutkimus 2009).

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos: Yksityinen palvelutuotanto sosiaali- ja terveyspalveluissa 2009. Tilastoraportti 33/2011.

Tolvanen, Pirita – Vanhapiha, Elina – Tiilikainen, Taneli – Veikkolainen, Arsi – Kuokka, Nelli – Kinnunen, Riitta: Yhdistykset palvelemaan yhteiskuntaa – ja toteuttamassa itseään. Casebook. Kolmas lähde 2013. (Tolvanen et al. 2013)

Tulikallio, Teija – Malinen, Heikki: Vapaaehtoistoiminta – Hyvin organisoituna valtava voimavara. Esimerkkejä vapaaehtoistoiminnasta Helsingin kaupungin palvelukeskuksissa. Helsingin kaupunki Sosiaalivirasto 2009.

Työ- ja elinkeinoministeriö: Yhteiskunnallisen yrityksen toimintamallin kehittäminen. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 4/2011.

Vainio, Riitta: Vanhusten vallankumous. Kuntalehti 13/2013.

Valtiovarainministeriö: Yleishyödyllisten yhteisöjen verotus. Valtiovarainministeriön julkaisuja 31/2009.

Virtanen, Martti: Kolmas sektori, markkinatalous ja kilpailu. Järjestöt voimana muutoksessa. Sosiaali- ja terveysjärjestöjen vuosikirja 2011.

Yeung, Anne Birgitta: Vapaaehtoistoiminta osana kansalaisyhteiskuntaa – ihanteita vai todellisuutta? Tutkimus suomalaisten asennoitumisesta ja osallistumisesta vapaaehtoistoimintaan. Sosiaali- ja terveysjärjestöjen yhteistyöyhdistys YTY ry. Helsinki 2002.

Muut lähteet

Educational, Audiovisual & Culture Executive Agency (EAC-EA) – Directorate General Education and Culture (DG EAC): Volunteering in the European Union. 2010. (Volunteering in the European Union 2010)

EYV 2011 Alliance: Policy Agenda on Volunteering in Europe (P.A.V.E)

Helsingin kaupunki: Vapaaehtoistoiminnan mahdollisuuksia. Saatavilla osoitteessa: <http://www.hel.fi/hki/sote/fi/vapaaehtoistointa/vapaaehtoiseksi>. Viitattu 14.11.2014.

Huomisen kynnyksellä 2013: Kysely 55–79-vuotiaiden tulevaisuudennäkymistä. Eläkeläisliittojen etujärjestö EETU ry, TNS Gallup.

Independent Sector – United Nations Volunteers: Measuring Volunteering Toolkit 2001.

Kansalaisareena ja vapaaehtoistointa -esitys 2011. Saatavilla osoitteessa: http://www.kansalaisareena.fi/Kansalaisareena_ja_vapaaehtoistointa.pdf. Viitattu 14.11.2014.

Kansallinen liikuntatutkimus 2009–2010 – Vapaaehtoistyö. SLU:n julkaisusarja 8/2010.

Moliis, Pekka: Vapaaehtoisista ja työttömistä apua vanhustyöhön. Kuntalehti 12.8.2014. Saatavilla osoitteessa: <http://kuntalehti.fi/yleinen/vapaaehtoisista-ja-tyottomista-apua-vanhustyohon/>. Viitattu 14.11.2014.

Pitääkö toisia auttaa omalla kustannuksella? Helsingin Sanomat 23.2.2014.

Pohjankuru, Kirsti: Vapaaehtoistyöstä on haittaa yrityksille. Mielipidekirjoitus. Helsingin Sanomat 27.1.2014.

Ray.fi: Hakuopas 2014. Saatavilla osoitteessa: <http://www2.ray.fi/sites/default/files/Avustukset/Avustusten%20hakeminen/Ohjeet/RAY%20Hakuopas%202014.pdf>. Viitattu 14.11.2014.

Ray.fi: Hankintojen kilpailutus. Saatavilla osoitteessa: <http://www2.ray.fi/fi/k%C3%A4ytt%C3%B6/hankintojen-kilpailuttaminen>. Viitattu 14.11.2014.

Ray.fi: Vuoden 2014 avustukset avustuslajeittain. Saatavilla osoitteessa: <http://avustukset.ray.fi/fi-fi/yleiskatsaus/2014/avustukset-avustuslajeittain>. Viitattu 14.11.2014.

Ray.fi: Vuoden 2014 avustukset toimialoittain. Saatavilla osoitteessa: <http://avustukset.ray.fi/fi-fi/yleiskatsaus/2014/avustukset-toimialoittain>. Viitattu 14.11.2014.

Ray:n avustusstrategia 2012–2015. Saatavilla osoitteessa: http://www2.ray.fi/sites/default/files/Avustukset/Avustusten%20hakeminen/Avustusstrategia_2012-2015.pdf. Viitattu 14.11.2014.

RAY:n vastuu- ja vuosiraportti 2013. Saatavilla osoitteessa: http://www2.ray.fi/vuosiraportti2013/RAY_VSK_SUOMI_2013_13_3.pdf. Viitattu 14.11.2014.

SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry: Sosiaali- ja terveysjärjestöt hyvinvoinnin rakentajina. 2012. Saatavilla osoitteessa: http://issuu.com/soste/docs/jarjestot_hyvinvoinnin_rakentajina2012/17. Viitattu 14.11.2014.

Työ- ja elinkeinoministeriö: Hankintalain kokonaisuudistus käynnistyy. Tiedote 19.11.2013. Saatavilla osoitteessa: http://www.tem.fi/ajankohtaista/tiedotteet/tiedotearkisto/vuosi_2013?113256_m=112545. Viitattu 14.11.2014.

Työ- ja elinkeinoministeriö: Yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvät palvelut. Saatavilla osoitteessa: http://www.tem.fi/kulutajat_ja_markkinat/yleisiin_taloudellisiin_tarkoituksiin_liittyvat_palvelut. Viitattu 14.11.2013.

Vapaaehtoistoiminnan estekartoitus 2010–2012.

Saatavilla osoitteessa: http://www.kansalaisareena.fi/Vapaaehtoistoiminnan_esteet.pdf. Viitattu 14.11.2014.

Veikkaus.fi: Tuen jako. Saatavilla osoitteessa: <https://www.veikkaus.fi/fi/yritys&vpage=tuenjako>. Viitattu 14.11.2014.

Yhteiskunnallinen yritys.fi: Yhteiskunnallisen yrityksen merkin myöntämisperusteet. Saatavilla osoitteessa: <http://www.yhteiskunnallinenyritys.fi/yhteiskunnallinen-yritys/kehittyminen/yhteiskunnallinen-yritys-merkki/>. Viitattu 14.11.2014.



Tilaisuudet

Melin, Tuomo: Aktiivinen kansalainen – kaiken ikäisenä. Sitra 29.8.2013. Esitys saatavilla osoitteessa:
<http://www.slideshare.net/SitraHyvinvointi/ikihmiset-kick-off-2982013>. Viitattu 14.11.2014.

Voimaa-foorumi. Sitra. 22.1.2014. Sitran foorumi kartoitti ikääntyvän yhteiskunnan reunaehtoja. Saatavilla osoitteessa:
<http://www.sitra.fi/uutiset/sitran-foorumi-kartoitti-ikaantuvan-yhteiskunnan-reunaehtoja>. Viitattu 14.11.2014.

Miten koulutan vapaaehtoisia erikoissairanhoidossa? -seminaari. OK-opintokeskus 1.4.2014.

