

## Yleishyödyllisten yhteisöjen toimintaedellytykset sote- ja maakuntauudistuksessa

- Kunnilla on jatkossakin mahdollisuus huolehtia järjestöjen avustuksista eri toimialoilla, tarjota järjestöille tiloja ja ohjata kuntalaisia järjestöjen toiminnan piiriin.
- Hallituksen esittämä maakuntalaki luo edellytykset maakunnan monipuoliselle yhteistyölle järjestöjen kanssa ja järjestöjen vaikuttamismahdollisuuksille. Yhteistyön selkeyttämiseksi säädetään sote-järjestämislakiin yleisempi yhteistyövelvoite.
- Järjestöillä ja yhteisöillä säilyy vahva rooli oman toimintansa määrittämisessä. Kolmannen sektorin toimijat voivat olla yleishyödyllisiä toimijoita, palveluntuottajia tai niiden yhdistelmiä, kunhan palvelujen tuottaminen ja yleishyödyllinen toiminta on erotettu toisistaan.
- Palveluiden tuottamisessa on otettava huomioon valtionapuviranomaisten, verotuksen, kilpailutuslainsäädännön sekä EU-säädösten ehdot. Järjestön kannattaa selkeyden vuoksi yhtiöittää tai siirtää maksullinen palvelutoiminta erilliseen yhdistykseen tai säätiöön.
- Uudessa valinnanvapausmallissa järjestöillä on hyvät edellytykset toimia asiakassetelipalvelujen ja henkilökohtaisen budjetin palvelujen tuottajina.

### Tausta

Tässä muistiossa kuvataan taustoja ja tehdään ehdotuksia yleishyödyllisten järjestöjen toimintaedellytyksiä koskeviksi linjauksiksi hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen tukemiseksi tulevissa maakunnissa. Maakuntien hyvinvoinnin ja terveyden edistämisestä säädetään maakuntalaissa ja järjestämissä. Järjestöjen toimintaedellytyksiä koskevia linjauksia voidaan kuitenkin soveltaa laaja-alaisesti muissakin maakunnan tehtävissä kuin hyvinvoinnin ja terveydenedistämässä. Ehdotus on tehty uudistusta koskevien hallituksen esitysten, sote- ja maakuntauudistuksen muutosjohtajien kevään 2017 aluekierroksen keskustelujen, järjestöjen kannanottoihin sekä asiantuntijatyöhön pohjautuen. Muistiossa on hyödynnetty vuonna 2014 valmistuneen STM:n Sosiaali- ja terveysalan järjestöjen toimintaedellytysten kehittämistyöryhmän raporttia<sup>1</sup>.

### 1. Järjestöjen rahoituksen ja toiminnan kuvausta

Maakuntien hyvinvoinnin ja terveyden edistämisestä säädetään maakuntalaissa ja järjestämissä. Sosiaali- ja terveyspalveluiden tuottamisessa sekä hyvinvoinnin ja terveyden edistämässä kolmannen sektorin toimijoilla on merkittävä asema. Järjestö- ja kansalaisyhteiskunnan toiminta on kuitenkin hyvin monimuotoista. Tämä näkyy myös järjestöjen rahoitusrakenteessa, joka on sidoksissa erilaisiin järjestöjen toimintamuotoihin, vaihdellen järjestön koon, toiminnan sisältöalueen sekä alueellisen kattavuuden perusteella.

Maakunta- ja sote-uudistuksessa sosiaali- ja terveysalan järjestöjen kannalta merkittävin muutos on sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisen ja tuotannon sekä rahoituksen kanavoimisen siirto maakunnille samalla, kun hyvinvointia ja terveyttä edistävät tehtävät ovat suurelta osin edelleen jäämässä kuntien vastuulle. Muutos on herättänyt kysymyksiä

<sup>1</sup> Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2014:4.

järjestöjen roolista jatkossa hyvinvointia ja terveyttä edistävien toimien toteuttajina, järjestöjen rahoituksesta ja muista toimintaedellytyksistä (kuten esimerkiksi aiemmin käytössä olleet julkiset tilat) uusissa rakenteissa.

Sosiaali- ja terveysjärjestöillä on merkittävä rooli palvelujen tuottajana sekä uusien palvelumuotojen kehittäjänä. Sosiaali- ja terveyspalveluja tuottavia järjestöjä on lähes 1000, mikä on noin 10 prosenttia Suomessa toimivista 10 000 rekisteröidystä sosiaali- ja terveysyhdistyksestä. Valtaosalla järjestöistä on hyvinvointia ja terveyttä edistävää toimintaa. Lisäksi myytävien palvelujen ja vapaaehtoistoiminnan välimaastoon jää ns. järjestölähtöinen auttamistoiminta ja joustava matalan kynnyksen apu kansalaisille. Tällaisia ovat muun muassa kriisikeskukset, mielenterveyskuntoutujien Klubitalot ja työttömien päivätoiminta.<sup>2</sup>

Järjestöt toimivat monien sairaus- ja vamma ryhmien asiantuntijoina ja vertaistuen tarjoajina sekä vaikeasti tavoitettavien tai erilaisten erityisryhmien kanssa. Järjestöjen palvelutuotannossa korostuvat järjestöjen kohderyhmänä olevien ihmisten etujen valvominen, asiakaslähtöisyys, palveluiden laatu ja useimmiten palvelutuotannosta saatujen tuottojen palautuminen järjestön toiminnan ja palvelujen kehittämiseen.

Järjestöjen vahvuutena palvelujärjestelmässä ovat niiden arvopohja, historia ja kullekin järjestölle ominainen tunnettu rooli ja asema. Järjestöt on perustettu vastaamaan jonkin ryhmän tai erityisalueen tarpeisiin. Tästä syystä järjestöjen tuottamien palvelujen lähtökohtana on ollut hyvä asiantuntijuus ja vastaaminen suoraan käyttäjien tarpeisiin. Järjestöjen palveluiden asiakkaat voivat palvelun kautta löytää järjestön vertaistuki- ja vapaaehtoistoiminnan sekä muun järjestölähtöisen auttamistyön, joka tukee heidän arkeaan.<sup>3</sup> Vertaistukipalvelut kääntyvät myös kansantaloudelliseksi kustannussäästökseen, kun palvelujen tarjoaja ja palvelun tuottaja osaavat ohjata asiakkaan oikeassa osassa palveluprosessia vertaistuen piiriin.

SOSTE on lausunnossaan<sup>4</sup> todennut, että tällä hetkellä järjestöt tekevät hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen liittyvää työtä pitkälti kuntien toiminta-avustusten tai kuntien toimintaan tarjoamien maksuttomien tai edullisten toimintatilojen avulla. Eri järjestöjen paikalliset yhdistykset eivät pääsääntöisesti saa toimintaansa STEAn avustuksia, vaan niiden toiminta on jäsenmaksujen, pienten lahjoitusten ja kuntien toiminta-avustusten varassa. Järjestöt toteuttavat nykyisin myös kuntien toiminta-avustusten turvin ehkäiseviä palveluja. Kyse ei ole kilpailutettavasta palvelusta, vaan usein vertaistukea ja ammatillista tukea yhdistävästä järjestölähtöisestä auttamisesta. Osalla järjestöistä on sellainen rahoitusmuoto, johon STEA (ent RAY) velvoittaa tai toivoo kuntarahoitusta STEA -rahoituksen lisäksi. Tällainen rahoitus pohja on esimerkiksi kriisikeskuksilla, klubitaloilla sekä Tyttöjen ja poikien taloilla.

Paikallisista yhdistyksistä 53 % saa kunnalta toiminta-avustusta. Paikallisjärjestön keskimääräinen vuosittainen toimintabudjetti on noin 6 400 €. <sup>5</sup> Kuntien toiminta-avustus on yleensä kohtalaisen pieni, keskimäärin 550 euroa. Suurimmat kunta-avustukset kohdistuvat yhdistysten ylläpitämiin, etenkin vanhusten, työttömien ja lapsiperheiden toimintaan varattuihin toimintapaikkoihin.

Muita järjestöjen julkisia tulonlähteitä ovat avustukset, joita voi hakea mm. ELY-keskuksista ja Euroopan Unionin ohjelmista.

<sup>2</sup> [www.soste.fi/elinvoimaiset-jarjestot/jarjestojen-rahoitus.html](http://www.soste.fi/elinvoimaiset-jarjestot/jarjestojen-rahoitus.html)

<sup>3</sup> Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2014:4, 16.

<sup>4</sup> SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry. Sosiaali- ja terveysministeriölle sekä valtiovarainministeriölle. Lausunto 1.11.2016 Hallituksen esitysluonnoksesta eduskunnalle maakuntauudistukseksi ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisuudistuseksi sekä niihin liittyviksi laeiksi.

<sup>5</sup> [www.soste.fi/elinvoimaiset-jarjestot/jarjestojen-rahoitus.html](http://www.soste.fi/elinvoimaiset-jarjestot/jarjestojen-rahoitus.html)

Sote-järjestöjen monimuotoisuutta sekä rahoitusympäristön muutoksen vaikutuksia niiden asemaan suomalaisessa sosiaali- ja terveyspolitiikassa on tarkasteltu tarkemmin STM:n työryhmäraportissa.<sup>6</sup>

## 2. Järjestöjen toimintaa koskevat viittaukset lainsäädännössä

Kunnan alueella toimivien yhteisöjen toiminnan tukemiselle on osittain lakisääteinen perusta. Kuntalain tarkoituksena on lain 1 § 1 momentin mukaan luoda edellytykset kunnan asukkaiden itsehallinnon sekä osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteutumiselle. Pykälän 2 momentin mukaan kunta edistää asukkaidensa hyvinvointia ja alueensa elinvoimaa, sekä järjestää asukkailleen palvelut taloudellisesti, sosiaalisesti ja ympäristöllisesti kestäväällä tavalla. Säännös on luonteeltaan tavoitteellinen toiminta-ajatus, joten sen perusteella ei ole mahdollista esittää kunnalle vaatimuksia järjestettävistä palveluista. Kunta jakaa vastuun asukkaidensa hyvinvoinnin edistämisestä ja sen edellyttämistä palveluista muiden julkisten toimijoiden kanssa.

Kunta voi toimialaansa kuuluvana myöntää avustuksia tai muuta tukea sellaisille yleishyödyllisille yhteisöille, joiden toiminta hyödyttää kuntalaisia tai kohdistuu heihin. Kunnat antavat avustuksia esimerkiksi sosiaali- ja terveysjärjestöjen toimintaan. Avustamisen tavoitteena voi olla esimerkiksi paikallisen hyvinvoinnin edistäminen, yleishyödyllisten yhteisöjen toimintaedellytysten parantaminen tai yhteisöllisyyden edistäminen. Järjestöt ja kunnat voivat myös jatkossa sopia eri toimialoilla tarjottavasta vertaistuesta ja vapaaehtoistoiminnasta.

Terveyden ja hyvinvoinnin edistämisen ja järjestötoiminnan näkökulmasta kunnalla on myös esimerkiksi liikuntatoimeen, kulttuuritoimen edistämiseen ja tukemiseen ja nuorisotoiminnan edellytysten luomiseen liittyviä tehtäviä. Näihin tehtäviinsä kunta saa laskennallisen valtionosuuden. (Laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta 1705/2009). Kunnat myöntävät avustuksia esimerkiksi liikunta- ja urheilujärjestöille, erilaisille harrastusseuroille sekä kulttuurin edistämiseen.

Liikuntalaki (390/2015) määrittelee lain tavoitteiksi muun muassa väestön hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen (2 § 1 mom 2 k), fyysisen toimintakyvyn ylläpitämisen ja parantamisen (3 k) sekä liikunnan kansalaistoiminnan, mukaan lukien seuratoiminta, edistämisen (5 k.) Lain 2 luvussa säädetään valtionrahoituksesta muun muassa kuntien ja järjestöjen lain tarkoituksia edistävälle toiminnalle.

Nuorisolaki (1285/2016) velvoittaa sekä valtion (4 §) että kunnat (8 §) tekemään tarpeen mukaan yhteistyötä järjestöjen kanssa. Laissa on myös määritelty nuorisotyön palveluja, jotka kunta voi järjestää hankkimalla niitä nuorten palveluja tuottavalta yhteisöltä (10 §) Rajapintoja sosiaali- ja terveyspalveluihin on löydettävissä mainittujen lisäksi myös esimerkiksi nuorten työpajatoiminnasta.

Maakunta- ja sote-uudistusta koskevassa hallituksen esityksessä (HE 15/2017) ehdotetaan säädettäväksi laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä. Sen 7 § käsittelee hyvinvoinnin ja terveyden edistämistä kunnassa, ja 8 § hyvinvoinnin ja terveyden edistämistä maakunnassa.

Maakuntalain 4 §:n mukaan maakunnan toiminta kattaa lain 9 luvussa tarkoitettun maakunnan liikelaitoksen ja maakuntakonserniin kuuluvien tytäryhtiöiden toiminnan lisäksi myös muun maakunnan järjestämisvastuulle kuuluvien tehtävien toteuttamisen. 4 §:n 2 momentti korostaa maakunnan tarvetta ohjata maakunnan toimintaa kokonaisuutena. Tässä laajassa määritelmässä maakunnan toiminta sisältää myös sopimukseen ja rahoittamiseen perustuvan

<sup>6</sup> Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2014:4, 11–19.

toiminnan, jolla tarkoitetaan hallituksen esityksen yksityiskohtaisen perustelujen mukaan muun muassa maakunnan hankkimia ostopalveluja, maakunnan käytössä olevia muita sopimusmalleja, erilaisia rahoitus- ja tukimalleja sekä verkostoja ja kumppanuuksia, joiden avulla maakunta toteuttaa tehtäviään. Pykälä mahdollistaa maakunnalle esimerkiksi järjestämislain 8 §:ssä tarkoitetun hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen suunnitelman tukemisen toimenpiteillä, joiden vastuutahoiksi maakunta on määritellyt järjestösektorin toimijoita ja joiden toteuttamiseksi käytetään maakunnan linjaamia rahoitus- tai tukimalleja, verkostoja ja kumppanuuksia.

Lain 7 §:n mukaan kunnan eri toimialojen olisi tehtävä yhteistyötä hyvinvoinnin ja terveyden edistämisessä. Kunnan tulisi tehdä yhteistyötä myös maakunnan sekä muiden kunnassa toimivien julkisten toimijoiden sekä yksityisten yritysten ja yleishyödyllisten yhteisöjen kanssa. Pykälän on tarkoitus täydentää kuntalaissa olevaa säännöstä hyvinvoinnin ja terveyden edistämisestä. Pykälää koskevissa yksityiskohtaisissa perusteluissa on todettu, että hyvinvoinnin kannalta on tärkeää mahdollisuus osallistua itseään ja omaa yhteisöään koskeviin päätöksiin sekä osallisuus mielekkäässä ja omia yhteisöjä palvelevassa tekemisessä. Edelleen perusteluissa on todettu, että ihmisten hyvinvointi ja terveys ovat yhteydessä koulutukseen, liikunta-, ravitsemus- ja kulttuuripalveluihin, kaavoitukseen, liikennejärjestelyihin sekä moniin muihin kuntien hoitamiin tehtäviin.

Lain 8 §:n mukaan maakunnan olisi asetettava suunnittelussaan tavoitteet, joilla sosiaali- ja terveydenhuollon järjestäminen ja tuottaminen edistäisivät hyvinvointia ja terveyttä, sekä määriteltävä näitä tavoitteita tukevat toimenpiteet ja vastuutahot. Maakunnan olisi toimittava yhteistyössä alueen kuntien kanssa ja tuettava niitä asiantuntemuksellaan hyvinvoinnin ja terveyden edistämistyössä.

Maakuntia koskien hallituksen esitykseen ei ole kirjattu velvollisuutta yleishyödyllisten yhteisöjen kanssa tehtävään yhteistyöhön hyvinvointia ja terveyden edistämisessä, mutta maakunnalla on perustelujen mukaan myös oma tehtävänsä hyvinvoinnin ja terveyden edistämisessä. Yhteistyön selkeyttämiseksi säädetään sote- ja järjestämislain 8 § yleisempi yhteistyövelvoite, joka koskee maakunnan vastuuta hyvinvoinnin ja terveyden edistämisestä.

Maakunnan tehtävänä on määritellä hyvinvointia ja terveyttä edistävät tavoitteet sekä näitä tavoitteita tukevat toimenpiteet sekä vastuutahot. Maakunnalla voidaan katsoa olevan harkintavaltaa määritellä hyvinvointia ja terveyttä edistäviä tavoitteitaan tukeviksi toimenpiteiksi yhteistyö yleishyödyllisten yhteisöjen kanssa. Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen voidaan katsoa sellaiseksi maakunnan toimialaan liittyväksi tehtäväksi, jossa se voi myös joissakin tilanteissa sopia kuntien kanssa vastuista. Maakuntalain §:n 2 momentin 3 kohdan mukaan maakunta voi ottaa kaikkien alueensa kuntien kanssa tekemällään sopimuksella maakunnan hoidettaviksi kunnista siirretyt, maakunnan 1 momentissa tarkoitettuihin tehtävälaihin liittyvät tehtävät, joiden hoitamiseen kunnat ovat osoittaneet maakunnalle rahoituksen.

Maakuntalain osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia koskevassa 23 §:n 2 momentin perusteluissa tuodaan esille järjestöjen rooli maakunnan asukkaiden vaikuttamisessa toimijana, jota toimintaa voidaan mm. avustuksin tukea. Momentin 6 kohdassa tuodaan esiin, että maakuntavaltuusto voi toimialansa puitteissa edistää asukkaiden, asukasryhmien ja kansalaisyhteiskunnan oma-aloitteista toimintaa, omaehtoista kansalaisosallistumista myös muilla eri keinoilla.

Maakunnan antama tuki voi olla esimerkiksi työvälineisiin, viestintään tai toimintaan liittyvää. Asukkaiden lisäksi toimijoina voivat olla erilaiset järjestöt ja yhteisöt, kansalaisjärjestöt, palvelujen käyttäjäyhdistykset, verkostot, projektit, kampanjat, yritykset ja säätiöt. Esimerkiksi monilla järjestöillä on tärkeä rooli edustaa sellaisia, heikommassa asemassa olevia väestöryhmiä, joiden ääni muutoin voi jäädä yhteiskunnallisessa osallistumisessa kuulumattomiin. Maakunnat voivat sisällyttää maakuntastrategioihinsa ja palvelulupauksiinsa järjestöjen kanssa yhteistyössä rakennettavaa vapaaehtoistoimintaa ja vertaistuen eri mahdollisuuksia.

Edellä kuvatun perustella sekä kunnilla että maakunnilla voidaan todeta olevan mahdollisuus toimia myös jatkossa hyvässä yhteistyössä järjestöjen kanssa. Järjestöjen on edellytysten täyttyessä jatkossakin mahdollista saada tukea toimintaansa julkiselta sektorilta. On kuitenkin syytä huomata, että julkisin varoin ei voida tukea liiketaloudellista toimintaa silloinkaan, kun toimijana on yleishyödyllinen yhteisö ja vaikka toiminnalla on liitántä hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen.

### 3. Toiminnan yleishyödyllisyys lainsäädännössä

#### 3.1. EU:n valtiontukisääntelyn lähtökohtia; taloudellinen toiminta ja ei-taloudellinen toiminta

EU:n valtiontukisääntöjä koskevat puitteet määritellään Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen artikloissa 107-109. Valtiontukisäännöt koskevat toimenpiteitä, joissa julkinen sektori myöntää yrityksille tukea tai muuta etua. Tuen muodolla ei ole merkitystä. Yleensä kyseessä on suora avustus tuen saajalle, mutta esimerkiksi myös kiinteistön markkinahintaa alhaisempi vuokra lasketaan tueksi. Yrityksiä ovat kaikki taloudellista toimintaa harjoittavat yksiköt niiden oikeudellisesta muodosta tai rahoitustavasta riippumatta.<sup>7</sup>

Lähtökohtaisesti EU:n säännöksiä sovelletaan vain taloudelliseen toimintaan. Ero taloudellisen toiminnan ja muun kuin taloudellisen toiminnan välillä ei ole helposti määriteltävissä ja perustuu aina tapauskohtaiseen tarkasteluun. Taloudellisen toiminnan käsite on hyvin laaja. Kilpailusäännöissä tarkoitettua taloudellista toimintaa on kaikki toiminta, jossa tavaroita tai palveluita tarjotaan tietyillä markkinoilla. Tässä yhteydessä toiminnan luokittelu "sosiaalisesti" tai sen harjoittaminen voittoa tavoittelematta ei riitä estämään sen luokittelua taloudelliseksi toiminnaksi. Voittoa tavoittelematon yhdistys tai hyväntekeväisyysjärjestö on "yritys" siltä osin, kun se harjoittaa taloudellista toimintaa.<sup>8</sup>

Toiminnan taloudellisen luonteen määrittelemiseksi kyseisen toiminnan kaikkia ominaispiirteitä on tarkasteltava tapauskohtaisesti. Erityisesti on kiinnitettävä huomiota siihen, miten toimintaa toteutetaan, miten se järjestetään tai miten sitä rahoitetaan kussakin tapauksessa. Kaksi toimintakokonaisuutta on kilpailusäännöissä määritelty suoraan muuksi taloudelliseksi toiminnaksi: 1) toiminta, joka on osa julkiselle vallalle kuuluvien toimivaltuuksien käyttöä ja 2) tietty puhtaasti sosiaalinen toiminta, jota toteutetaan yhteisvastuuperiaatteella ja jossa maksettava taloudellinen vastike ei riipu suoritteiden käytöstä. Tällaisia toimintoja ovat mm. pakollisen sosiaalivakuutusjärjestelmän hallinnointi ja julkisesti rahoitettu peruskoulutusjärjestelmä.<sup>9</sup>

Toiminnan luokittelu muuksi kuin taloudelliseksi toiminnaksi perustuu aina suppeaan tulkintaan ja toteutuu käytännössä harvoin. Markkinoiden olemassaolo edellyttää todellisten kilpailijoiden esiintymistä. Kilpailutilanne on sidoksissa toiminnan luonteeseen, sen tavoitteisiin sekä erityisesti toimintaa ohjaaviin sääntöihin. Jos toimintaa ohjaavat säännöt estävät kokonaan kilpailun esiintymisen itsenäisten taloudellisten yksikköjen välillä, ei kyseessä ole EU:n tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan taloudellinen toiminta. Siten jäsenvaltioiden oikeudellisella sääntelyllä on ratkaiseva merkitys taloudellisuuskriteerin toteutumiseksi. Jos kilpailu markkinoilla on mahdollista vähäisessäkin määrin, kyseessä on taloudellinen toiminta. Siten kattavaa listaa taloudellisen toiminnan ulkopuolelle jäävistä aloista ei ole mahdollista tehdä.<sup>10</sup>

Yksityiskohtaisempaa tarkastelua taloudellisen ja ei-taloudellisen toiminnan välillä sekä kilpailulainsäädännön ja valtiontukiedellytysten tarkastelua järjestötoiminnan kannalta on

<sup>7</sup> Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2014:4, 25.

<sup>8</sup> *ibid.*, 27

<sup>9</sup> *ibid.*, 27-28

<sup>10</sup> *ibid.*, 27-28

tehty STM:n työryhmäraportissa sosiaali- ja terveysalan järjestöjen toimintaedellytysten kehittämisestä<sup>11</sup>.

### 3.2. Yleishyödyllisyyden kansallinen määrittely

Yleishyödyllisyydelle ei ole kansallisesti yhtä määritelmää. Suomessa yleishyödyllisyyden määritelmä on keskeisesti rakentunut tuloverolain (1535/1992) 22 §:ssä esitettyyn. Sen mukaan yhteisö on yleishyödyllinen, jos:

- se toimii yksinomaan ja välittömästi yleiseksi hyväksi aineellisessa, henkisessä, siveellisessä tai yhteiskunnallisessa mielessä. Yleinen hyvä voi olla aineellista, henkistä, eettistä tai yhteiskunnallista.
- sen toiminta ei kohdistu vain rajattuun henkilöpiireihin
- se ei tuota toiminnallaan siihen osallisille taloudellista etua osinkona, voitto-osuutena taikka kohtuullista suurempaa palkkana tai muuna hyvityksenä.

Kaikkien edellä mainittujen ehtojen on täytyttävä, jotta yhteisöä voidaan pitää yleishyödyllisenä. Yleishyödyllisyys tulee arvioitavaksi sekä yhteisön sääntöjen että tosiasiallisen toiminnan pohjalta, joiden kummankin on täytettävä asetetut edellytykset. Ratkaisu yleishyödyllisyydestä tehdään aina kokonaisarvioinnin perusteella.

Yhteisöä ei voida pitää yleishyödyllisenä yhteisönä pelkästään säännöissä mainitun sinänsä yleishyödyllisen toiminta-ajatuksen perusteella. Vapaaehtoistyövoiman käyttö apuna elinkeinotoiminnassa ei myöskään ole yleishyödyllistä toimintaa. Toiminta ei ole yleishyödyllistä myöskään sillä perusteella, että esimerkiksi elinkeinotoiminnaksi katsotussa palvelutalossa vieraillee muiden yhdistysten vapaaehtoistoimijoita.

Yleinen hyvä ei tarkoita sitä, että yhteisön toimintapiirin tulee olla rajoittamaton tai hyvin laaja. Kriteeri rajaa pois tilanteet, joissa yhdistyksen toiminta kohdistuu sen jäsenistöön, jäsenmäärä on pieni eikä uusia jäseniä ole tarkoituskaan hankkia.

Tuloverolain 22 §:ssä on esimerkkiluettelo yleishyödyllisistä yhteisöistä. Luettelossa mainitaan mm. työväenyhdistys, työmarkkinajärjestö, nuoriso- tai urheiluseura, näihin rinnastettava vapaaehtoiseen kansalaistyöhön perustuva harrastus- ja vapaa-ajantoimintaa edistävä yhdistys, puolueräkisteriin merkitty puolue sekä sen jäsen-, paikallis-, rinnakkais- tai apuyhdistys. Yleishyödyllisenä yhteisönä voidaan pitää myös muuta yhteisöä, jonka varsinaisena tarkoituksena on valtiollisiin asioihin vaikuttaminen tai sosiaalisen toiminnan harjoittaminen taikka tieteen tai taiteen tukeminen.

Luettelo ei ole tyhjentävä. Luettelomaininta tai sen puuttuminen ei myöskään tarkoita että yhteisö automaattisesti olisi tai ei olisi yleishyödyllinen, sillä sääntöjen mukainen tarkoitus ja tosiasiallinen toiminta ovat yleishyödyllisyysarvioinnissa ratkaisevia. Arviointi tehdään yleisten yleishyödyllisyyden kriteerien perusteella kaikkien yhteisöjen osalta.

Yleishyödyllisen yhteisön toiminnan on oltava hyödyllistä ja yleistä. Arvioitaessa, toimiiko yhteisö yleiseksi hyväksi, on kysyttävä, mitä intressejä yhteisö edistää. Yhteisö ei voi olla yleishyödyllinen, jos sen toiminnan tarkoituksena on esimerkiksi varojen hankkiminen tai kulujen minimoiminen ja toiminnan henkilöpiiri on pieni ja suljettu.

Tuloverolain 22 §:n mukaan yleishyödyllisen yhteisön tulee toimia yksinomaan ja välittömästi yleiseksi hyväksi. Yleishyödyllinen yhteisö voi kuitenkin harjoittaa myös muuta kuin yleishyödyllistä toimintaa, kuten elinkeinotoimintaa. Elinkeinotoiminnaksi luettavaa toimintaa ei voida pitää yleishyödyllisenä toimintana.

<sup>11</sup> ibid.

Mikäli harjoitettu yleishyödyllinen toiminta on jäänyt vähäiseksi suhteessa harjoitettuun muuhun toimintaan, ei yhteisöä voida pääsääntöisesti pitää yleishyödyllisenä yhteisönä. Laajamittaisen ja itsenäisen elinkeinotoiminnan tai muun kuin yleishyödyllisen toiminnan harjoittaminen voi siten johtaa yleishyödyllisyysstatuksen menettämiseen. Elinkeinotoiminnan tai muun kuin yleishyödyllisen toiminnan harjoittamisen vaikutusta yhteisön yleishyödyllisyyteen arvioidaan kuitenkin aina tapauskohtaisesti ja kokonaisharkintaan perustuen.

Mikäli yhteisön toiminta muodostuu yksinomaan elinkeinotoimintana pidettävästä sosiaalialan palvelutoiminnasta, ei yhteisöä voida pitää yleishyödyllisenä yhteisönä, vaikka sen tarkoituksena olisikin sosiaalisen toiminnan harjoittaminen. Vapaaehtoistyön käyttäminen tai yleishyödyllinen toiminta-ajatus eivät riitä yleishyödyllisyysstatuksen saavuttamiseen, jollei yhteisöllä ole tarkoituksensa toteuttamiseen liittyvää yleishyödyllistä toimintaa. Elinkeinotoiminnan tulkinnassa vaikutusta ei ole sillä, onko palvelujen maksaja asiakas itse vai esimerkiksi kunta maksusitoumuksella, kun toiminta on markkinaehtoista. Arvioinnissa ei ole merkitystä myöskään sillä myydäänkö palveluja kunnalle sen lakisääteisten tehtävien hoitamiseksi, jos palvelut eivät poikkea markkinoilla yleisesti elinkeinotoiminnan muodossa tarjottavista.

Yleishyödylliseksi toiminnaksi on tuloverolain perusteella katsottu esimerkiksi:

- vapaaehtoisvoimin ja lahjoitusvaroin ylläpidettävää ilmaisipalveluna tarjottavaa vertaistuki- ja sosiaalitoimintaa.
- ilmaisen ruoka-avun jakaminen vähävaraisille
- ilmaisen majoitustilan tarjoaminen kodittomille

Elinkeinotoiminnaksi on tuloverolain perusteella katsottu esimerkiksi:

- sosiaalialan tuotteistettujen palveluiden myyminen kunnalle samalla tavoin kuin alalla toimivat yritykset
- vanhusten maksullinen hoitokotitoiminta samoilla tavoin kuin alalla toimivat yritykset
- Palvelutalon ylläpitäminen samalla tavoin kuin alalla toimivat yritykset
- kotihoidon palvelujen myyminen kunnalle
- laitoshuollon palvelujen myyminen kunnalle
- tuotteistettu ja käypään hintaan tarjottu perhekotitoiminta
- ansiotarkoituksessa järjestetty jatkuva avoin koulutustoiminta

Tuloverolain lisäksi muusta lainsäädännöstä ja lainvalmisteluasiakirjoista on erotettavissa eräitä, osittain kulloinkin säädeltävän asian luonteesta johtuvia näkökohtia yleishyödyllisyydelle. Kansalaisjärjestöjen näkökulmasta tärkeitä määrittelyyn liitettyjä käsitteitä ovat esimerkiksi yhteisvastuullisuus, autonomisuus, aatteellisuus sekä sääntöjen tarkoituksenkälä toiminnan perustana.

### 3.3. Palvelujen luonne elinkeinotoimintana lainsäädännössä

Sosiaali- ja terveydenhoitopalvelujen myynti on yleishyödyllisen yhteisön veronalaista toimintaa, jos toiminta täyttää elinkeinotoiminnan tunnusmerkit. Kun sosiaali- ja terveydenhoitopalveluja tarjotaan markkinaympäristössä käypään hintaan, toiminta on elinkeinotoimintaa. Oikeuskäytännössä on elinkeinotoiminnan tunnusmerkeiksi muodostunut esimerkiksi seuraat toiminnan piirteet:

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

Mikäli yhteisö toteuttaa toimintaansa palkatun henkilöstön toimesta, kattaa toiminnasta aiheutuvat kulut myynnistä kertyvillä tuotoilla ja tarjoamalla vastaavia tuotteita tai palveluita kuin samoilla markkinoilla toimivat yritykset, kysymys on lähtökohtaisesti elinkeinotoiminnasta. Elinkeinotoiminnassa palvelut ovat yleensä tavanomaisia kulutushyödykkeitä ja myynti käypään markkinahintaan tapahtuvaa. Mikäli jotakin toimintaa pidetään yhteisön elinkeinotoimintana, ei tällaista toimintaa voida pitää samalla yleishyödyllisenä.

Elinkeinotoiminnan tunnusmerkkinä on myös yhteisön toimiminen kilpailuolosuhteissa. Tällöin on kyse yhteisön elinkeinotoiminnasta kuten muidenkin elinkeinonharjoittajien harjoittaessa vastaavaa toimintaa. Ratkaisevaa ei ole aluekohtainen arviointi tai kilpailutuksiin osallistuminen. Kilpailuolosuhteiden osalta arvioitavaksi tulee se, harjoitetaanko vastaavaa toimintaa yleisesti markkinaympäristössä. Jos toimintaa harjoitetaan markkinaympäristössä kysyntä-tarjonta -tilanteessa, tuottaen vastikkeellisesti käypään hintaan hinnoiteltuja tavaroita tai palveluja, toiminta on elinkeinotoimintaa. Jos yleishyödyllisen yhteisön toiminta vastaa tuotesisällöltään yksityisen elinkeinonharjoittajan harjoittamaa toimintaa ja perittävät maksut eivät olennaisilta osin eroa elinkeinonharjoittajien perimistä, kyse on lähtökohtaisesti elinkeinotoiminnasta.

Yleishyödyllisen yhteisön lakisääteisesti tai olennaisesti julkisen tuen avulla harjoittama toiminta on usein yhteisön verovapaata yleishyödyllistä toimintaa. Tällöin toiminnan tuotoista suurin osa koostuu julkisesta tuesta tai avustuksesta eikä sitä harjoiteta kilpailuolosuhteissa. Yhteisö voi saada julkista tukea myös elinkeinotoiminnan harjoittamista varten, jolloin saadut tuet ovat elinkeinotoiminnan tulolähteen tuloa.

Kun yleishyödyllinen yhteisö tuottaa sosiaali- ja terveyspalveluja olennaisesti alihintaan kattaen toiminnan alijäämän muusta toiminnasta saamallaan tuotoilla, kuten sijoitustoiminnalla,



yleishyödyllisen yhteisön markkinaympäristössä harjoittama palvelutoiminta tai muu sosiaali- tai terveydenhuoltopalvelun tuottaminen voidaan poikkeuksellisesti katsoa verovapaaksi yleishyödylliseksi toiminnaksi. Tapaukset joudutaan arvioimaan yksitellen ja kokonaisharkintaan perustuen.

#### 4. Järjestöjen toimintaa koskevia näkemyksiä

##### 4.1 STEA

Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskus (STEA) on sosiaali- ja terveysministeriön yhteydessä toimiva itsenäinen valtionapuviranomainen, joka vastaa Veikkaus Oy:n pelituotoista sosiaali- ja terveysjärjestöille myönnettävien avustusten valmistelusta, maksamisesta, käytön valvonnasta sekä vaikutusten arvioinnista. STEA on ollut eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnan kuultavana maakunta- ja sote-uudistusta koskevasta hallituksen esityksestä (HE 15/2017).

Lausunnossaan STEA ottaa erityisesti kantaa uudistuksen kilpailuvaikutuksiin, yleishyödyllisen toiminnan turvaamiseen, avustustensaajien osallistumiseen kilpailutuksiin, rahoitusympäristön muutoksiin sekä lakisääteisten tehtävien rajapinnassa tapahtuvaan yleishyödylliseen toimintaan.

STEA toteaa, että valtionavustusten myöntämisellä voi olla joko suoria tai välillisiä kilpailua ja markkinoiden toimintaa vääristäviä vaikutuksia. STEA:n näkemyksen mukaan järjestön toiminnan yhtiöittäminen ei välttämättä poista näitä vaikutuksia johtuen mm. henkilöstön liikkuvuudesta palvelu- ja yleishyödyllisen toiminnan välillä. STEA katsoo, että toimintojen eriyttäminen avustettavaan ja muuhun toimintaan on avustusten käytön näkökulmasta ehdoton edellytys.

STEA pitää mahdollisena yleishyödyllisten yhteisöjen ja säätiöiden osallistumista kilpailuille markkinoille, mutta yleishyödyllisyyden statuksen ja toiminnan turvaamisen näkökulmasta päättyy suosittelemaan kilpailuille markkinoille osallistumista yleishyödyllisestä toiminnasta eriytetyssä yksikössä, esimerkiksi yhtiössä. Avustusrahoituksella ei voida kompensoida mitään osin toimijoille mahdollisesti realisoituvia tappioita tai liiketoimintariskiä.

STEA arvioi maakuntahallintoon siirtymisen lisäävän omalta osaltaan julkisiin hankintoihin liittyviä kilpailutuksia. Valtionavustuslain (688/2001) mukaan yleisenä edellytyksenä avustusten myöntämiselle on, ettei myöntämisen arvioida aiheuttavan muita kuin vähäisiä kilpailua ja markkinoiden toimintaa vääristäviä vaikutuksia. Tällä hetkellä STEA rahoittaa kilpailuilla markkinoilla toimivien järjestöjen toimintaa ainoastaan silloin, kun avustuksensaaja on eriyttänyt avustuksen piirissä olevan ja markkinoilla olevan toimintansa mm. kirjanpidon osalta.

Rahoitusympäristön osalta STEA arvioi kunta-avustusten tason laskun ja kilpailutusten merkitysten ja laajuuden korostumisen vaikuttavan järjestökenttään kahtalaisesti. Suuremmilla toimijoilla saattaa olla kilpailutusten lisääntymisen kautta vahvemmat mahdollisuudet rahoittaa toimintaansa. Pienemmillä toimijoilla ei välttämättä ole vastaavia mahdollisuuksia osallistua kilpailutuksiin menestyksekkäästi, mikä lisää niiden muunlaista rahoitustarvetta.

Lopuksi STEA katsoo, ettei selvästi lakisääteisten tehtävien rahoittaminen ole ollut sen toiminnassa mahdollista, todeten kuitenkin ettei rajapinta esimerkiksi järjestöjen kuntayhteistyössä ole aina ollut yksiselitteinen lakisääteisten ja muiden tehtävien välillä.

#### 4.2. Järjestöjen kannanotto

Eräät keskeiset sosiaali- ja terveysalan järjestötoimijat<sup>12</sup> ovat yhteisenä kantanaan ilmaisseet kokevansa järjestöjen auttamistyön olevan uudistuksessa uhattuna johtuen siitä, ettei maakunnille ole velvoitetta yhteistyöhön yleishyödyllisten yhteisöjen kanssa. Järjestöt katsovat, että tällainen velvoite on kirjattava lakiin vastaavasti kuin kunnille.

Kannanoton allekirjoittavat katsovat että järjestöjen rooli on tunnistettu uudistuksessa vaativien sosiaalipalvelujen tuottajana, mutta kansalaisjärjestöjen perustyö, järjestölähtöinen auttaminen on unohdettu. Järjestöt katsovat, että hyvän yhteistyön edellytyksenä on ymmärrys järjestö- ja vapaaehtoistoiminnan perustumisesta ihmisten motivaatiolle toimia yhteiseksi hyväksi. Järjestöt katsovat toiminnan täydentävän merkityksellisellä tavalla julkisia palveluita, muttei olevan hankittavissa ostopalveluna tai välineellistettävissä osaksi palvelutuotantoa.

Järjestöt yhtyvät sote-valmistelun linjaukseen hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen vastuun jakaantumisesta sekä kunnille että maakunnille, mutta ilmaisevat huolensa järjestölähtöisen auttamistyön putoamisesta näiden vastuiden väliin. Kannanotossa tunnistetaan riski tulkinnalle, jonka mukaan yhteistyö yleishyödyllisten yhdistysten kanssa ei kuuluisi maakuntien tehtäviin lainkaan, mikäli siihen ei erikseen velvoiteta lakitekstissä. Tämä saattaisi järjestöjen mukaan johtaa tilanteeseen jossa rahoitusta ei ole saatavilla kunnista eikä maakunnista, mikäli kuntien kyky yhteistyöhön heikkenee henkilöstön ja määrärahojen siirtyessä maakuntiin.

Järjestöt ehdottavat, että sote-järjestämislakiin lisättäisiin velvoite, jonka mukaan maakunnilla olisi velvoite toimia yhteistyössä järjestöjen kanssa. Lakisääteisen yhteistyövelvollisuuden kirjaamisen lisäksi järjestöt katsovat, että maakuntien tulee omissa lakisääteisissä strategioissaan ja palvelulupauksissaan ottaa huomioon järjestöjen yleishyödyllisen vapaaehtoistoiminnan ja vertaistuen mahdollisuudet, ja huolehtia siitä ettei rahoitus muodostu esteeksi yhteistyölle. Edelleen järjestöt katsovat, että rahoituksen turvaamiseksi on syytä laatia valtakunnallista ohjeistusta.

Järjestöt ovat esittäneet huolensa myös pienten- ja keskisuurten palveluntuottajien aseman turvaamisesta sote-uudistuksessa, jotta tuotanto ei yksipuolistuisi ja valuisi vain suurten toimijoiden käsiin.

Valinnanvapautta koskeva uudistus kuitenkin mahdollistaa järjestöjen ja pienten yritysten hyvät edellytykset toimia asiakasetelipalvelujen ja henkilökohtaisen budjetin palvelujen tuottajina. Vaikka sote-keskusten palveluvalikoima on laaja, voisivat pienetkin järjestöt toimia myös sote-keskuksen palvelujen tuottajana yhteistyösopimusten tai yhteisen yrityksen kautta. PK-yritysten tavoin on järjestöjen aseman kannalta merkittävää, että valinnanvapausmallissa käytetään laajasti asiakaseteliä ja henkilökohtaista budjettia. Laaja palveluvalikoima voi toimia myös pienten tuottajien eduksi, koska suurtenkaan toimijoiden ei välttämättä ole taloudellisesti järkevää pitää yllä valmiutta kaikkiin sote-keskuksen vastuualueelle kuuluviin harvemmin tarvittaviin palveluihin, vaan he mieluiten ostavat niitä alihankkijoiltaan, esimerkiksi pieniltä palveluntuottajilta. Henkilökohtaisen budjetin piirissä olevan rahavirran arvioidaan olevan vuosittain noin 1,4 miljardia euroa ja asiakasetelien piirissä noin 1,6 miljardia euroa.

#### 4.3. Kuntaliitto

<sup>12</sup> A-kiltojen Liitto ry, Ensi- ja turvakotien liitto ry, Kalliolan Setlementti, Kuntoutussäätiö, Mannerheimin Lastensuojeluliitto ry, Nuorten ystävät ry, Suomen Klubitalot ry, Suomen Mielenterveysseura ry, Suomen Punainen Risti ry, Suomen Sydänliitto ry, SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry

Kuntaliitto on ollut mm. hallintovaliokunnan ja sosiaali- ja terveysvaliokunnan kuultavana maakunta- ja sote-uudistuksen hallituksen esityksestä.

Lausunnossaan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle Kuntaliitto toteaa, että päätöksenteossa, järjestämis- ja tuottamsvastuissa sekä kunnan roolissa tapahtuvat muutokset heijastuvat muun muassa yhteistyösuhteisiin ja kumppanuuksiin kansalaisjärjestöjen ja kansalaisyhteiskunnan kanssa.

Lausunnossaan hallintovaliokunnalle Kuntaliitto esittää huolensa siitä, ettei kunta pääse hyötymään taloudellisesti hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen eteen tehdystä työstä sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien siirtyessä maakuntien vastuulle.

Kuntaliitto toteaa kehittämisaloitteessaan<sup>13</sup> kunnan ja maakunnan yhteistyöstä, että maakuntauudistus sisältää muutakin kuin rakenteellisia uudistuksia, ja että valinnanvapauden lisääntyminen muuttaa myös kuntien ja muiden toimijoiden kuin maakunnan välisiä suhteita. Esimerkiksi järjestöjen, kolmannen sektorin ja kansalaisyhteiskunnan tukeminen on jatkossa sekä maakunnan että kunnan tehtävä. Kuntaliitto toteaa kehittämisaloitteessaan, että maakunnilla tulee olemaan jatkossa vain lakisääteisiä tehtäviä.

Kuntalain 1 § säännös hyvinvoinnin ja terveyden edistämisestä jää voimaan myös maakunta- ja sote-uudistuksen jälkeen. Hyvinvoinnin edistämistehtävä tulee olemaan kunnan ja maakunnan yhteinen. Maakuntalaissa yksi maakunnan tehtävistä tulee olemaan sosiaalisen hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen ja ehkäisevän päihdetyön asiantuntijatuki kunnille ja ehkäisevät palvelut. Kuntia ja maakuntia tullaan kannustamaan tehtävän hoitamiseen liittämällä sekä kuntien valtiosuuteen että maakunnan rahoitukseen erillinen hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kerroin.

Varsinaiset ehkäisevät sosiaali- ja terveyspalvelut tulevat olemaan maakunnan vastuulla. Näitä ovat mm. neuvola, koulu- ja opiskeluterveydenhuolto, terveysneuvonta ja -tarkastukset, ikääntyvien toimintakyvyn edistäminen ja tapaturmien ehkäisy, ympäristöterveydenhuolto sekä sosiaalihuoltolain mukainen ehkäisevä ja edistävä toiminta, kuten syrjäytymisen ja työelämän ulkopuolelle joutumisen ehkäisy sekä työllisyyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistäminen.

Kunnat ovat laajasti kytkeneet eri järjestöt mukaan terveyden ja hyvinvoinnin edistämistyöhön. Järjestöille myönnettyillä avustuksilla ja niiden kanssa tehdyillä kumppanuussopimuksilla on ollut tässä työssä merkittävä rooli. Kuntaliitto katsoo ratkaistaviin asioihin kuuluvan, miten tätä järjestöyhteistyötä jatketaan ja laajennetaan sekä paikallisella että maakuntatasolla.

### 3.5. Sote- ja maakuntauudistuksen muutosjohtajien maakuntakierros kevät 2017; kansalaisjärjestötoimintaa koskevat keskustelut

Keväällä 2017 toteutuneella sote- ja maakuntauudistuksen muutosjohtajien maakuntakiertueella järjestöjen asema nousi esille kaikissa tilaisuuksissa. Järjestöt korostivat, että on tarve erottaa toisistaan 1) Suuret valtakunnalliset toimijat, joilla voi olla myös palvelutuotantoa; 2) etujärjestömäiset toimijat, joilla voi olla myös palvelutuotantoa, matalan kynnyksen toimintaa tai muuta toimintaa äänitorvena kuulumisen ohella; 3) vapaaehtoistoiminta, vertaistuki ja muu matalan kynnyksen maksuton toiminta.

Tilaisuuksissa eniten keskustelua herättivät yhdistystoiminnan avustusten jatko, toimitiloihin liittyvät kysymykset sekä järjestöyhteistyön koordinaatio hyvinvoinnin ja terveyden edistämistyössä tulevissa rakenteissa sekä hyvien käytäntöjen jatkamisen ja kehittämistoiminta tulevaisuus. Erityisenä huolenaiheena näyttäytyi pelko kunnan

<sup>13</sup> Rajapinnoilta yhdyspintoihin. Kehittämisaloite kunnan ja maakunnan yhteistyöstä. Kuntaliitto, Helsinki 2016.

vetäytymisestä sote- järjestöjen avustustoiminnasta. Uudessa tilanteessa ratkaistavia kysymyksiä on, miten järjestöyhteistyötä jatketaan, parannetaan ja rahoitetaan paikallisesti ja maakunnallisesti.

Kunnilla on jatkossakin kannustin toimia myös järjestöjen kanssa terveyden ja hyvinvoinnin edistämiseksi. Kunnat saavat osana valtionosuutta hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kannustinrahoitusta (Laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta 14 §).

Maakunnat saavat rahoitusta onnistuneesta hyvinvoinnin ja terveyden edistämisestä (Maakuntien rahoituslaki 11 §).<sup>14</sup> Maakunnissa ja kunnissa ilmeni kuitenkin vaihtelevaa suhtautumista ja eri vaiheissa olevia käytäntöjä tai suunnitelmia järjestöjen toiminnan tukemiseksi uudistuksen myötä:

Esimerkiksi Kuopio on siirtynyt avustusmalliin, jossa Hyvinvoinnin edistämisen palvelualueelta jaetaan kaikki kaupungin yleisavustukset eri järjestöryhmille. Päällekkäisestä eri toimialojen tukemisesta on päästy ja yhdellä yksiköllä on kokonaisnäkemys miten kansalaisjärjestöt kaupungissa toimivat.<sup>15</sup>

Siun sote Pohjois-Karjalassa on esimerkki mallista, jossa sote- tehtävät on jo siirtynyt maakunnalliselle järjestäjälle. Malli ei tiettävästi ole johtanut kansalaisjärjestöjen avustusten lakkaamiseen. Vaikka sosiaali- ja terveystoimet on lakkautettu kunnissa, on avustusten myöntö jatkunut sivistyslautakunnan tai uuden hyvinvointilautakunnan toimesta.<sup>16</sup>

Kolmas esimerkki kunnan ja maakunnan yhteistyöstä sote- järjestöjen tukemisesta on Pohjois-Pohjanmaan liiton lanseeraama Elinvoimasopimus -konsepti kuntien ja paikallistason työvälineeksi Pohjois-Pohjanmaan Hyvinvointiohjelman seuraavana vaiheena. Käytännössä kyse on kuntakohtaista versiosta hyvinvointisopimuksesta. Järjestöavustuksia jaettaessa voidaan sitouttaa toimijoita tuottamaan esimerkiksi hyvinvointikertomuksessa esiin nousseisiin ongelmiin suunnitelmallisesti sisältöä, tekemään yhteistyötä tai yhdessä muiden toimijoiden kanssa.<sup>17</sup>

## 5. Yhteenveto ja ehdotukset järjestöjen toimintaedellytyksiä koskeviksi linjauksiksi sote- ja maakuntauudistuksessa

Sote- ja maakuntalaki eivät rajoita tai estä järjestöjen toimintaa millään toimialueella. Järjestöt voivat vastaisuudessa toimia monipuolisesti omien tavoitteidensa mukaisesti ja omalle toiminnalleen tarkoituksenmukaisessa muodossa. Kunnilla, maakunnilla ja valtionapuviranomaisilla on monipuoliset mahdollisuudet tukea järjestöjen toimintaedellytyksiä toimivaltansa rajoissa. Kunnat voivat jatkossakin tukea eri toimialojen ja myös sosiaali- ja terveysalan järjestöjä. Järjestöjen tukeminen on yksi tapa maakunnan järjestämistä vastuuun ja

<sup>14</sup> Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kerroin määrittää noin 1 %:n maakuntien valtion rahoituksesta. Rahoituksen määräytymisperusteena ovat kansansairauksien ehkäisy, ikääntyvän väestön toimintakyvyn edistäminen ja tapaturmien vähentäminen sekä syrjäytymisen ehkäisy, sosiaalisen hyvinvoinnin ja työllistymisen edistäminen. Maakunta voi omalla toiminnallaan vaikuttaa indikaattoreihin. Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kerroin otetaan ensimmäisen kerran käyttöön vuonna 2022, kun tietopohja on käytettävissä. Maakuntien lisäksi myös kunnat saavat osana valtionosuutta hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kannustinrahoitusta (Laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta 14 §).

<sup>15</sup> THL: Esimerkkejä ja kysymyksiä kansalaisjärjestöjen tuesta maakuntauudistuksessa. Materiaalia maakunnille ja STM:lle maakuntauudistukseen. 27.4.2017. Tapani Kauppinen.

<sup>16</sup> ibid.

<sup>17</sup> ibid.

maakunnan tehtävien toteuttamiseksi. Maakuntalaki mahdollistaa järjestötoiminnan tukemisen, mutta valtioneuvoston päätöksiä ja muuta lainsäädäntöä on noudatettava.

Järjestöillä on vahva rooli kunnan ja maakunnan kumppanina ja niiden mandaatti itsenäisenä toimijana säilyy. Järjestötoimijoiden on mahdollista omien tavoitteidensa mukaisesti toimia yleishyödyllisenä toimijana, palvelutuottajana ja näiden yhdistelmänä, kunhan palvelujentuotanto ja yleishyödyllinen toiminta on erotettu toisistaan. Palveluiden tuottamisessa ja liiketoiminnassa on otettava huomioon valtionapuviranomaisten, verotuksen, kilpailutuslainsäädännön sekä EU-säädösten ehdot. Valinnanvapausmalli mahdollistaa pienten ja keskisuurten järjestöjen palvelun tuottamisen sote- keskuksille asiakassetelipalveluina ja henkilökohtaisen budjetin palveluina.

Sote- ja maakuntauudistuksessa sosiaali- ja terveysalan järjestöjen kannalta merkittävin muutos on sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisen ja tuotannon sekä rahoituksen kanavoinnin siirto maakunnille samalla, kun hyvinvointia ja terveyttä edistävät tehtävät ovat suurelta osin edelleen jäämässä kuntien vastuulle.

Kunnilla, maakunnilla ja valtionapuviranomaisilla on monipuoliset mahdollisuudet tukea järjestöjen toimintaedellytyksiä toimivaltansa rajoissa. Kunnat voivat jatkossakin tukea eri toimialojen järjestöjä.

Järjestötoimijoiden roolin selkeyttämiseksi työryhmä esittää, että järjestöjen kanssa tehtävän yhteistyön selkeyttämiseksi sote-järjestämislain 8 §:än säädetään yleisempi yhteistyövelvoite, joka koskee maakunnan vastuuta hyvinvoinnin ja terveyden edistämisestä.

Kolmannen sektorin toiminnan rahoitusrakenne on sidoksissa siihen, millaisesta toimintamuodosta, järjestön koosta, toiminnan sisältöalueesta sekä alueellisesta kattavuudesta on kysymys. Palveluiden tuottamisessa ja liiketoiminnassa on otettava huomioon valtionapuviranomaisten, verotuksen, kilpailutuslainsäädännön sekä EU-säädösten ehdot.

Valinnanvapausmalli mahdollistaa pienten ja keskisuurten järjestöjen palvelun tuottamisen sote- keskuksille asiakassetelipalveluina ja henkilökohtaisen budjetin palveluina. Järjestöillä säilyy vahva rooli ja itsenäinen mandaatti toimintansa määrittämisessä.

### **Ehdotukset:**

1. Kunnalla on jatkossakin mahdollisuus huolehtia eri toimialoja edustavien järjestöjen avustuksista, järjestöille tarjottavista tiloista, kuntalaisten ohjaamisesta järjestöjen toiminnan piiriin osana hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen tehtäväänsä. Tehtävistä ja yhteistyöstä toisten kuntien, maakuntien ja järjestöjen kanssa hyvinvoinnin ja terveyden edistämisessä tulee sopia erikseen. Pysyvien kumppanuuksien ja yhteistyömuotojen rakentumista eri toimijoiden välillä ja kesken yhteyspintojen koordinoinnin ja osallisuuden tukemiseksi suositetaan.

2. Maakunnan on hyödyllistä toimia yhteistyössä alueellaan toimivien kansalaisjärjestöjen kanssa ja tukea järjestöjä eri tavoin järjestölähtöisessä auttamistyössä. Järjestöillä o monipuolista asiantuntemusta ja toimintaa sekä yleishyödyllisinä toimijoina että palveluntuottajina. Järjestöjen kanssa tehtävän yhteistyön selkeyttämiseksi sote-järjestämislain 8 §:än säädetään yleisempi yhteistyövelvoite, joka koskee maakunnan vastuuta hyvinvoinnin ja terveyden edistämisestä.

Maakuntalain 4 §:n mukaan maakunnan toiminta kattaa lain 9 luvussa tarkoitetun maakunnan liikelaitoksen ja maakuntakonserniin kuuluvien tytäryhtiöiden toiminnan lisäksi myös muun maakunnan järjestämistä vastuulle kuuluvien tehtävien toteuttamisen. 4 §:n 2 momentti korostaa maakunnan tarvetta ohjata maakunnan toimintaa kokonaisuutena. Tässä laajassa

määritelmässä pykälä mahdollistaa maakunnalle esimerkiksi järjestämislain 8 §:ssä tarkoitetun hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen suunnitelman tukemisen toimenpiteillä, joiden vastuutahoiksi maakunta on määritellyt järjestösektorin toimijoita, ja joiden toteuttamiseksi käytetään maakunnan linjaamia rahoitus- tai tukimalleja, verkostoja ja kumppanuuksia. Maakunnan lakisääteisissä strategioissa ja palvelulupauksissa voidaan mahdollistaa järjestöjen yleishyödyllisen vapaaehtoistoiminnan ja vertaistuen tukeminen.

Maakunnalla voidaan katsoa olevan harkintavaltaa määritellä hyvinvointia ja terveyttä edistäviä tavoitteitaan tukeviksi toimenpiteiksi yhteistyö yleishyödyllisten yhteisöjen kanssa. On kuitenkin syytä huomata, että julkisin varoin ei voida tukea liiketaloudellista toimintaa silloinkaan, kun toimijana on yleishyödyllinen yhteisö ja vaikka toiminnalla on liitanta hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen.

Hallituksen esityksen mukaan maakuntalain tavoitteena on muun muassa luoda edellytykset maakuntien ja järjestöjen väliselle yhteistyölle ja järjestöjen vaikuttamismahdollisuuksille. Lisäksi maakunnan tulee huolehtia sote-asiakkaiden ohjaamisesta järjestöjen toiminnan piiriin sekä järjestöjen edustajien osallistumisesta hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen suunnitteluun ja koordinaatioon. Maakunta voi varmistaa esimerkiksi sopimusjärjestelyin vuokraamiensa tilojen tai palveluntuottajien tilojen maksuttoman käyttömahdollisuudesta järjestöjen yleishyödylliseen toimintaan. Sosiaali- ja terveysministeriö pitää hyvänä pysyvien kumppanuuksien ja yhteistyömuotojen rakentumista eri toimijoiden välillä ja kesken yhteyspintojen koordinoimista ja osallisuuden tukemiseksi.

3. Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kannustimien kehittämistyössä on noussut esiin tarve järjestöjen toiminnan näkyväksi tekemiseen sekä kannustimien kehittämiseen. Nykyinen tietopohja ei kuitenkaan ole riittävä, jotta maakuntien rahoituksen perusteena olevaan kriteeristöön olisi mahdollista liittää järjestöjen toimintaan liittyviä kannusteita. Jatketaan järjestöjen kanssa tehtävän yhteistyön indikaattorien kehitystyötä a laaja-alaisesti

4. Epäselvissä tilanteissa määritellään ohjauksella tarkemmin yhdistysten avustuksen saannin edellytyksistä. Järjestöjen rooli sote- ja maakuntauudistuksessa otetaan huomioon sote- ja maakuntauudistuksen muutostuessa.

Erityisasiantuntija

Sarita Friman-Korpela, STM

Neuvotteleva virkamies

Laura Niinimaa, STM