

Työmarkkinajärjestöjen jäsenmaksujen vähennyskelpoisuus verojärjestelmän näkökulmasta

Lausuntokierrokselle 27.6.2025 lähetetyssä hallituksen esityksen luonnoksessa esitetään muun ohella työmarkkinajärjestöjen jäsenmaksujen ja tähän liittyen eräiden muiden järjestöjen jäsenmaksujen verovähennyskelpoisuuden poistamista. Taustalla on hallituksen niin sanotun puoliväliriihen päätös, joka oli muotoiltu tiedotteessa 23.5.2025 seuraavasti:

”Veropohjaa tiivistetään poistamalla työmarkkinajärjestöjen jäsenmaksujen verovähennysoikeus vuodesta 2026 alkaen. Poistaminen toteutetaan symmetrisesti sekä työnantaja- että työntekijäjärjestöjen jäsenmaksuihin. Tämä kasvattaa verotuloja yhteensä 190 miljoonaa euroa.”

Jäljempänä tarkastellaan esitystä erityisesti siltä kannalta, onko jäsenmaksujen vähennyskelpoisuus yleisesti katsottuna periaatteellisesti ja veroteoreettisesti perusteltu. Lisäksi tarkastellaan eräitä konkreettisia kysymyksiä ja ongelmia, joita kaavailtuun toteuttamistapaan liittyy.

Muistio on laadittu Akava ry:n pyynnöstä. Näkökulmana ovat verotuksen periaatteet ja hyvän verojärjestelmän ominaisuudet. Muistiossa ei käsitellä työmarkkinapoliittisia kysymyksiä eikä sen näkökulma ole työmarkkinapoliittinen.

1. Jäsenmaksujen vähennyskelpoisuudesta veroteoreettisesta näkökulmasta

Pääsyy siihen, että tuloa ylipäänsä verotetaan, on veronmaksukykyperiaate. Tulojen katsotaan osoittavan tulonsaajan veronmaksukykyä. Sikäli kuin tulojen hankkimiseen liittyy kustannuksia, veronmaksukykyä kuvaa nettotulo näiden kustannusten vähentämisen jälkeen. Tämän mukaisesti tulon hankkimisesta ja säilyttämisestä aiheutuvat menot eli niin sanotut *luonnolliset vähennykset* ovat normaalisti verotuksessa vähennyskelpoisia. Näin on niin Suomessa kuin muissakin maissa.

On hyvin poikkeuksellista säätää tulonhankkimismenoja vähennyskeltvottomiksi. Tällainen edellyttää erityisiä syitä, jollaisina ei voida perustellusti pitää pelkästään fiskaalisia tarpeita. Syynä tällaiseen verotuksen keskeisten periaatteiden vastaiseen ratkaisuun voi olla joko hallinnollinen tarkoituksenmukaisuus tai pyrkimys vähentää jonkin asian houkuttavuutta.

Kun arvioidaan työmarkkinajärjestöjen jäsenmaksun vähennyskelpoisuuden tai sen epäämisen perusteita, avainasemassa on tämän mukaisesti se, onko näitä jäsenmaksuja pidettävä tulonhankkimisesta tai säilyttämisestä aiheutuvina menoina. Tämä riippuu ratkaisevasti siitä, onko jäsenyyden arvioitava hyödyttävän jäsenen tulonmuodostusta.

On ilmeistä, että työmarkkinajärjestöstä on monenlaista hyötyä jäsenten tulon hankkimisen ja säilyttämisen kannalta. Tämän mukaisesti näiden järjestöjen jäsenmaksut on säädetty meillä vähennyskelpoisiksi nimenomaan tulonhankkimismenoina niin tuloverolaissa (TVL 31.1 § 6 k.) kuin elinkeinoverolaissa EVL (8.1 § 9 k.) ja maatalouden tuloverolaissa (MVL 6.1 § 11 k.). Tuloverolaissa kyseiset maksut ovat joitakin muita tulonhankkimismenoja edullisemmassa asemassa sikäli, että ne saadaan vähentää kaavamaisen tulonhankkimisvähennyksen lisäksi (TVL 95.1 § 1 ja 2 k.).

Historiallisesti näiden jäsenmaksujen vähennyskelpoisuuteen on suhtauduttu vaihtelevasti ja etenkin vanhempina aikoina kielteisesti. Myös kansainvälisesti jäsenmaksujen verokohtelussa on eroja. Suomessa jäsenmaksut tulivat yleisesti vähennyskelpoisiksi niin työntekijöiden kuin työnantajien verotuksessa nimenomaisilla säännöksillä vasta 1969. Pelkästään tulon hankkimisesta ja säilyttämisestä johtuvien menojen vähennyskelpoisuutta koskevan yleissäännöksen nojalla vähennystä ei aikanaan hyväksytty. *Aarne Rekola* kirjoitti vanhan tulo- ja omaisuusverolain kommentaarissa vuonna 1943: "Kuitenkaan ei ole myönnetty oikeutta vähentää sellaisten yhdistysten jäsenmaksuja, jotka osallistuvat yhteiskunnalliseen taistelutoimintaan, niin kuin esim. työnantaja-liitot ja ammattiliitot". Tällöinkin saatettiin vähentää osa jäsenmaksusta jäsenyyden kautta saatu-
jen ammatillisten julkaisujen perusteella.¹

Vähennysoikeutta vastaan puhuvina tekijöinä oikeuskirjallisuudessa on kiinnitetty huomiota myös kahdenlaiseen *vastaavuuden* puutteeseen. Ensinnäkin lakkoavustukset on säädetty verovapaiksi 16 euroon päivässä asti (TVL 88 §), vaikka niiden rahoittamiseen käytettävät jäsenmaksut ovat vähennyskelpoisia. Toiseksi jäsenmaksujen on huomautettu olevan saajilleen verovapaata tuloa.²

Tuoreimmassa tuloverolakia koskevassa yhteisessä *Pekka Nykänen* ja *Martti Nieminen* kirjoittavat työmarkkinajärjestöjen jäsenmaksuista: "Nämä maksut eivät johdu suoranaisesti tulon hankkimisesta, mutta niihin liittyy, erityisesti työttömyyskassamaksuihin, tulon säilyttämiseen tähtäävä elementti. Lisäksi työmarkkinajärjestöjen toiminnalla on olennaista merkitystä työehtojen ja sitä kautta tulotason määräytymisessä, joten tässä mielessä työmarkkinajärjestöjen jäsenmaksuihin liittyy tulon hankintaa palveleva tarkoitus."³

Vaikka käsitykset jäsenmaksujen verotuksellisesta luonteesta ovat aikojen kuluessa vaihdelleet, näkemykseni mukaan *työmarkkinajärjestöjen jäsenmaksut ovat ainakin selvältä valtaosaltaan niin työntekijöille kuin työnantajillekin tulon hankkimisesta ja säilyttämisestä aiheutuvia menoja*. Aikanaan esitetyt ajatukset, joiden mukaan järjestöjen toiminta ei varsinaisesti palvelisi jäsenten tulonhankintaa, eivät ainakaan nyky maailmassa ole perusteltuja. Pikemminkin työmarkkinatoiminta nimenomaan palvelee sitä. Esimerkiksi työmarkkinatoiminnan kova ydin, palkkaukseen vaikuttaminen, kohdistuu mitä selkeimmin työntekijäjäsenten tulon hankkimiseen ja työnantajilla palkkakulujen hallintaan. Vastaavasti esimerkiksi työsuhteen päättämisen edellytyksiin liittyvä kollektiivinen neuvottelu- ja sopimustoiminta liittyy suoraan työntekijöiden tulon säilyttämiseen ja työnantajilla kannattavuuden turvaamiseen. Järjestöjen tarjoama erilainen neuvonta, koulutus ja muu sellainen

¹ *Aarne Rekola*, Tulo- ja omaisuusverolaki (1943), 225.

² *Edward Andersson – Esko Linnakangas – Joachim Frände*, Tuloverotus (2016), 389, ja *Esko Linnakangas*, On-Off vai Fifty-Fifty verotuksessa? Teoksessa *Minne menet vero-oikeus?* Juhlajulkaisu Raimo Immoselle (2013), 82.

³ *Pekka Nykänen – Martti Nieminen*, Tuloverolain kommentaari (2023), 352.

toiminta liittyy vastaavasti selkeästi jäsenten tulon hankkimiseen ja säilyttämiseen ja voi monesti olla jäsenille edullinen tapa saada näitä palveluita.

Esitysluonnoksessa vähennyskelpoisuuden poistamista on perusteltu vain fiskaalisilla syillä, joita ei ole pidettävä riittävinä perusteina tulonhankkimismenojen tapauksessa. Vähennyskeltottomuuden perusteeksi kirjallisuudessa aikanaan esitetty järjestöjen toiminnan luonnehtiminen ”yhteiskunnalliseksi taistelutoiminnaksi” voi ilmaisuna herättää nykyisin lähinnä hilpeyttä eikä mahdollisella ”taistelullisuudella” olisi verotuksen periaatteiden näkökulmasta merkitystä.

Jäsenmaksujen liittyminen tulon hankkimiseen ja säilyttämiseen ei nähdäkseni ole edellä mainituilta keskeisimmiltä osiltaan edes erityisen tulkinnanvaraista, vaan yhteys tulonmuodostukseen on varsin selvä. Myöskään se, että liittyminen on välillistä siinä mielessä, että se toteutuu järjestön kautta, ei veroteoreettisesti ole peruste vähennyskelpoisuuden epäämiselle. Kysymyksiä voidaan kylläkin kohdistaa joihinkin yksittäisiin elementteihin työmarkkinajärjestöjen toiminnassa ja kustannusrakenteessa ja sitä kautta jäsenmaksun suuruudessa. Tämä koskee muun muassa järjestöjen poliittisluonteista toimintaa, jonka selvimpänä esimerkkinä on vaalivaikuttaminen sekä puolueiden ja yksittäisten ehdokkaiden tukeminen. Vaikka tällaisen toiminnan ajateltaisiinkin palvelevan jollakin tavoin jäsenten taloudellisia etuja, tällainen vaikutus on epäselvä ja epämääräinen. Kun suoran poliittisen tuen verovähennyskelpoisuus ei ylipäänsä sopisi hyvin suomalaiseen yhteiskuntaan, tuen ei lähtökohtaisesti tulisi muuttua vähennyskelpoiseksi välikäden kautta annettuna. Jäsenmaksun vähennyskelpoisuuden osalta periaatteellisesti kyseenalaisia ovat myös järjestöjen tarjoamat jäsenten elinkustannuksia alentavat palvelut kuten lomamökkeihin tai vapaa-ajan vakuutuksiin liittyvät edut.⁴ Lisäksi voi olla tilanteita, joissa tulonsaajalla ei ole eikä ole näköpiirissä selkeää tuloa, johon jäsenmaksulla olisi yhteyttä.

Kun otetaan huomioon työmarkkinajärjestöjen nykyiset toimintamuodot, periaatteellisesti voitaisiin pitää oikeana sitä, että pienehkö osa jäsenmaksusta olisi vähennyskeltotonta menoa ainakin työntekijöille ja mahdollisesti myös työnantajille. Toisaalta *pääasiallisuusperusteella* myös koko maksun vähennyskelpoisuutta voidaan perustella sikäli kuin vain vähäinen osa toiminnasta ei näyttäisi palvelevan jäsenten tulonhankintaa. *Esko Linnakangas* on vilauttanut ajatusta, jonka mukaan vähennyskelpoista voisi olla vaikkapa puolet, mitä voidaan pitää varsin ankarana jakosuhteena.⁵ Osittaiseen vähennyskeltottomuuteen liittyisi joka tapauksessa samoja rajanveto-ongelmia kuin vähennyskelpoisuuden poistamiseen kokonaan.

Edellä mainitut vastaavuuspuutteet liittyen yhtäältä lakkoavustusten osittaiseen verovapauteen ja toisaalta jäsenmaksujen verovapauteen saajille ovat veroteoreettisesti periaatteessa huomionarvoisia näkökohtia. Vaikka näihin voidaan osin nähdä liittyvän kyseenalaisen pitkälle meneviä etuja, jäsenmaksujen vähennyskelpoisuuden epäämistä ei ole pidettävä tähän oikeana ratkaisuna. Lakkoavustusten osittaiselle, vuosien mittaan reaaliarvoltaan kutistuneelle verovapaudelle on heikot perusteet ja luonteva ratkaisu olisi verovapauden poistaminen. Jäsenmaksujen verovapaus saajille kietoutuu puolestaan työmarkkinajärjestöjen ja yleisemminkin yleishyödyllisten yhteisöjen verotuksen kokonaisuuteen, jota tulisi tarkastella huomattavasti laaja-alaisemmin.

2. Vähennyskeltottomuus verosanktiona

Vaikka ei kiistettäisi työmarkkinajärjestöjen jäsenmaksujen luonnetta pääasialliselta osaltaan tulon hankkimisesta tai säilyttämisestä aiheutuvin menoina, lainsäätäjällä on sinänsä valta evätä nii-

⁴ Linnakangas (2013), 83.

⁵ Linnakangas (2013), 83.

den vähennyskelpoisuus. *Verotukia ja verosanktioita* koskevassa tarkastelussa verosanktioina pidetään lainsäädäntöratkaisuja, joissa jotain tuloa tai menoa kohdellaan ankarammin kuin verotuksen normaalin perusrakenteen mukaisessa niin sanotussa *normijärjestelmässä*.⁶ Vaikka tällaisen normijärjestelmän tarkkaan sisältöön liittyy määrittelyjä ja valintoja, tulon hankkimisesta ja säilyttämisestä aiheutuvien menojen vähennyskelpoisuus on täysin selvä osa normijärjestelmää.

Verotuet ovat tunnetusti yleisiä, mutta nimenomaiset verosanktiot ovat huomattavan harvinaisia. Suomen henkilöverotuksessa verosanktioita ei juuri ole ja on tulkinnanvaraista, onko niitä lainkaan.⁷ Yritysverotuksessa verosanktiot ovat lähes yhtä harvinaisia, mutta sellaisina voidaan pitää muun muassa korkovähennysrajoituksia.

Sikäli kuin työmarkkinajärjestöjen jäsenmaksuja pidetään tulon hankkimisesta tai säilyttämisestä aiheutuvina menoina, jollaisia ne mielestäni ainakin valtaosaltaan selvästi ovat, niiden vähennyskeltvottomuus olisi selkeä verosanktio. Kyseessä olisi hyvin poikkeuksellinen ja mahdollisesti jopa ainoa verosanktio Suomen henkilöverotuksessa.

3. Näkökohtia hallituksen esityksen luonnoksen muotoiluista

Ylivoimaisesti kyseenalaisin piirre jäsenmaksujen vähennyskelpoisuuden poistamisessa on sen edellä kuvattu ristiriita tuloverotuksen keskeisten periaatteiden kanssa. Poistamiseen liittyy lisäksi käytännön ongelmia ennen muuta sen määrittelyssä, mitä maksuja vähennyskeltvottomuus koskisi. Rajausten hankaluus johtuu suurelta osin juuri siitä, että vähennyskeltvottomuus ei istu verotuksen yleisiin periaatteisiin.

Kun tämän muistion keskeinen asia on työmarkkinajärjestöjen jäsenmaksujen vähennyskelpoisuuden tarkastelu suhteessa tuloverotuksen periaatteisiin ja hyvän verojärjestelmän ominaisuuksiin, rajanvetoihin liittyviä kysymyksiä ei tarkastella yksityiskohtaisesti. Alla esitetään kuitenkin joi-takin asiaan liittyviä huomioita.

Tuloverolakia koskevan esitysluonnoksen mukaan lain 31.1 §:n 6 kohdasta poistettaisiin maininta työmarkkinajärjestöjen jäsenmaksujen vähennyskelpoisuudesta tulon hankkimisesta ja säilyttämisestä aiheutuneina menoina. Saman pykälän 4 momenttiin tehtävän lisäyksen mukaan vähennyskelpoisia eivät olisi työmarkkinajärjestöjen jäsenmaksut eivätkä sellaisten muiden järjestöjen jäsenmaksut, joilla sääntöjensä mukaan voi olla työmarkkinatoimintaan liittyviä tavoitteita.⁸ Elinkeinotulon verottamisesta annettuun lakiin ja maatalouden tuloverolakiin tehtäisiin lähtökohtaisesti samantyyppiset muutokset. Ilmeisesti ainakin osin järjestökentän rakenteiden vuoksi nämä säännökset olisivat yksityiskohtaisempia ja osin laajemman oloisia ja ne kattaisivat myös välillisiä jäsenyysrakenteita sekä järjestöjen etuyhteystilanteita.

Hallituksen puoliväliriihipäätöksen mukaan vähennyskelpoisuuden poistamisen oli määrä koskea *työmarkkinajärjestöjen* jäsenmaksuja. Oli ilmeistä, että tästä aiheutuu hankalan rajanvedon tarve.

⁶ Laajemmin *Kalle Isotalo – Esko Linnakangas*, Verotuet, verosanktiot ja eriarvo tulo- ja varainverotuksessa (2023). Teos keskittyy käytännössä verotukiin, koska verosanktioita ei näissä veromuodoissa juuri ole.

⁷ Mahdollisina, mutta tulkinnanvaraisina verosanktioina henkilöverotuksessa voidaan pitää 1) eläketulon lisäveroa, joka voidaan toisaalta nähdä myös eläketulon veroasteikon elementtinä, joka ei sellaisenaan ole verosanktio, 2) työmatkakulujen omavastuuta ja euromääräisiä rajoja, mutta työmatkakulujen asema tulonhankkimismeno/elantomeno-jaottelussa ei ole selvä ja 3) peitellyn osingon verottamista ansiotulona, mutta tämä on verosanktio vain, jos vertailukohtana on laillinen osingonjako, mikä on kyseenalaista.

⁸ Työttömyyskassojen jäsenmaksut pysyisivät vähennyskelpoisina.

Työmarkkinajärjestön käsitettä ei ole määritelty lainsäädännössä ja vähennyskelpoisuuden rajaaminen sillä perusteella, mitä on totuttu pitämään työmarkkinajärjestöinä, istuisi osin huonosti tosiasialliseen järjestökenttään. Esitystä valmisteltaessa rajanvetoa onkin jouduttu aika lailla rakentelemaan. Luonnoksen perusteluosassa on ponnisteltu rajanvetojen selittämiseksi ja osin perustelemiseksi, mutta perustelujen kirjoittajan tehtävä ei ole ollut kadehdittava.

Säädettäessä poikkeuksia verojärjestelmän yleiseen logiikkaan rajanveto muodostuu usein keinotekoiseksi ja tulkinnanvaraiseksi. Myös tässä tapauksessa hankaluudet juontuvat siitä, että verotuksellisia perusteita siihen, miksi juuri työmarkkinatoiminta katsotaan erityisen raskauttavaksi, ei ole. Luonnoksen johtotähtenä näyttää olleen se, että pienikin epäily järjestön mahdollisuudesta työmarkkinatoimintaan osallistumiseen on ratkaiseva. Elinkeinoverolain perusteluissa on esimerkiksi tapaus, jossa yhdistyksen sääntöjen mukaan sen tarkoituksena olisi yleisluontoisesti muotoiltu yritystoiminnan edellytysten parantaminen. Tällaiselle yhdistykselle suoritettuja jäsenmaksuja pidettäisiin vähennyskeltvottomina, jollei säännöissä nimenomaisesti suljettaisi pois työmarkkinatoimintaan liittyvien tavoitteiden edistämistä. Tämä lähes äärimmäisen tiukka linja osoittaa, että kun on pyritty löytämään kaikki työmarkkinatoiminnan mahdollistuminenkin, vähennyskeltvottomuus muodostuu varsinaisesti tavoiteltuakin selvästi laajemmaksi.

Monet järjestöt, joilla ei ole minkäänlaista työmarkkinatoimintaa, joutuisivat oletettavasti muuttamaan sääntöjään välttääkseen uusien säännösten osumisen niille maksettaviin jäsenmaksuihin. Toisaalta voi syntyä tilanteita, joissa työmarkkinatoiminta suljetaan pois yhdistyksen säännöistä, mutta siihen osallistutaan tavalla tai toisella sääntöjen rajamailla tai niiden vastaisesti. Jatkossa myös ilmeisesti ne yritykset, joiden työehtosopimuksia ei tehdä järjestöjen kautta vaan yrityskohteisesti, voisivat vähentää tähän liittyvät kulut muun muassa oikeudellisista palveluista.

Luonnoksessa todetaan, että epäselvyyteen käytännössä liittyvää ongelmaa helpottaisi olennaisesti, jos järjestöt itse ilmoittaisivat jäsenilleen, ovatko jäsenmaksut ehdotetun sääntelyn nojalla vähennyskelpoisia. Useimmissa tapauksissa tämä oletettavasti helpottaisi käytännön elämää, mutta siihen liittyy myös mahdollisia ansoja, koska järjestöllä voi olla vähennyskelpoisuudesta eri näkemys kuin Verohallinnolla tai viime kädessä tuomioistuimilla.

4. Yhteenveto

- ***Työmarkkinajärjestöjen jäsenmaksut ovat luonteeltaan ainakin selvältä valtaosaltaan niin työntekijöille kuin työnantajillekin tulon hankkimisesta ja säilyttämisestä aiheutuvia menoja eli niin sanottuja luonnollisia vähennyksiä.***
- ***Työmarkkinajärjestöjen jäsenmaksujen vähennyskeltvottomuus olisi verosanktio ja sellaisena hyvin poikkeuksellinen. Suomen henkilöverotuksessa sitä voitaisiin, vähän tulkinnasta riippuen, pitää jopa ainoana sellaisena.***
- ***Niiden järjestöjen, joille suoritettaviin jäsenmaksujen muutos kohdistuisi, rajaaminen kaikin osin mielekkäällä tavalla on jokseenkin mahdotonta. Tämä korostuu yritysten verotuksessa. Juurisyy tälle ongelmalle on se, että työmarkkinatoiminnan erityisasemalle ei ole verotuksen periaatteiden näkökulmasta syytä.***

Timo Viherkenttä
Oikeustieteen tohtori
Senior Fellow, Aalto-yliopiston kauppakorkeakoulu
Vero-oikeuden dosentti, Helsingin yliopisto