



Eeva Jeronen

*Palvelutoiminnan
pelisäännöt
järjestötyössä*



OK-opintokeskus

Eeva Jeronen

*Palvelutoiminnan
pelisäännöt
järjestötyössä*

*OK-opintokeskus
Helsinki 2009*

© Tekijä ja OK-opintokeskus

Kustantaja *OK-opintokeskus*

Ulkoasu, taitto ja kuvitus *Heli Penttinen*

Paino *Painohäme Oy, Ylöjärvi 2009*

ISBN 978-951-9195-81-5

Sisällys

Esipuhe	7
1 Johdanto	9
2 Ideologia	17
<i>Yleishyödyllisyys</i>	17
<i>Suhde julkiseen sektoriin</i>	20
<i>Toimijat</i>	25
3 Osaaminen	31
<i>Asiantuntijuus</i>	31
<i>Verotus</i>	33
<i>Kilpailu</i>	37
<i>Liiketoiminta</i>	43
<i>Paremmat palvelut</i>	49
4 Moninaisuus	53
<i>Erytistapauksena maaseutu</i>	53
<i>Erojen kirjosta yhtäläisyyksiin</i>	56
5 Palvelutoiminnan tulevaisuus ja koulutustarpeet.....	63
<i>Kehittymisvaihtoehtoja</i>	63
<i>Koulutustarpeet</i>	66
Lähteet ja kirjallisuus	68

Esipuhe

Palvelutoiminnan pelisäännöt järjestötyössä -julkaisun tavoitteena on koota järjestöjen palvelutoimintaa käsittelevää ajankohtaista keskustelua. Aihepiiriä pyritään avaamaan paitsi järjestötoiminnan ammattilaisille myös niille asiasta kiinnostuneille, jotka eivät kenties aivan jokapäiväisessä työssään asiaa pohdi. Julkaisussa lisäksi esitellään palvelutoimintaa tarkastelevaa kirjallisuutta, jonka avulla asiaan on mahdollista perehtyä tarkemmin.

OK-opintokeskuksen tehtävänä on järjestöllinen sivistystyö, jonka keskeisenä osana on järjestöllinen koulutus. Tämä julkaisu liittyy OK-opintokeskuksen AKTIVA-hankkeen osakokonaisuuteen, jossa keskitytään järjestöjen maksulliseen palvelutoimintaan. AKTIVA-hankkeen tavoitteena on tuottaa ajankohtaista tietoa ja kehittää koulutusta järjestöjen muuttuvasta toimintaympäristöstä, ja sitä ovat rahoittaneet opetusministeriö ja Opetushallitus. Hankkeen tavoitteeseen kytkeytyy myös käsillä oleva julkaisu: kartoitustyön yhtenä päämääränä on ollut selvittää, millaista koulutusta järjestöt kaipaavat palvelutoiminnan parissa. Hankkeen puitteissa on järjestetty vuosien 2008 ja 2009 aikana kolme tilaisuutta, joissa yhteensä neljätoista asiantuntijaa on esittänyt alustuksia järjestöjen palvelutoimintaa koskettavista aiheista. Asiantuntijatapaamisiin on osallistunut noin 75 järjestökentän toimijaa.

Asiantuntijatapaamisissa käytetyt inspiroivat puheenvuorot ja antoisat vuoropuhelu ovat olleet pohjana kartoituksen kirjoittamiselle. Kirjoittaja on myös keskustellut teemoista yksittäisten järjestömaailman asiantuntijoiden kanssa. Kiitämme lämpimästi kaikkia panoksensa antaneita ja työhön osallistuneita!

Helsingissä elokuussa 2009
OK-opintokeskus



1 Johdanto

Kartoituksen tavoite

Järjestöjen ja yhdistysten palvelutoiminnan kenttä on kirjava kuin tilkkutäkki. Sen toiselle reunalle voidaan hahmotella hetken tarpeeseen perustettu vapaaehtoistointaan pohjautuva itsehoito- tai oma-apuryhmä ja muutaman kymmenen asukkaan maaseutukylässä toimiva kotipalvelu. Toisella reunalla ovat yhteistyössä julkisen sektorin kanssa tuotettu, ammatillista erityisosaamista vaativa kunnallinen palvelu sekä satojen ammattilaisten työntekijöiden voimin yhtiömuodossa toimiva liikeyritys. Näiden välille mahtuu monenlaista toimintaa, keskenään erilaisia niin toimialojen, laajuuden, työllistävyiden, rahaliikenteen kuin historiallisen perinteikkyydenkin kannalta. Koko kentälle on kuitenkin löydettävissä yhteinen nimittäjä: palvelun tuottaja tai palveluyrityksen pääasiallinen omistaja on organisoitunut yhdistysmuotoon.

1990-luvun alun lama mullisti julkiset palvelut. Vaikka koko vuosituuhannen vaihteen ajan valtion ja kuntienkin taloudellinen tilanne on saanut kohentua ja kehittyä vauraammaksi kuin koskaan, järjestöjen palvelutoiminnan merkitys ei ole vähentynyt. Maailmantalouden taantuma 2000-luvun ensimmäisen vuosikymmenen lopussa on herättänyt huolta järjestöissä. Riittääkö palveluille ostajia? Kuinka käy järjestöjen talouden ylipäättään? Kansalaisjärjestöjä tietysti kiinnostaa, miten omat intressiryhmät – palvelujen tarvitsijat – selviävät taantumien kourissa. Kansalaisjärjestötoiminnan merkittävät tukijat Raha-automaattiyhdistys ja Veikkaus ovat ilmoittaneet heikentyneistä tuotto-odotuksistaan, joista seuraa se, että tukea on jaettavissa vähemmän kuin aikaisemmin. Kansallisten rahapelimonopolioiden asema horjuu myös Euroopan Unionin lainsäädännön vuoksi. Keväällä 2009 uutisoitiin Tanskan hallituksen aikovan purkaa osittain Danske Spil -yhtiön pelimonopolia. Lakiesitys annetaan alkusyksyllä 2009.¹ Odotettavissa on, että vaatimukset suomalaisten pelimonopolioiden purkamisesta muuttuvat tämän myötä yhä äänekkäämmiksi. Myös kilpailuperiaatteen leviäminen uusille yhteiskunnan alueille on tuonut järjestöt uusien haasteiden eteen.

1 Iltalehden Internet-sivut 21.4.2009, Tanska lakkauttaa pelimonopolin.
www.iltalehti.fi/ulkomaat/200904219451928_ul.shtml.

Rahapelijärjestelmästä yleisesti: info.stakes.fi/pelihaitat/FI/rahapelijarjestelma/index.htm.

Talous ei ole ainoa asia, jonka parissa järjestötoimijoiden on vietettävä mieteliäitä hetkiä: ihmisten vapaa-ajanviettopojen monimuotoistuesssa ja sitoutumishalukkuuden vähentyessä perinteiset kansalaisjärjestöt joutuvat entistä kiivaammin houkuttelemaan jäseniä ja vapaaehtoistoimijoita. Yleisiä, järjestötoimintaankin vaikuttavia yhteiskunnallisia muutosilmiöitä ovat väestön ikääntyminen ja toisaalta maaseudun tyhjeneminen työikäisistä asukkaista. Nämä seikat vaikuttavat suoraan järjestöjen palvelujen kysyntään – ja taloutta koskevat haasteet puolestaan tekevät palvelutoiminnasta järjestöille yhä vaativampaa.

Miten järjestökentällä on käsitelty näitä yhteiskunnallisen kehityksen aikaansäämiä haasteita? Entä millaisia tiedon aukkoja näistä käsitellyistä on hahmotettavissa, ja miten järjestökoulutuksella näitä aukkoja voitaisiin paikata?

Järjestöjen maksullista palvelutoimintaa käsittelevässä keskustelussa on seurattava äkkinäisesti muuttuvia ajattelu- ja toimintatapoja. Esimerkiksi vielä vuonna 2005 julkaistussa *Järjestöjen toiminnan yhtiöittäminen* -selvityksessä todetaan järjestöjen olevan keskeisiä palvelujen tuottajia, joilta yhteiskunta odottaa panosta palvelujen kirjon laajentamisessa ja palveluverkoston ylläpitämisessä ja joita kannustetaan siihen taloudellisen tuen avulla. Saman vuoden aikana Verohallitus antoi yleishyödyllisille yhdistyksille verotusohjeen, joka selvästi vaikeutti yhdistysten palvelutoimintaa. Raha-automaattiyhdistys puolestaan tarkisti omia avustuslinjauksiaan siten, että se vetäytyi melko lyhyessä ajassa palvelutoimintaan liittyvistä rakennushankkeista ja ilmoitti tarkistavansa linjaustaan palvelutoiminnan tukemisesta. Vuonna 2007 ilmestyneessä Järjestöbarometrissa (Vuorinen & al. 2007) jo raportoitiinkin, että sosiaali- ja terveysalan järjestöjen palvelutuotanto on pysähtynyt ja ehkä jopa kääntynyt hienoiseen laskuun. Onko kulman takana odottelemassa uusia äkkinäisiä muutoksia, joita järjestöjen on otettava huomioon suunnitellessaan tulevaisuuttaan?

Tämän julkaisun tarkoituksena on esitellä järjestöjen maksullisen palvelutoiminnan pelisääntöjä eli keskeisiä keskustelun aiheita. Tärkeimmät kysymykset, joihin vastauksia etsitään, ovat niitä, joista vallitsevat myös suurimmat erimielisyydet: Miksi järjestöjen pitäisi tai ei pitäisi tuottaa palveluja? Voidaanko määritellä, millaisia palveluja järjestöjen pitää tai ei pidä tuottaa? Kartoitustyötä on ohjannut ajatus siitä, että kansalaisjärjestöjen palvelutoiminnalla on olemassa intentio, tavoite tai päämäärä. Tarkastelukulmasta ja tarkastelijasta riippuu, mikä tuo intentio on, ja tulkitaanko se kontekstissaan suotavaksi vai epätoivottavaksi. Palvelutoimintaa koskevassa keskustelussa pureudutaan kansalaisjärjestötoiminnan ydinasioihin ja sen merkitykseen ym-

päroivässä yhteiskunnassa.

Kartoitus jakaantuu neljään osaan. Ensimmäisessä tarkastellaan palvelutoimintaa järjestötoiminnan ideologisten lähtökohtien kautta. Toisessa käsitellään järjestöjen osaamiseen liittyviä aiheita ja kolmannessa pohditaan teemoja, jotka kumpuavat järjestöjen moninaisuudesta. Neljännessä osassa luonnostellaan järjestöjen palvelutoiminnan kehittämismahdollisuuksia sekä kootaan esiin nousseita aiheita, joihin järjestöt tarvitsisivat lisäkoulutuksesta. Esitellyt teemat ovat laajoja ja kiperiä kokonaisuuksia, jotka monilta osin lomittuvat ja asettuvat myös ristivaloon toisiinsa nähden.

Aineisto

Kartoituksen pääasiallisena aineistona on käytetty ajankohtaista suomalaista kirjallisuutta: tutkimuksia, pamflettimaista keskustelunavauksia, järjestöjen parissa tuotettuja selvityksiä ja muita asiakirjoja sekä hallinnon strategia-asiakirjoja. Aineisto on valittu tuoreen ilmestymisajankohdan ja hyvän saatavuuden vuoksi siitä syystä, että kartoituksen yhtenä tavoitteena on ohjata asiasta kiinnostunut lukija eteenpäin laajemman ja tutkitumman tiedon luokse alkuperäislähteisiin. Koska sosiaali- ja terveysalalla toimivien järjestöjen työssä palvelutuotantoa on paljon, on luonnollista, että myös kirjallisuudessa näiden alojen palvelutoimintaa käsitellään eniten. Palvelutoiminnan kirjossa monet teemat ja toiminnan reunaehdot ovat kuitenkin toimialasta riippumatta yhteisiä.

Valtionhallinnon tekstejä käydään läpi valikoivasti. Erityisesti sosiaali- ja terveyshallinnossa hyvinvointivaltiota ja kansalaisten hyvinvoinnin edistämistä käsitellään koko ajan. Kaikkeen ohjelma- ja hanketyöhön ei ole katsottu tarpeelliseksi syventyä tässä yhteydessä. Suomalaisesta hyvinvointivaltiosta, etenkin julkishallinnon palvelutuotannon näkökulmasta kiinnostuneiden kannattaa tarkastella esimerkiksi jo päättyneen sosiaalialan kehittämishankkeen² tuloksia ja osahankkeiden raportteja. Käynnissä oleva sosiaali- ja terveydenhuollon kansallinen kehittämisohjelma Kaste³ puolestaan määrittelee sosiaali- ja terveyshuollon yleiset kehittämistavoitteet ja toimenpiteet sekä linjaa kuntien ja kuntayhtymien kehittämishankkeisiin tarkoitettujen valtionavustusten myöntämisperusteita. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos THL (joksi Kansanterveyslaitos ja Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus Stakes

2 Sosiaalialan kehittämisohjelma (2003–2007): www.sosiaalihanke.fi.

3 Kaste-ohjelma (2008–2011): www.stm.fi/vireilla/kehittamisohjelmat_ja_hankkeet/kaste

ovat taannoin yhdistyneet) tuottaa jatkuvasti tutkimustietoa omalla alallaan. THL:n hankkeista hyvinvointivaltioon on keskitytty Hyvinvointivaltion rajat -hankkeessa⁴.

Hyvinvointia ja hyvinvointivaltiota tarkastellaan muissakin organisaatioissa: esimerkiksi eräs Sitran (Suomen itsenäisyyden juhlarahasto) päättyneistä innovaatiohankkeista keskittyi nimenomaan hyvinvointivaltion uudistamiseen. Sitra käynnistää syksyllä 2009 Suomen elinvoiman lähteet -kehitysohjelman⁵, joka koskettaa järjestöjäkin kiinnostavia aihepiirejä – finanssi- ja talouskriisi, ilmastonmuutos, väestön rakenteen ja tieto- ja viestintätekniikan kehitys – ja mahdollisesti sen myötä syntyy myös tekstejä, joissa tarkastellaan väestön hyvinvointia.

Käsitteet

Kartoituksen keskiössä on suomalainen yhdistys- ja järjestökenttä. Erityisesti tarkastelussa painottuvat OK-opintokeskusta ylläpitävän Opintotoiminnan Keskusliiton jäsenjärjestöt, jotka ovat aatteellisia, valtakunnallisesti toimivia kansalaisjärjestöjä⁶. On ehkä paikallaan täsmentää lyhyesti ydintermejä yhdistys ja järjestö, joita usein käytetään rinnakkaisina. Täsmällisemmin ilmaistuna yhdistys on järjestön perusyksikkö, jonka muodostavat yleensä henkilöjäsenet. Yhdistys toimii yleensä paikallisesti, mutta se voi toimia myös alueellisesti tai valtakunnallisesti. Järjestö taas merkitsee valtakunnallista kokonaisuutta, jonka osasia ovat paikalliset yhdistykset, piiri- ja liitto-organisaatio. Järjestökin ovat järjestäytymismuodoltaan yhdistyksiä, joiden toimintaa säätelee yhdistyslaki. Tässä kartoituksessa tarkastellaan toimijakenttää OK-opintokeskuksen näkökulmasta, jolloin luontevasti ensisijaisena toimijajoukkona ovat järjestöt. Useissa asioissa 'järjestö' ja 'järjestökenttä' ovat kuitenkin synonyymejä 'yhdistyksen' ja 'yhdistyskentän' kanssa.

Kolmas sektori -termiä pyritään välttämään, ellei sen käyttö ole tarpeellista viitattaessa jonkun muun kirjoittajan terminologiaan. Tässä julkaisussa keskitytään yhdistyksiin ja järjestöihin, eli muut nk. kolmannelle sektorille sijoitetut toimijat, kuten osuuskunnat, sosiaaliset yritykset ja säätiöt eivät ole varsinaisesti tarkastelun kohteita.

4 Hyvinvointivaltion rajat -hanke (2005–2006): info.stakes.fi/hyvinvointivaltio.

5 Suomen elinvoiman lähteet -kehitysohjelma: www.sitra.fi.

6 OK:n jäsenistä muutama on valtakunnallisesti toimiva yhdistys. Jäsenluettelo: www.ok-opintokeskus.fi/?main=251.

na. *Julkisella sektorilla* viitataan termin vakiintuneen merkityksen mukaisesti valtioon ja sen alaiseen hallintoon sekä kuntiin.

Kartoituksen keskeisimmät termit ovat *palvelu* ja *palvelutoiminta*. Niiden merkitys näyttää hiukan riippuvan puhujasta tai kirjoittajasta: järjestön palvelu voi olla mitä tahansa jäsenlehden julkaisemisesta 50-paikkaisen palvelutalon ylläpitämiseen. Vaikuttaa siltä, että järjestökentällä palvelutoiminta-termiä käytetään aivan kuin sen sisältö olisi itsestään selvä ja vakiintunut, ja niin toki osittain onkin: keskustelijoilla tuntuu olevan käsitys siitä, mitä palvelu on. Tämä ei ehkä kuitenkaan riitä. Vai onko palvelutoiminta kenties samankaltaista kuin elinkeinotoiminta verottajan silmissä: sen tunnistaa kun sen näkee, mutta sitä on mahdotonta määritellä tarkkarajaisesti?

Tämän hankkeen kannalta onnekas rajausta syntyy selvitystyön toimeksiannosta: kohteena on järjestöjen maksullinen palvelutoiminta. Tarkastelun ulkopuolelle on siis jätetty maksuton palvelutoiminta. Liikkeelle on lähdetty siitä, että maksullisuus viittaa erityisesti palvelun käyttäjän, asiakkaan, tai muun ostajan näkökulmaan. Maksullinen palvelu on jotakin, joka ei sisälly yhdistyksen tai järjestön jäsenmaksuun. Näin ollen tarkastelun ulkopuolelle rajautuvat myös järjestöjen jäsenpalveluiksi kutsutut toiminnot, joihin usein kuuluu esimerkiksi tiedonvälitystä (mm. jäsenlehti ja Internet-sivut), neuvontaa ja virkistystoimintaa. Kartoituksen kannalta ei ole olennaista, vastaako järjestön tuottaman palvelun hinta markkinoiden yleistä hintatasoa vai onko maksu lähinnä nimellinen. Joissakin tilanteissa hinnan taso hyvinkin vaikuttaa siihen, missä viitekehysessä palvelua tarkastellaan.

Palvelu merkitsee tiettyä rahamäärää vastaan saatua aineetonta hyödykettä. Useimmiten mainittuja palvelujen ominaisuuksia ovat mukaan seuraavat: Ne ovat aineettomia, mutta voivat sisältää konkreettisia osia. Ne ovat luonteeltaan prosessimaisia, eli palvelu on sarja tekoja. Yleensä palvelut kulutetaan ja tuotetaan samaan aikaan kun palvelun saaja on vuorovaikutuksessa palvelun tuottajan kanssa. Palvelun saajan tai asiakkaan roolina useimmiten on osallistuminen palvelun tuotantoprosessiin ainakin jossakin vaiheessa. Palvelua sinänsä ei voi varastoida eikä se myöskään johda omistukseen. Palvelut ovat heterogeenisiä eli palvelutilanteet ovat aina keskenään erilaisia.⁷

⁷ Määritelmä on peräisin Christian Grönroosilta (1990), *Nyt kilpaillaan palveluilla*. Suom. Maarit Tillman. Helsinki: Weilin+Göös.

Mitä tämä määritelmä merkitsee järjestöjen kannalta? Palvelutoiminnan määrittely on tärkeää esimerkiksi siitä syystä, että Raha-automaattiyhdistys on rajannut palvelutoiminnan tukemisen kokonaan pois omasta avustustoiminnastaan: RAY tukee nykyään vain järjestölähtöistä auttamistoimintaa. Yhdistys saattaa tulla määritellyksi palveluntuottajaksi ulkoa päin myös esimerkiksi kunnan näkökulmasta. Palveluntuottajajärjestöksi tai -yhdistykseksi ”leimautumisesta” seuraa erilaisia asioita, eikä määritelmän tekemistä tämän vuoksi ole syytä jättää kokonaan järjestön ulkopuolisille toimijoille.

Näyttää siltä, että järjestöjen palvelutoiminnalla tarkoitetaan toimintaa, johon liittyvät suunnitelmallisuus, pitkäjänteisyys ja kehittämisspyrkimykset. Palvelutoiminnassa arvostetaan osaamista tai jopa ammattimaisuutta, mutta palkatut työntekijät eivät ole välttämättömiä. Kilpailutilanteessa toimiminen saattaa olla palvelutoiminnan piirre, mutta yhtä hyvin palvelutoimintaa voidaan myös harjoittaa ilman kilpailuolosuhteita. Maksulliseen palvelutoimintaan liittyy rahaliikennettä, mutta aina sitä ei voida pitää voittoa tavoittelevana toimintana. Aina palvelutoiminta ei ole tuloverolaissa määriteltyä elinkeinotoimintaa, mutta on ounasteltavissa, että kyseisessä laissa mainittua yleishyödyllisen yhteisön varainhankintaa se ei ainakaan ole. Palvelutoiminnan asiakkaana voivat olla oman järjestön tai yhdistyksen jäsenet tai sitä voidaan tarjota järjestön ulkopuolisille ihmisille tai organisaatioille. Toisinaan palvelutoiminta voidaan ainakin idean tasolla irrottaa kohtalaisen helposti järjestön muusta toiminnasta omaksi lohkokseen, mutta on myös järjestöjä, joiden koko toimintaan palvelutoiminta lomittuu kiinteästi.

Järjestöjen palvelutoiminnan tyhjentävää määritelmää ei valitettavasti synny tämän esipuheen aikana, mutta toivottavaa on, että siihen vielä palataan muissa yhteyksissä tämän kartoitushankkeen ulkopuolella. Jotta asiassa päästään liikkeelle, on laadittava jonkinlainen määritelmän luonnos: tässä kartoituksessa maksullisena palvelutoimintana pidetään sellaista toimintaa, jossa korvausta vastaan suoritetaan palveluja enemmän tai vähemmän tuotteistettuna toimintojen kokonaisuutena asiakkaille (yksilöille tai yhteisöille).

Palvelutuotanto ja *palvelutoiminta* puolestaan ovat lähekkäisiä, jopa rinnakkaisia termejä, mutta eivät aivan synonyymisiä. Palvelutoiminta tarkoittaa palvelutoimintaa yleensä ja palvelutuotannolla viitataan palvelujen varsinaiseen tuottamiseen ja toteuttamiseen. (Ruusuvirta & Saukkonen 2009, 10).

Palvelutoiminta on kiinnostava toiminta-alue siitä syystä, että aihekokonaisuudessa risteävät lukuisat rajapinnat järjestöjen ja muiden kolmannen sektorin toimijoiden välillä sekä eri sektoreiden välillä. Tämä julkaisu on toivottavasti apuna joidenkin risteymien hahmottamisessa ja auttaa keskustelussa eteenpäin.



2 Ideologia

Yleishyödyllisyys

Yleishyödyllisyys ja palvelutoiminta törmäyksessä

Kansalaisjärjestöt ovat toimintansa perustalta yleishyödyllisiä, eli niiden toiminnan perustana on pyrkimys tuottaa yhteisölleen yleistä hyvää. Yleishyödyllisyys määritellään tuloverolaissa⁸: yhteisön on toimittava yleiseksi hyväksi, sen toiminnan ei saa kohdistua vain rajoitettuihin henkilöpiireihin eikä se saa tuottaa toiminnallaan siihen osallisille taloudellista etua. Järjestökentän ulkopuolisesta näkökulmasta yleishyödyllisyys merkitseekin nimenomaan tietynlaista verotusstatusta ja verohelpotuksia. Yhteisön on täytettävä tuloverolaissa mainitut kolme edellytystä ollakseen yleishyödyllinen. Sen lisäksi yleishyödyllisyyttä arvioidaan tarkastelemalla yhteisön sääntöjä ja sen todellista toimintaa. Yleishyödyllisyys ei ole pysyvä ominaisuus, vaan verotuksellisesti sen voi menettää, jos edellytykset eivät enää täyty tai yhteisö ei toimi sääntöjensä mukaisesti. Yhdistyslaissa⁹ yleishyödyllisyyttä ei määritellä. Parhailtaan käynnissä on yhdistyslain muutosprosessi, ja järjestökentällä on herännyt keskustelua siitä, pitäisikö yleishyödyllisyys määritellä lain uudessa versiossa (ks. Harju 2007, 5–7). Näillä näkymin näin ei ole tapahtumassa, vaan tuloverolain määritelmää pidetään riittävänä.

8 Tuloverolaki 1535/1992, 22 §: “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.

9 Yhdistyslaki 503/1989.

Järjestöille yleishyödyllisyys merkitsee enemmän kuin verostatusta. Yleishyödyllisyyteen liitetään muun muassa ajatuksia yhteisestä hyvästä, vankasta arvopohjasta, hyvästä tahdosta, eettisyydestä ja yhteiskuntavastuusta. Tämän vuoksi järjestön tai sen toiminnan yleishyödyllisyyden kyseenalaistaminen herättää voimakkaan vasta-reaktion.¹⁰

2000-luvun ensimmäisen vuosikymmenen aikana järjestöjen palvelutoiminnan laajentuessa ja monimuotoistuessa, kilpailuperiaatteen levitessä julkiselle sektorille ja sitä myöten myös kilpailulainsäädännön noudattamisen kiristyessä järjestöjen yleishyödyllisyydestä on käyty laajaa keskustelua. Kiihtyneen sävyn se on saanut sen jälkeen, kun Verohallitus antoi verotusohjeen yleishyödyllisille yhdistyksille ja säätiöille vuonna 2005. Ohjeessa kiinnitettiin painokkaasti huomiota siihen, että jos yleishyödyllisen yhteisö harjoittaa liian laajaa elinkeinotoimintaa, se ei ole enää yleishyödyllinen.

Samoihin aikoihin Raha-automaattiyhdistys (RAY), keskeinen sosiaali- ja terveysjärjestöjen toiminnan ja hankkeiden tukija, alkoi tarkastella omaa avustustoimintaansa kilpailulainsäädäntöä ja raha-automaattivastuksia koskevaa lakia vasten.¹¹ RAY:ssä päädyttiin siihen tulokseen, että kansalaisjärjestöjen paisunut palvelutoiminta ei enää ole sellaista järjestötoimintaa, johon avustuksia voitaisiin myöntää. Avustuksilla katsottiin myös olevan kilpailua ja markkinoiden toimintaa vääristävä vaikutus. Lisäksi huomattiin, että järjestöille suunnatut avustukset ovat valuneet julkisen sektorin tueksi, sillä kunnat ostivat mielellään palveluja sellaisilta järjestöiltä, jotka saattoivat tuottaa niitä edullisesti RAY:n tukemana. Järjestöjen näkökulmasta tämä vaikutti siltä, että myös RAY alkoi kyseenalaistaa niiden toiminnan yleishyödyllisyyttä sillä perusteella, harjoittavatko ne palvelutoimintaa.

Näitä verottajan ja RAY:n suunnanmuutoksia tai -tarkistuksia pidettiin hyvin äkkinäisinä ja yllättävinäkin. Ajattelutavan muutos koskettaa sosiaali- ja terveysjärjestöjen lisäksi kaikkia muitakin järjestöjä, joilla on palvelutoimintaa. RAY on niin merkittävä toimija kansalaisjärjestöjen toiminnan ohjaajana, että sen avustuslinjauksia seurataan tarkkaan järjestöjen muillakin toimialoilla.

¹⁰ Aila-Leena Matthiesin ajatusta noudatellen voisi tulkita, että kyseessä on eettisen ja ekonomistisen rationaliteetin törmäys. Matthies 1999.

¹¹ Laki raha-automaattivastuksista 1056/2001, 4 §: Avustus voidaan myöntää talousarvion puitteissa, jos: - - 5) avustuksen myöntämisen ei arvioida aiheuttavan muita kuin vähäisiä kilpailua ja markkinoiden toimintaa vääristäviä vaikutuksia Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa.

Keskusteluun kuuluu kiistely siitä, millaista toimintaa yleishyödyllinen yhteisö voi toteuttaa sääntöjensä puitteissa, eli missä vaiheessa yleishyödylliseen järjestötoimintaan liittyvä palvelutoiminta muuttuu elinkeinotoiminnaksi. Vai onko niin, että järjestö ei saakaan tuottaa minkäänlaisia palveluja tavanomaisten järjestöpalvelujen (esim. neuvonta, tiedotus, vertaistuki, virkistys) ohella? Onko todella niin, että vaikka järjestön säännöissä ja toiminta-ajatuksessa mainittaisiin palvelutoiminta, sen toteuttaminen liian laajasti vie ulos yleishyödyllisten yhteisöjen joukosta? Elinkeinotoiminnalla on järjestöjen parissa jokseenkin kielteinen kaiku. Paitsi että elinkeinotoiminnasta seuraa järjestölle veroseuraamuksia, siitä seuraa myös epämiellyttävä vaatimus tehdä kompromisseja yleishyödyllisyyden suhteen – ja olisi absurdia ajatella, että kansalaisjärjestön tavoitteena olisi ei-yleishyödyllinen toiminta.

Raha-automaattiyhdistyksen esittämä vaatimus siitä, että sosiaali- ja terveysalan järjestöjen täytyisi keskittyä puhtaaseen järjestötyöhön, aatteelliseen toimintaan, kuten edunvalvontaan, on ihmetyttänyt. Merkitseekö se esimerkiksi sitä, että tietyn potilasjärjestön on parempi lakata tuottamasta palveluja omille jäsenilleen ja keskittyä tulevaisuudessa vain vaatimaan heille näitä palveluja? Pitääkö järjestön pidättäytyä toimimasta jäsentensä etujen mukaisesti, jotta se täyttäisi hyvän kansalaisjärjestön mitat? Miksi järjestön palvelutoiminta ei ole auttamistyötä vaan elinkeinotoimintaa, jossa pitäisi toimia markkinoiden pelisääntöjen mukaisesti?¹² Palvelutoimintaa koskevassa puheessa on tuotettu huolta siitä, että innostuessaan palvelutoiminnasta järjestöt suuntaavat toimintaansa liiaksi kysynnän mukaisesti ja unohtavat yleishyödyllisen luonteensa. Konkreettisia esimerkkejä tällaisista tapauksista on kuitenkin kirjallisuudesta hankala löytää. Oikeustapauksista on saatavilla kuvauksia, mutta toivottavammin olisi oppia havaitsemaan korjausliikkeille tarpeellisia hetkiä jo ennen kuin ollaan oikeustalon porteilla. Esimerkkien tunteminen on tärkeä osa myös kansalaisjärjestökentän itsesäätelyä: monimutkaistuvassa yhteiskunnassa on olennaista kyetä tarkastelemaan kriittisesti omaa toimintaansa.

Kansalaisfoorumi-verkkolehdestä ilmestyneessä kiintoisassa kirjoituksessaan Rainer Anttila pohtii verotusohjeita ja niiden järjestöissä herättämää hämmennystä. Anttila aprikoi, voisiko verottajan ja järjestöjen käsitysten törmäys johtua kielivaikeuksista. Hänen mukaansa kansalaistoiminnan kieleen on tarttunut sellaisia yritystoimintaan kuuluvia käsitteitä, jotka eivät kuvaa kansalaisjärjestötoimintaa erityisen

12 Ks. esim. Esko Romppaisen pääkirjoitus RAY:n Tukipotti-lehdessä 1/2009.

osuvasti. Vaarallista kyllä, ne antavat toiminnasta virheellisen käsityksen esimerkiksi veroviranomaisille. Yritysmaailman toimintatavoista voi Anttilan mukaan sinänsä ottaa opiksi, mutta niin kielenkäytössä kuin toiminnassakin olisi syytä muistaa toiminnan perusta, sääntömääräinen aatteellinen toiminta. Tällöin viranomaisetkaan eivät harhautuisi sekoittamaan yleishyödyllistä, aatteellista toimintaa voittoa tavoittelevaan elinkeinotoimintaan. (Anttila 2006). Anttilan väitteessä saattaa olla perää. Tuntuu oudolta, että järjestöt väkisin vääntyvät – tai ne väännetään – yritystoiminnan muottiin, joka ei niille sovi. Olennaista on, että jos järjestöjen palvelutoiminta halutaan pitää osana yleishyödyllistä toimintaa, se ei voi olla samanlaista kuin yritystoiminta. Rajanveto ei kuitenkaan ole yksinkertaista.

Palvelutoimintaan liittyvä rajankäynti yleishyödyllisyyden ja ei-yleishyödyllisyyden välillä merkitsee muutakin kuin verokysymyksiä. Keskustelu yleishyödyllisyydestä koskettaa myös käsityksiä siitä, mikä on hyvä (eettinen, yhteiskuntavastuullinen jne.) kansalaisjärjestö ja millaista sen toiminta on. Ei ole itsestään selvää, onko palvelutoiminta se tapa, jolla hyvä kansalaisjärjestö toimii. Aila-Leena Matthies huomauttaa, että vaikka kenties toisin on toivottu, järjestöt eivät toistaiseksi ole onnistuneet vahvistamaan yhteiskunnassa eettistä rationaliteettia, vaikka ne ovatkin toimineen hyvinvointipalvelujen tuottajina julkisen sektorin rinnalla. Sen sijaan tämä on pikemminkin ekonomisoanut järjestöjä. (Matthies 1999, 45.) On kuitenkin huomattava, että palvelutoimintaa voi toteuttaa hyvin monin tavoin, ja jotkut toimintatavoista sopivat hyvään kansalaisjärjestötoimintaan paremmin kuin toiset. Yleishyödyllisyys on aihe, josta kansalaisjärjestöjen on käytävä jatkuvaa keskustelua. Näin kuuluukin olla, sillä tämä monimuotoinen ja moniääninen joukko myös etsii jatkuvasti uusia toimintamuotoja ja koettelee rajoja. Järjestökentän ei pidä tyytyä ulkopuolisten määrittelijöiden arvioihin yleishyödyllisyydestä.

Suhde julkiseen sektoriin

Julkisen sektorin toimintatapojen muutos

Suomessa ja muissa Pohjoismaissa kansalaisjärjestöjen ja julkisen sektorin suhteet ovat monella tavalla kietoutuneet yhteen. Julkinen sektori tukee kansalaisjärjestöjä mm. avustuksilla, lainsäädännöllä ja verohelpotuksilla. Järjestöt puolestaan tekevät julkisen sektorin kanssa yhteistyötä – palvelutuotanto on yksi tapa osallistua hyvin-

voinnin tuottamiseen. Järjestöt vaikuttavat julkisen sektorin toimintaan vaikutustyöllään ja valvovat siten omien intressiryhmiensä etuja. Suhde on monimuotoinen ja historiallisesti muuttuva. Tässä yhteydessä aiheeseen voidaan perehtyä vain pinta-puolisesti, mutta tarkoitus on avata joitakin järjestön palvelutoimintaan vaikuttavia näkökulmia.

Tutkijat näkevät yhteiskuntamme kokeneen perustavanlaatuisen ideologisen muutoksen, joka on alkanut 1980-luvulta lähtien. Tätä muutosta kutsutaan hyvinvointiyhteiskunnan vaihtumiseksi kilpailuyhteiskuntaan, jonka voidaan lyhyesti luonnehtia merkitsevän sitä, että valtio on vetäytynyt infrastruktuurin tuotannosta ja ylläpidosta ja markkinoille on luotu enemmän toimintamahdollisuuksia. Julkiseen palvelutuotantoon on tullut yritysmaailman toimintatapoja, ja suorat käskysuhteet ovat vaihtuneet erilaisiksi ohjausjärjestelmiksi. Hyvinvointivaltiota ja valtiojohtoisesti tuotettuja palveluja on alettu arvostella jäykkyyydestä, kalleudesta ja passivoivan vaikutuksen tuottamisesta. Kilpailuttaminen on noussut keinoksi edistää taloudellisten resurssien käyttöä entistä tehokkaammin. Esimerkiksi Risto Heiskalan ja Eeva Luhtakallion toimittaman (2006) *Uusi jako. Miten Suomesta tuli kilpailukyky-yhteiskunta* -teoksen artikkelit käsittelevät eri puolilta niitä tapoja, joilla tämä on Suomessa ollut mahdollista (ks. etenkin Alasuutari 2006). Samaa muutosta tarkastellaan myös Kati Rantalalan ja Pekka Sulkusen toimittaman (2006) *Projektiyhteiskunnan käänköpuolia* -artikkelikokoelmassa.

Prosessin kuluessa kunnan ja valtion väliset suhteet ovat muuttuneet. Mika Alavaikko kuvaa valtion ja kuntien muodostaman julkisen vallan olleen vielä ennen 1990-luvun alkua yhtenäinen kokonaisuus. Keskushallinto ohjasi julkista palvelutuotantoa, jolloin kuntatasolla siihen ei juuri voinut vaikuttaa. Asiakkaan ja kuntalaisen tehtävänä oli käyttää näitä palveluja. Järjestelmä on Alavaikon mukaan hävinnyt 1990-luvulla tapahtuneiden valtiosuusuudistusten myötä: uudistusten johdosta kunnat voivat itse päättää, mihin ja miten ne käyttävät valtiolta saamansa rahan. Kunta voi ostaa tarvittavat palvelut tai tuottaa ne itse. (Alavaikko 2006, 43.)

Järjestöjen kannalta ajattelutavan muutos on ollut vaikuttamassa niiden palvelutoiminnan laajentumiseen. Hyvinvointivaltioon kohdistunut kritiikki sai pontta 1990-luvun alun taloudellisesta lamasta, jonka jälkeen kilpailuyhteiskuntakehitys kiihtyi huomattavasti. Kun samaan aikaan yhteiskunnan turvaverkon ulkopuolelle pudonneiden ihmisten määrä suureni, käynnistyi myös järjestöjen palvelutoiminnan kasvu. On merkittävä muutos, että peruspalvelujen tuottamis- ja rahoitusvastuuta on siirretty

radikaalisti valtiolta kunnille. Toimenpiteen yhtenä seurauksena on ollut kansalaisten eriarvoistuminen, kun palvelujen saaminen riippuu entistä enemmän asuinpaikasta. Huono-osaisimmat ihmiset ovat jääneet varsinkin sosiaali- ja terveysjärjestöjen vastuulle. (Ks. esim. Murto 2003, 66.)

Elämme parhaillaan keskellä mittavaa kunta- ja palvelurakennemuutosta¹³. Uudistus, toiselta nimeltään Paras-hanke, käynnistyi vuonna 2005 ja jatkuu puitelain ohjaamana vuoden 2012 loppuun. Rakennemuutuksen tarkoituksena on huolehtia palvelujen saannista joka puolella Suomea kohtuullisin kustannuksin. Näkyvintä osaa uudistuksesta ovat kuntaliitokset. Uudistuksen vaikutuksista järjestöihin ei juuri ole vielä tietoa, mutta oletettavaa on, että sen myötä järjestöjen palvelutuotannolle syntyy entistä enemmän kysyntää.

Julkisten palvelujen siirto järjestöille

Sakari Möttönen ja Jorma Niemelä pureutuvat perusteellisesti kirjassaan *Kunta ja kolmas sektori. Yhteistyön uudet muodot* kuntien ja järjestöjen väliseen suhteeseen. Kirjoittajat kutsuvat managerialismiksi¹⁴ toimintatapaa, jossa julkiselle sektorille on siirretty yritysmaailman ohjaus-, johtamis- ja toiminnan organisoimistapoja sekä tehokkuuden tavoittelupyrkimyksiä. Tämä merkitsee yrityselämän ohjaus- ja johtamistapojen siirtämistä julkiselle sektorille (Möttönen & Niemelä 2005, 82). Heidän mukaansa managerialistisessa opissa kolmannen sektorin toimijoiden ensisijaisena roolina on olla palvelujen tuottajia. Jos ne tuottavat palveluja kunnan kannalta edullisesti, ne asettuvat samaan asemaan kuin palveluja tuottavat yritykset. Toimintatavassa on myös mahdollista ajatella, että järjestöt tuottaisivat sellaisia palveluja, joiden tuottamisesta julkinen sektori voi luopua kokonaan. (Möttönen & Niemelä 2005, 85.)

Lasse Murto esittää kiinnostavan näkemyksen palveluntarpeiden pirstoutumisesta. Hänen mukaansa pikkuhiljaa Suomessakin aletaan määritellä marginaaliryhmien ongelmiksi sellaisia ongelmia kuten köyhyys, kodittomuus, työttömyys ja alkoholismi. Niitä ei enää pidetä yhteiskunnallisina kysymyksinä, vaan kutistuvina ja yksilöllistyvinä yksilöiden ongelmina: on päihdeäiti-ongelma, nuorten huumeongelma, rattijuop-

13 Kari Raivion analyysi palvelurakennemuutuksen tausta-ajattelusta Yhteiskuntapolitiikka-lehdessä 71(2006):2, yp.stakes.fi > Arkisto > Sisällysluettelot vuosikerroittain > 2006 > Nro 2.

14 Managerialismista ks. Pyykkönen 2008, 50–51; Möttönen & Niemelä 2005, 82–86.

po-ongelma ja niin edelleen. Kertomukset ovat kyllä osa yhteiskuntaa, mutta ne eivät synny yhteiskunnasta eivätkä ne kuulu vastuullisten, tuottavien ihmisten maailmaan. Tällaisista tarkoin rajatuista palvelutarpeista muotoillaan toimeksiantoja järjestöille, koska marginaalisiin ongelmiin kohdistetut palvelut on ”poliittisesti” helpompaa ostaa järjestöiltä kuin tuottaa kunnan omana palveluna. (Murto 2003, 77.)

Järjestöihin kohdistuu myös epärealistisia odotuksia koskien palvelutoiminnan kapasiteettia. Julkisen palvelutoiminnan jakojäännösten hoitaminen ei aina houkuttele. Kansalaisjärjestöjä ei voida velvoittaa työskentelemään hyvinvointiyhteiskunnan palveluaukkojen paikkaajina, ne kun ovat autonomisia toimijoita. Enää järjestöillä ei kuitenkaan tunnu kaikissa tapauksissa olevan mahdollisuutta valita, ovatko ne palveluntuottajia vai eivät. Kuntien toiminta-avustukset yhdistyksille ovat yhä useammin sidottuja jonkinlaisen vastapalveluksen tuottamiseen, jolloin eräänlainen ostopalvelusopimus syntyy, vaikkei sellaista erityisesti ole tavoiteltukaan. Sopimusten tekeminen on yksi osa uutta hallintokulttuuria. Toisaalta sopimuksellisuus voi olla avain hedelmälliseen yhteistyöhön ja yhteiseen suunnitteluun kunnan ja järjestön välillä, mutta toisaalta se voi merkitä yhdistykselle taloudellisen ja suunnittelua koskevan vapauden supistumista. Sopimuksellisuuteen liittyy aina valtarakenteita, piilotettunakin. (Ks. Määttä & Kalliomaa-Puha 2006.) Möttönen ja Niemelä näkevät kuntien ja järjestöjen tulevaisuudessa paljon hyviäkin mahdollisuuksia. Kunta voisi toimia apuna järjestöjen välisen yhteistyön käynnistämisessä ja kumppanuuksien kehittämisessä (Möttönen & Niemelä 2005, 160). He myös pitävät tärkeänä, että erityisesti hyvinvointipoliittikan alueella etsitään julkisen sektorin ja kolmannen sektorin välisiä yhteisiä toiminta-alueita (2005, 103).

Eeva Kuuskoski kirjoittaa, ettei voida odottaa (sosiaali- ja terveys)järjestöjen pystyvän hoitamaan julkisen sektorin laiminlyöntejä palvelutuotannossa. Hänen mukaansa järjestöjen vapaaehtois- ja vertaistoiminnalla ei mitenkään ole mahdollista korvata julkisia tai yksityisiä asiantuntijapalveluja. Parhaassa tilanteessa näitä molempia on tarjolla rinnakkain. (Kuuskoski 2003, 35.) Pirkko Lahti jatkaa ajatusta ja huomauttaa, että järjestöjä repii toisaalta halu auttaa vaikeuksissa olevia kuntalaisia ja toisaalta pyrkimys antaa kuntien huolehtia velvollisuuksistaan, joihin palvelut ja ennaltaehkäisevä toiminta kuuluvat (Lahti 2003, 92). Järjestöjen tehtävänä on päättää, kuinka paljon ne haluavat lisätä omaa palvelutuotantoaan: onko niiden mahdollista sekä tuottaa palveluja että toimia aatteellisena kansalaisjärjestönä? Entä kasvaako niiden riippuvuus palvelujen ostajasta niin suureksi, että ne eivät enää pystykään toimimaan välttämät-

tömänä vastapainona julkiselle sektorille ja markkinavoimille? (Möttönen & Niemelä 2005, 86.) Eri yhteyksissä on toivottu julkista keskustelua siitä, millaisia palveluja julkisen sektorin pitää tuottaa itse ja mitä ne voivat ostaa muualta. Onko oletettavissa, että julkinen sektori tekee määrittelyn itse? Vai olisiko kuitenkin syytä, että kansalaisjärjestökenttä kävisi omassa keskuudessaan vuoropuhelua siitä, millaista palvelutoimintaa sen tehtäviin voi kuulua?

Valtionhallinnon ohjelmatyö

Julkisen sektorin ja kansalaisjärjestöjen välisestä yhteistyöstä mainittakoon Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunta¹⁵. Se lienee tällä hetkellä keskeisin toimija, joka pyrkii parantamaan kansalaisyhteiskunnan toimintaedellytyksiä kansalaisyhteiskunnan ja viranomaisten yhteistyöllä. Neuvottelukunta asetettiin vuonna 2007, ja sen ensimmäinen toimikausi päättyi lokakuussa 2011. Neuvottelukunnan jaostoissa ja työryhmissä käsitellään lukuisia järjestöjen palvelutoiminnankin kannalta kiinnostavia asiakokonaisuuksia. Järjestöjen on hyvä pitää itsensä ajan tasalla siitä, mitä neuvottelukunnassa tapahtuu.

Neuvottelukunnan taustalla on alkujaan kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman yhteydessä vuonna 2006 oikeusministeriön suojissa työskennellyt Kansalaisyhteiskunnan toimintaedellytykset -työryhmä.¹⁶ Kyseinen työryhmä esitti mm. periaatepäätöksen tekemistä kansalaisjärjestöjen toimintaedellytysten edistämiseksi, Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunnan asettamista ja yleishyödyllisiä palveluja koskevan kansallisen strategian valmistelemista. Valtioneuvosto teki periaatepäätöksen¹⁷ työryhmän ehdotuksen mukaisesti keväällä 2007, ja samana vuonna esiteltiin Aaro Harjun laatima esitys periaatepäätöksen jatkotoimenpiteistä (Harju 2007). Näitä ehdotuksia neuvottelukunnassa nyt työestetään.

15 Valtioneuvoston asetus kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunnasta 269/2007. Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunta: www.kansanvalta.fi > Järjestöt ja yhteisöt > Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunta.

16 www.om.fi > Ajankohtaista > Arkistoidut sisällöt > Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelma > Hankkeet > Kansalaisyhteiskunnan toimintaedellytyksiä arvioiva työryhmä.

17 *Valtioneuvoston periaatepäätös kansalaisjärjestöjen toimintaedellytysten edistämisestä*. Oikeusministeriön työryhmämietintöjä 2006:14. Helsinki: Oikeusministeriö.

Toimijat

Vapaaehtoistoimijat palvelutuotannossa

Vapaaehtoistoiminta edeltää usein järjestön palvelutoimintaa. Aluksi havaitaan, että järjestön oman jäsenistön keskuudessa tarvitaan tiettyä palvelua, jota muualla ei ole tarjolla. Tämän havainnon perustalle syntyy vapaaehtoistoimintaa, jonka avulla palvelu tuotetaan. Jos toiminnalle on jatkuvaa tai kasvavaa kysyntää, sen organisointiin ja laatuun kiinnitetään järjestössä enemmän huomiota, ja jatkuvuuden turvaamiseksi siihen osoitetaan palkattuja työntekijöitä. Jossakin vaiheessa vapaaehtoistoimijat saattavat luopua mukanaolosta, mutta palvelutoimintaa jatketaan palkatun työvoiman avulla, jos palvelulle on edelleen kysyntää. Vapaaehtoistoimintaan pohjautuva tausta ei toki liity kaikkiin palveluihin, mutta koska vapaaehtoisuus on yksi kansalaisjärjestötoiminnan kulmakivistä, joudutaan järjestöissä usein tekemään ratkaisuja palvelutoiminnan ja vapaaehtoistoiminnan suhteista.

Sosiaali- ja terveystyöjärjestöjen yhteistyöyhdistys YTY:n parissa on pohdittu palvelutoiminnan kilpailuttamista alan järjestöjen kannalta. Yksi tarkastelluista teemoista on vapaaehtoistoiminnan ja vertaistuen suhde kilpailuttamiseen. Asiaa käsittelevän raportin kirjoittajien tietoon ei ollut tullut tilanteita, joissa vapaaehtoistoiminnan ja vertaistuen olisi katsottu aiheuttaneen varsinaisia ongelmia kilpailuttamistilanteissa. Raportissa pidetään kuitenkin ristiriitaisena kysymyksenä, voidaanko vapaaehtoistoimintaa tuotteistaa markkinatuotteen tyyppisiksi palveluiksi. Vapaaehtoisuuteenhan kuuluu nimenomaan osallistuminen omasta vapaasta tahdosta, ja siihen voi tulla mukaan silloin, kun tahtoo, ja myös lähteä tahtoessaan pois. Vapaaehtoistoimijaa ei voida ohjata työnjohdollisesti samalla tavalla kuin palkattua työntekijää. Vapaaehtoistoiminta ei ole samanlaista toimintaa kuin palkallisin ammattilaisvoimin tuotettu palvelu. (Vapaaehtoistoiminta, vertaistuki ja kilpailuttaminen 2004.) Vapaaehtoistoiminta on kuitenkin palvelutoiminnan kehittämisen mahdollisuus: järjestön aktiiviset ihmiset ovat juuri niitä, jotka tuovat järjestön tietoon palveluaukkoja ja ehdottavat uusia toimintatapoja. Kansalaisjärjestöllä ei ole merkitystä ilman vapaaehtoista aktiivisuutta, eikä palvelutoiminnalla mieltä, ellei järjestö kykene kuuntelemaan jäseniään esimerkiksi vapaaehtoistoimijoiden välityksellä.

Vapaaehtoistoiminnan luonteen vuoksi usein katsotaan, että palvelutuotannon laatu varmistetaan vain palkattujen ammattilaisten avulla. Toisaalta taas ollaan myös sitä mieltä, että järjestön laadukkaaseen palvelutoimintaan pitää linkittyä vapaaeh-

toistoimintaa nimenomaan sen järjestöllisen erityisyyden vuoksi (esim. Vapaaehtois-toiminta, vertaistuki ja kilpailuttaminen 2004, 10). Asia on haasteellinen monesta syystä. Voidaan ajatella, että kokonaan ammattivoimin tuotettu palvelu on jo niin kaukana kansalaisjärjestötoiminnasta, että se pitää mieluiten irrottaa järjestöstä ja organisoida jotenkin toisin, esimerkiksi yhtiömuodossa. Toisaalta voidaan ajatella, ettei ammattilaisuuden pitäisi olla vastakkaista tai vierasta järjestötoiminnalle, ei edes sen palvelutoiminnassa: järjestötoiminnassa saa ja pitää olla ammattimaisuutta, ja vapaaehtoisten ”vapauttaminen” palvelutuotannosta muuhun järjestötoimintaan kehittää järjestön kokonaisuutta entistä paremmaksi. On esitetty myös eri näkemyksiä siitä, miten vapaaehtoistoimijat reagoivat, kun järjestöön palkataan ammattilaisvoimia: toisten mukaan vapaaehtoistoimijat kaikkoavat uusien tehokkuusvaatimusten vuoksi, toisten mukaan taas vapaaehtoistoimijat viihtyvät paremmin ja pitkäjänteisemmin organisoituneessa toiminnassa.

On esitetty, että vapaaehtoistojen käyttäminen palvelutoiminnassa herättäisi kilpailutilanteessa närää yrityksissä. ”Ilmaisten työntekijöiden” käyttäminen kun periaatteessa mahdollistaa edulliset hinnat ja näin ollen etulyöntiaseman kilpailutilanteessa yrityksiin nähden. (Helander 2006, 94.) Järjestöjen näkökulmasta väite on omituinen, mutta tiettyssä mielessä haastava: kilpailutukseen osallistuttaessa on tärkeää tehdä ero palvelutoiminnan ja muun järjestötoiminnan välille – myytävän palvelun kuluihin ei ole syytä sisällyttää kansalaistoiminnan kuluja. Myös erityisesti Raha-automaattiyhdistys pitää välttämättömänä, etteivät sen myöntämät avustukset siirry epäsuorasti julkisen sektorin hyödyksi sellaisissa tilanteissa, joissa avustusta saava järjestö pystyy tarjoamaan kunnalle palveluja edullisella hinnalla RAY:n tuen avulla. (Ks. Vapaaehtoistoiminta, vertaistuki ja kilpailuttaminen 2004, 10). Ongelmallista vapaaehtoistoimintaan vetoaminen on silloin, jos esimerkiksi kunta palvelujen ostajana edellyttää palvelutoiminnan edullisuutta siitä syystä, että järjestöllä on käytössään ”ilmaista työvoimaa”. Tällaiseen järjestöjen ei pidä suostua, vapaaehtoistojen ei voi käyttää kauppatavarana.

Palvelutoiminnan on katsottu vaikuttavan yleisesti kansalaisaktiivisuuteen. Uskotaan, että järjestön hyvin voimakkaan palvelutuotannon vaarana on jäsenten passivoituminen. Tällaisessa tapauksessa yhdistykseen kuulumisen ja jäsenmaksun maksaminen ovat riittävä osallistumisen muoto, jotta jäsen saa juuri omiin tarpeisiinsa räätälöityjä palveluja suoraan järjestöltä. Seurauksena järjestön tai paikallisyhdistyksen on vaikea saada jäseniään innostumaan muunlaisesta vaikuttamistoiminnasta esimerkik-

si omalla asuinalueellaan: kun palvelut voi saada yhdistykseltä tai järjestöltä, niitä ei ole tarpeen vaatia julkiselta sektorilta. Tämä kritiikki noudattelee samoja linjoja kuin mitä hyvinvointivaltiosta on esitetty – liian hyvin toimivat ja automaattisesti tarjotut palvelut veltostuttavat kansalaisia ja vähentävät aktiivisuutta, vaikuttamishalua ja yritteliäisyyttä eivätkä tarjoa tilaa auttaa itse itseään. Kritiikissä on varmasti asiallista ajattelamisen aihetta, mutta on siinä häivähdys sydämettämyyttäkin. Kaikilta ihmisiltä palveluja ei voi poistaa aktiivoinnin nimissä, kaikilla ei ole mahdollisuutta auttaa itse itseään. Kuinka järjestöt löytävät sopivan tasapainon hyvien palvelujen ja kansalaisaktiivisuuden kasvattamisen välille?

Vapaaehtoistoiminta on järjestöissä kiinnostava pohdinnan aihe muutenkin kuin palvelutoiminnan näkökulmasta. Erilaisten kyselytutkimusten perusteella on todettu, että ihmisillä on edelleen auttamishalua ja tarve kokea yhteisöllisyyttä¹⁸, mutta näyttää kuitenkin siltä, että ainakin taloudellisen hyvinvoinnin vuosina vapaaehtoistoimintaan on vaikea löytää innostuneita ja sitoutuneita ihmisiä, etenkin nuoria¹⁹. Taloudellinen taantuma voi jälleen muuttaa tilannetta: näin kävi 1990-luvun alun lamassakin. Raha-automaattiyhdistys selvitti kesäkuussa 2009 kyselyn avulla avustuksiaan saavien sosiaali- ja terveystaloudellisten näkemyksiä taloudellisen taantumien vaikutuksesta. Kyselyn keskeisenä tuloksena on, että taantuma on supistanut käytettävissä olevaa rahamäärää, mutta toisaalta se on lisännyt osallistujamääriä. Noin puolet järjestöistä kuitenkin kokee, ettei taantuma ole vielä juuri vaikuttanut niiden toimintaan. Enemmistö kyselyyn vastanneista järjestöistä oli sitä mieltä, että niiden rooli osana terveyden ja hyvinvoinnin edistämisen kokonaisuutta tulee lähivuosina kasvamaan joko jonkin verran tai selvästi. (Lamakysely järjestöille 2009.)

18 Esim. Anne Birgitta Pessi & Juho Saari 2008, *Hyvä tahto. auttamisen asenteet ja rakenteet Suomessa*. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto.

19 Nuorisosiain neuvottelukunnan ja Nuorisotutkimusverkoston kesäkuussa 2009 julkistama Aika vapaalla -tutkimus nuorten vapaa-ajasta kertoo, että nuorten järjestötoimintaan osallistuminen on laskenut 2000-luvun aikana selvästi. Laskua on tapahtunut niin järjestöihin kuulumisessa kuin osallistumisaktiivisuudessa, ja asenteet järjestötoimintaa kohtaan ovat kriittisiä. www.nuorisotutkimusseura.fi/sivu.php?artikkeli_id=898.

Työllistäminen

Järjestöjä ja muuta kolmatta sektoria ajatellen merkittävä palkattujen työntekijöiden joukko ovat palkkatuen avulla työllistettävät työttömät työnhakijat. Palkkatuella²⁰ työllistetään erityisesti vajaakuntoisia, pitkäaikaistyöttömiä ja alle 25-vuotiaita nuoria ihmisiä. Palkkatuki myönnetään harkinnanvaraisesti työnantajalle. Työ- ja elinkeinotoimistot harkitsevat tapauskohtaisesti myös palkkatuen suuruuden. Palkkatuetun työn tavoitteena on työttömän työnhakijan ammattitaidon ja työmarkkina-aseman parantaminen: päämääränä on, että palkkatukijakson jälkeen ihminen työllistyy avoimille työmarkkinoille. Vuonna 2008 palkkatuetussa työssä oli noin 45 000 ihmistä. Heistä suunnilleen kolmannes työskenteli julkisella sektorilla, kolmannes yrityksissä ja kolmannes yhdistyksissä.²¹ Tiedossa ei ole, kuinka paljon palkkatuetussa työssä olevien ihmisten työpanosta käytetään järjestöjen palvelutoiminnassa, joten laajaa aihetta käsitellään tässä yhteydessä vain lyhyesti.

Palkkatuki on kilpailunäkökulmasta tarkasteltuna kuten muutkin julkiset tuet: sitä ei myönnetä työnantajalle, jos tuki vääristäisi muiden samoja tuotteita tai palveluja tarjoavien tahojen välistä kilpailua. Palkkatuetun työpaikan tarjoaminen on järjestölle yksi tapa toteuttaa yhteiskuntavastuuta, tarjota ihmisille hyvinvoinnin rakennusaineita, tärkeitä sisältöjä, merkityksellistä tekemistä ja sosiaalisia yhteisöjä. Toisaalta taas palkkatuen avulla saadaan hankittua työvoimaa sellaisiinkin järjestöihin, joiden taloudelliset resurssit eivät siihen muuten antaisi mahdollisuutta. Tällä hetkellä (ja tulevaisuudessakin, ellei taloudellinen taantuma saa aikaan äkillisiä muutoksia) työhallinto vaatii yhä enemmän tuloksia tuen käytöstä: palkkatuella työllistetyin ihmisen edellytetään saavan tukijaksonsa aikana sellaista osaamista, joka mahdollistaa hänen työllistymisensä avoimille työmarkkinoille, joko järjestöön tai sen ulkopuolelle. Järjestöjä asia koskettaa erityisesti siitä syystä, että suuri osa niihin työllistetyistä ihmisistä eivät syystä tai toisesta todennäköisesti löydä paikkaa avoimilta työmarkkinoilta. He tekevät kuitenkin järjestöissä tarpeellista ja välttämätöntä työtä aktiivisina yhteisön jäseninä, mille järjestöt toivovat työhallinnon antavan arvoa jo itsessään. Järjestöt kaipaavat työvoimapolitiikkaan avarampia käsityksiä siitä, miten tuen käytön tehokkuutta mitataan.

²⁰ Palkkatuesta tarkemmin www.mol.fi > Työnantajan palvelut > Palkkatuki ja muut tuet. Aiemmin käytössä ollut yhdistelmätuki-niminen tukimuoto korvattiin vuonna 2006 palkkatuella.

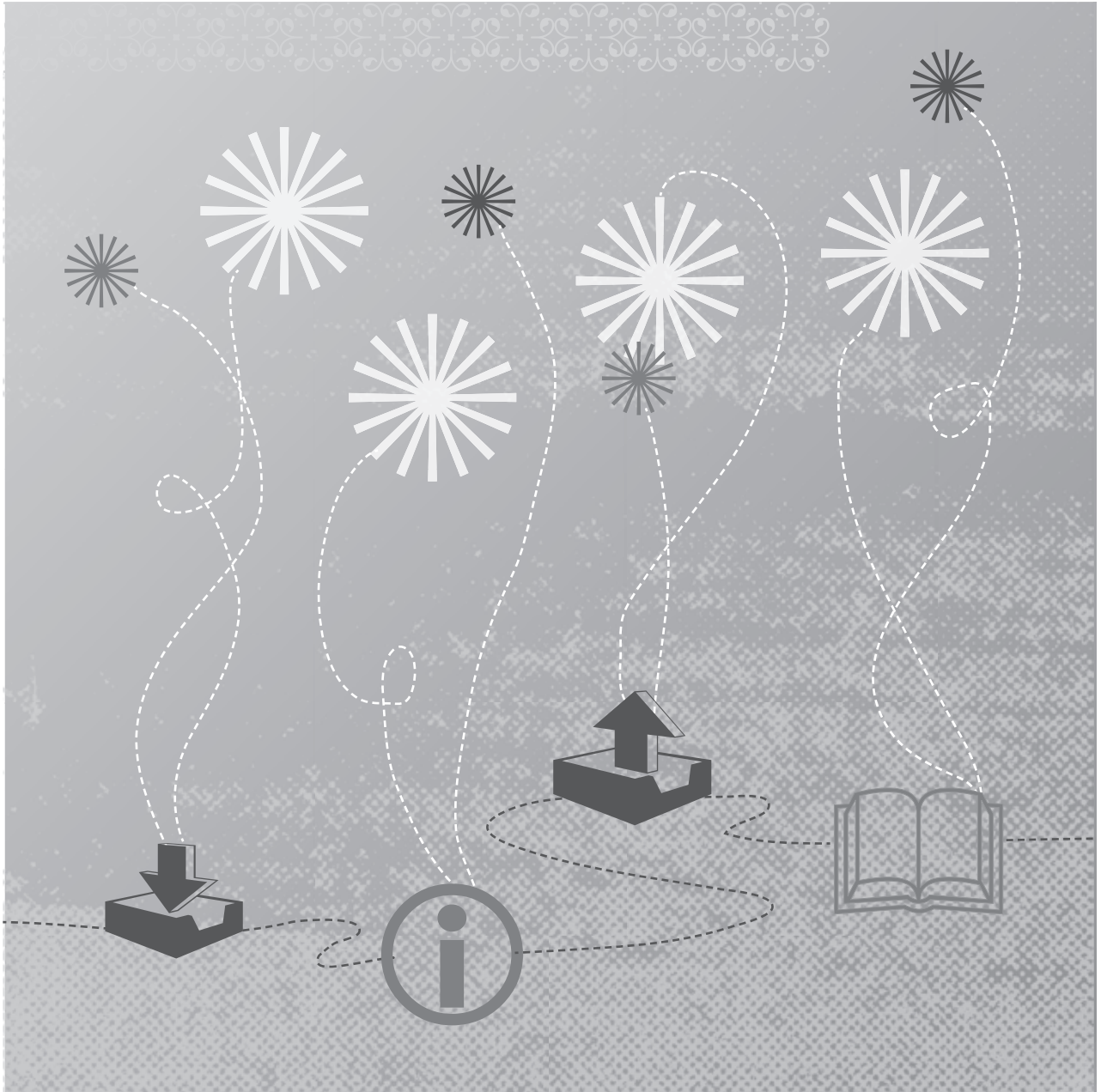
²¹ Lähde: työ- ja elinkeinoministeriön tiedote 17.2.2009, Cronberg: Palkkatuki on välttämätön työväline. www.tem.fi > Työ > Tiedotteet: työ.

Järjestöjen palvelutoiminnassa, kuten muussakin järjestötyössä, tarvetta on pitkäjänteiselle suunnittelulle ja toiminnalle. Palkkatuen avulla työllistäminen ei ole tässä paras mahdollinen keino, sillä kuten edellä todettiin, tuen tavoitteena on saatella työllistettävä ihminen avoimille työmarkkinoille. Työllistettävän ihmisen perehdyttäminen ja kouluttaminen koituu jonkin toisen työnantajan eduksi, jos hyvälle työntekijälle tarjotaan paikkaa muualta. Työllistämistoiminnan esteenä järjestöissä onkin pula resursseista: työnantajataitojen hankkimiseen ja työntekijän perehdyttämiseen käytettävästä ajasta, palkkaukseen mahdollisesti palkkatuen lisäksi tarvittavasta rahasta ja myös tiedosta. Työllistämistoimintaan liittyviä hankkeita²² toteutetaan ympäri Suomea, mutta tarpeellista tietoa saattaa silti olla vaikea löytää.

Tiina Huotari pohtii artikkelissaan vaihtoehtoisia työmarkkinoita. Hänen mukaansa työttömyysongelman edessä ei oikeastaan voida enää odottaa, että suurin osa työttömistä työllistyisi avoimille työmarkkinoille, joten ns. vaihtoehtoisille työmarkkinoille on tarvetta. Huotarin mukaan tämä edellyttäisi sitä, että kolmannen sektorin työkenttää alettaisiin pitää sinänsä arvokkaana ja varteenotettavana ideologisenä vaihtoehtona perinteiselle palkkatyöyhteiskunnalle. Tämä merkitsisi toimintaympäristöä, jossa palkkatyön ylenmääräinen tärkeys kyseenalaistetaan. Jos palkkatuen käytön ideana on se, että kolmas sektori on ensisijaisesti työvoimapoliittinen toimintakenttä eli ponnistuskenttä avoimille työmarkkinoille²³, kyse ei varsinaisesti ole vaihtoehtoisista työmarkkinoista. (Huotari 2008, 21–22.) Keskusteluun vaihtoehtoisista työmarkkinoista liittyy puhe kansalaispalkasta: on väläytelty, että kansalaispalkan avulla esimerkiksi vapaaehtoistoiminta järjestöissä muuttuisi nykyistä houkuttelevammaksi. Olisiko järjestöjenkin syytä osallistua tähän keskusteluun? Mitä kansalaispalkka merkitsisi palvelutoiminnalle?

22 Esim. urheilu- ja liikuntajärjestöjen työllistämishanke Työhön kutsu, www.tyohonkutsu.fi, Suomen Nuorisoseurojen Liiton Leipää ja kulttuuria -työllistämishanke Uudellamaalla, www.nuorisoseurat.fi > Hankkeet > Leipää ja kulttuuria sekä Mannerheimin lastensuojeluliiton Varsinais-Suomen piirin Työllisty järjestöön -projekti Varsinais-Suomessa, http://varsinaissuomenpiiri.mll.fi/projektit/tyollisty_jarjestoon-projekti.

23 Tällä tavoin kuvattua tilannetta avoimien työmarkkinoiden ja työttömyyden välimaastossa kutsutaan välityömarkkinoiksi. Välityömarkkinoiden tavoitteena on saada ihminen työvoimakoulutuksen ja palkkatuen avulla nopeasti avoimille työmarkkinoille.



3 Osaaminen

Asiantuntijuus

Järjestöjen palvelutoiminnan ehdottomana etuna pidetään sitä, että järjestöillä on välitöntä tietoa ihmisten arkipäivästä ja niistä haasteista, joita he kohtaavat elämässään. Koska yksittäisen jäsenen on ainakin periaatteessa mahdollista saada äänensä kuuluviin yhdistysmuotoisessa toiminnassa, järjestöön kerääntyy yksittäisistä elämäntilanteista tietoa, joka järjestön on mahdollista kanavoida toiminnaksi. Järjestöt ovat paikkoja, joihin on keskittynyt asiantuntemusta sellaisista erityistarpeista, joista on hidasta ja vaivalloista hankkia tietoa muualta. Järjestöjen on mahdollista seurata jäsentensä kokemuksia myös julkisten ja markkinaehtoisesti tuotettujen palvelujen parissa: tarvittaessa ne reagoivat omalla toiminnallaan muissa palveluissa ilmenneisiin puutteisiin tai toimivat jäsentensä äänitorvena yhteisten palvelujen parantamiseksi. Yhteiskunta kuitenkin muuttuu koko ajan, eivätkä järjestötkään selviä uusista tilanteista päivittämättä asiantuntemustaan tai hankkimatta osaamista myös aivan uusilla alueilla.²⁴

Minna Ruusuvirta ja Pasi Saukkonen laativat vuoden 2009 alussa Kolmas lähde-hanketta varten selvityksen kolmannen sektorin osaamisesta ja osaamisen kehittämistarpeista hyvinvointipalvelujen tarjoamisessa ja tuottamisessa. Palvelutoimintaan liittyvään ammattimaisuuteen he sisällyttävät palveluntarjoajan oman ydinaluetta koskevan osaamisen lisäksi koko palveluprosessin hallinnan. Siihen kuuluvat palvelun suunnittelu, markkinointi, sopimuksien teko, palvelun toteuttaminen, toiminnan seuranta ja arviointi sekä kehittäminen. (Ruusuvirta & Saukkonen 2009, 13.) Osaamisen kehittämistarpeita käsitelleeseen kyselytutkimukseen vastanneiden mielestä ammattimaisuus on tärkeää, hyvinvointipalvelujen tuottaminen vaatii ammattimaista otetta. Tutkijat näkevät vastauksissa hienoisen ristiriidan siinä, että merkittävä osa vastanneista oli kuitenkin toisaalta myös sitä mieltä, että yhteisössä kaikki tekevät kaikkea yhdenvertaisena, ilman hierarkioita. Ammattilaisten ja vapaaehtoistoimijoiden välillä ei nähdä eroa, mutta ammattimaisesti toteutetussa palvelutoiminnassa vastuunjaon

24 Tarkemmin järjestöjen asiantuntijuudesta Vertio 2003.

olisi oltava riittävän selkeää. Tutkijat toteavat: ”Vaikka on selvää, että vapaaehtoistojen voi toimia ammattimaisesti, yksi keskeisimpiä kolmannen sektorin yhteisöjen haasteita palvelutoiminnassa on toimintojen ja vastuiden organisointi niin, että sekä palkattu henkilöstö että mahdolliset vapaaehtoistojen kokevat toiminnan mielekkääksi ja arvokkaaksi. Vapaaehtoisten rooli palvelutoiminnassa onkin tärkeä kysymys, joka vaatii yhteisöltä pohtimista.” (Ruusuvirta & Saukkonen 2009, 35–36.)

Periaatteessa vapaaehtoistojen toimintaan pohjautuen on kyllä mahdollista tuottaa laadukkaita palveluja. Ammattimaisen palvelutoiminnan esteenä onkin hankemaisuus: lyhyet työsuhteet tai lyhytkestoinen vapaaehtoistojen toiminta ja epävarma rahoitus. Tällöin linjakas kehittämistoiminta on mahdotonta, palveluprosessia koskeva tietotaito ei ehdi kerrostua eikä toiminnan epävarmuus välttämättä houkuta mukaan parhaita osajia. Voitto Helander kertoo, että suomalaisen yhdistyskentän amatööripohjaisuutta on pidetty yhtenä keskeisenä rajoitteena etenkin paikallisyhdistyksen harjoittamalle palvelutoiminnalle. Palkattujen työntekijöiden puutteen vuoksi toiminnassa ei ole pitkäjänteisyyttä. Siitä puuttuu tarpeellista asiantuntemusta. (Helander 2006, 94.)

Projektimaiseksi muuttunutta toimintakulttuuria arvioidaan kriittisesti *Projektityhteiskunnan käänköpuolia* -artikkelikokoelmassa. Kirjoittajien mukaan projektityhteiskuntaa kohtaa kriisi, sillä lupaukset autonomiasta, luovuudesta ja toimijuudesta ilmenevätkin mittaamisena, kontrollina ja uusina valtakeskittyminä rahoituslähteinä. Vastuu projektin epäonnistumisesta pakenee ulottuvilta, kun näyttää siltä, että projektin seuraukset eivät ole kenenkään hallussa. (Rantala & Sulkunen 2006, 13.) Palvelutoiminnassa hankemaisuus toisaalta tarjoaa erinomaisia mahdollisuuksia kokeiluihin, joita varsinaisen toiminnan osana ei ole mahdollista tehdä. Projektin epäonnistuminenkin on tarpeellista tietoa: kokeiltu toimintatapa ei ole sopiva.

Työnantajana toimiminen on asiantuntemuksen osa-alue, jota varsinkin pienet yhdistykset kokevat tuntevansa puutteellisesti. Palkatun työntekijän esimiehenä saattaa toimia yhdistyksen puheenjohtaja, ja esimiestyöskentelyssä vastuunjako hallituksen ja puheenjohtajan välillä saattaa tuottaa haasteita. Työntekijän ja työnantajan välistä suhdetta säätelevät erilaiset sopimukset ja lait, jotka on tunnettava ja joita on noudatettava. Juridisten reunaehtojen lisäksi työnantaja saattaa kaivata tietoa esimerkiksi työn ohjaamisesta ja tulosneuvottelujen vetämisestä. Etenkin työllistämistoimintaan ja palkkatuen käyttöön liittyen on toteutettu ja parhaillaan käynnissä erilaisia hank-

keita ympäri Suomea.²⁵ Näistä hankkeista saatu tieto työnantajana toimimisesta auttaa myös niitä yhdistyksiä, jotka palkkaavat työntekijän omarahoitteisesti.

Palveluprosessin toteuttaminen saattaa edellyttää järjestöiltä uudenlaisen ajattelutavan omaksumista. Palvelukokonaisuuksien rakentaminen, asiakassegmentin määrittely, tuotteistaminen ja markkinointi eivät välttämättä vaadi järjestöltä uutta osaamista mutta kylläkin uusien termien haltuunottoa. Markkinoilla toimiessa tarvitaan liiketaloudellista osaamista, mutta järjestöltä se vaatii myös kykyä tarkastella omaa arvomaailmaa ja tehdä päätöksiä. Halutaanko markkinoistumisen vaatimuksiin vastata, ja jos ei, mitä siitä seuraa palvelutoiminnalle tai asiakaskunnalle?

Olisi suotavaa, että yhteiskunta luottaisi siihen, että järjestöillä on asiantuntemusta myös omasta toiminnastaan ja roolistaan. Esimerkiksi palvelutoimintaan ja yleishyödyllisyyteen liittyvästä keskustelusta syntyy vaikutelma siitä, että järjestöt eivät oikein itse pysty ymmärtämään, millaisia toimijoita ne ovat ja millaiselta arvopohjalta ne ponnistavat. Tästä syystä tarvitaan apuun verottajaa osoittamaan, mikä järjestöjen paikka oikein on. Eikö järjestöjen ammattimaisuutta, asiantuntijuutta ja vastuullisuutta haluta tunnustaa? Onko jostakin syystä tarpeellista pitää järjestöt jonkinlaisina harrastelijoiden piireinä, jotka eivät saa osoittaa asiantuntemusta esimerkiksi yritystoiminnassa? On muistettava, että järjestöihin asiantuntemusta tuovat palkattujen työntekijöiden lisäksi vapaaehtoiset aktiivit, jotka ovat asiantuntijoita monilla eri elämänalueilla.

Verotus

Yhdistystoiminta on ollut verottajan erityistarkkailussa suunnilleen vuodesta 2005, jolloin Verohallituksen antama verotusohje yleishyödyllisille yhdistyksille ja säätiöille

25 Esim. urheilu- ja liikuntajärjestöjen työllistämishanke Työhön kutsu, www.tyohonkutsu.fi, Suomen Nuorisoseurojen Liiton Leipää ja kulttuuria -työllistämishanke Uudellamaalla, www.nuorisoseurat.fi > Hankkeet > Leipää ja kulttuuria sekä Mannerheimin lastensuojeluliiton Varsinais-Suomen piirin Työllisty järjestöön -projekti Varsinais-Suomessa, http://varsinaissuomenpiiri.mll.fi/projektit/tyollisty_jarjestoon-projekti.

herätti järjestökentällä hämmentyneiden vastalauseiden myrskyn.²⁶ Verolainsäädäntöä ei ollut muutettu, mutta veroviranomainen katsoi yhteiskunnallisen toimintaympäristön muuttuneen niin, että yleishyödyllisten yhteisöjen toimintaa oli syytä tarkastella lähemmin.

Tällä hetkellä verottaja tutkii aiempaa määrätietoisemmin sitä, kuuluuko yhdistysten toimintaan elinkeinotoimintaa vai ei. Yleishyödylliset yhteisöt maksavat veroja vain elinkeino- ja kiinteistötuloistaan. Muu on niille verovapaata tuloa. Tuloverolaissa on säädetty erikseen ne tulot, joita ei pidetä elinkeinotuloina (mm. adressien ja viirien myynti, arpajaiset, bingopeli jne.) ja joista siis ei makseta veroja. Käytännössä verotettava voi kiinnittää näihinkin tuloihin huomiota, jos niihin liittyy elinkeinotoiminnan piirteitä. Näitä piirteitä puolestaan esitellään Verohallituksen antamassa verotusohjeessa.²⁷ Verottaja kertoo arvioivansa yhdistyksen todellista toimintaa: yhdistyksen omalla näkemyksellä siitä, harjoittaako se elinkeinotoimintaa, ei varsinaisesti ole merkitystä. Myöskään sillä ei ole merkitystä, käytetäänkö elinkeinotuloksi määritellyt tulot yleishyödylliseen toimintaan vai johonkin aivan muuhun, eikä sillä, onko ei-elinkeinoiminnaksi katsottu toiminnan osa tappiollista vai ei. Elinkeinoiminnan tuloa verotetaan 26 prosentin verokannalla (vuonna 2009), ja siihen liittyy tietyin ehdoin myös arvonlisäverovelvollisuus. Maksettavaksi määrättävät verot saattavat olla rahallisesti varsin mittavia suhteessa yhdistyksen tuloihin. Erityisen epäoikeudenmukaisena on pidetty sitä, että osittain tai kokonaan vapaaehtoisvoimin toteutettu toiminta on voitu katsoa elinkeinoiminnaksi, jolloin myös vapaaehtoistoiminnalla tai talkootyöllä hankittuja tuloja on verotettu.

26 Hämmennyksestä on seurannut hyvääkin, esimerkiksi selkeäsanaisia oppaita yhdistyksen verotuksesta. Ks. esim. Paula Pylkkäsen (2009) YHTÄLÖ. Yhdistyksen talous ja verotus. Mitä pienessä yhdistyksessä pitäisi osata? www.maaseutupolitiikka.fi > Julkaisut > Julkaisusarja > Vuoden 2009 julkaisut.

27 Esimerkkeinä elinkeinoiminnan piirteiksi ohjeessa mainitaan seuraavat kriteerit: vieraan pääoman käyttö, sitoutuneen pääoman suuri määrä, toimintaan palkattu henkilökunta, ansiotarkoitus/voiton tavoittelu, toiminnan laajuus/suuri liikevaihto, toiminnan jatkuvuus/säännöllinen toistuvuus, käyvän markkinahinnan käyttäminen, toimiminen kilpailuolosuhteissa ja toiminnan kohdistuminen tavanomaisiin kauppatavaroihin tai suoritteisiin. Verohallinnon ohje yleishyödyllisille yhdistyksille ja säätiöille dnro 384/349/2007: www.vero.fi > Vero-ohjeet > Verotustietoa yritysasiakkaille > Yhdistys ja säätiö > Verotusohje yleishyödyllisille yhdistyksille ja säätiöille.

Keskusteluun kuuluu myös kiistely yhteisön yleishyödyllisyyden määrittelystä. Kesällä 2005 annetussa verotusohjeessa määriteltiin, että yhteisön kaikesta toiminnasta kolmasosan täytyy olla yleishyödyllistä, jotta yhteisöä voidaan pitää yleishyödyllisenä. Verotusohjetta tarkennettiin saman vuoden lopussa, jolloin kaavamaisesta säännöstä luovuttiin. Keväällä 2007 annetussa verotusohjeessa tällaista sääntöä ei ole, mutta siinä kuitenkin todetaan, että jos yhteisö harjoittaa elinkeinotoimintaa liian laajasti, yhteisöä ei voida pitää yleishyödyllisenä. (Veroselvitys = Kolmannen sektorin hyvinvointipalvelujen tuottamisen juridisia ja verotuksellisia kysymyksiä koskeva selvitys kulttuuri-, liikunta- ja nuorisotyön alueilla 2009, 10.) Ei-yleishyödyllinen yhdistys maksaa veroa koko toiminnastaan.

Järjestöjä tämä tiukentunut linja on ihmetyttänyt ja huolettanut. On pidetty hyvin erikoisena, että virkamiesvoimin tulkitaan lakia selvästi tiukemmin kuin lain kirjain edellyttää: tuloverolaissa yleishyödyllisyyden tunnusmerkkejä mainitaan kolme (yhteisö toimii yleiseksi hyväksi, sen toiminta ei rajoitu vain rajoitettuihin henkilöpiireihin eikä se tuota toiminnallaan siihen osalliselle taloudellista hyötyä), mutta verotusohjeeseen on jostakin syystä vielä lisätty arvioinnin kohteiksi esimerkiksi elinkeinotoiminnan laajuus ja kilpailutilanne määrittämään sitä, onko yhteisö yleishyödyllinen vai ei (ks. Möttönen & Niemelä 2005, 146). On myös kysytty, onko verottaja ylipäättään oikea taho päättämään, milloin yhteisön toiminta on yleishyödyllistä ja väitetty, ettei verottajalla ole sellaista asiantuntemusta, jonka avulla tällaisia kansalaisyhteiskunnalle perustavanlaatuisia kysymyksiä ratkotaan.

Kolmas kiistelyn aihe koski edellä mainittujen määrittelyjen alueellista vaihtelua. Verotoimistot eri puolilla Suomea tekivät erilaisia tulkintoja järjestöjen elinkeinotoiminnasta, mikä oli vaarassa asettaa samantapaiset järjestöt ja yhdistykset samantyyppisine toimintoineen verotuksen suhteen erilaiseen asemaan. Vuoden 2009 alusta yhdistysten ja säätiöiden verotusasiat keskitettiin kahteen yritysverotoimistoon, suomenkieliset Savo-Karjalan ja ruotsinkieliset Lounais-Suomen yritysverotoimiston asiakkaisiksi. Järjestökentän oletuksena oli, että verotuskysymyksissä kohtelu yhdenmukaistuu mutta kiristyy. Kokemuksia keskittämisen vaikutuksista odotetaan.

Yhdistys- ja tuloverolaeissa ei kielletä yleishyödyllisiltä yhdistyksiltä elinkeinotoimintaa. (Toisaalta, elinkeinotoimintaa ei laeissa myöskään nimenomaisesti määritellä yhdistysten tehtäväksi.) Perinteisesti elinkeinotoiminnalla ja kansalaisjärjestöillä ei ole katsottu olevan juurikaan tekemistä keskenään, sillä palvelu- ja muusta toiminnasta saadut tulot on käytetty yhdistyksen yleishyödylliseen toimintaan, minkä ei ole ajatel-

tu olevan elinkeinon harjoittamista. Nyt järjestöissä tuntuu siltä, että niiden toiminta on pysynyt entisen kaltaisena, mutta ulkopuolinen määrittelijä suhtautuu siihen eri tavoin kuin ennen. Mikä on muuttunut?

Järjestöjen palvelutoiminnan taloudellinen volyyymi on kasvanut, sen toimintamuodot ovat laajentuneet ja toiminnan laatu muuttunut ammattimaisemmaksi suunnilleen 1990-luvun alkupuolelta lähtien. Tämä yksinään jo voisi selittää sen, minkä vuoksi verottaja on ollut kiinnostuneempi järjestöjen toiminnasta. Tärkeämpänä syyinä on kuitenkin pidetty Euroopan unionin kilpailupolitiikkaa ja Suomen kansallista kilpailulainsäädäntöä.²⁸ On uutta, että kansalaisjärjestöjen palvelutoiminnan katsotaan kilpailevan samoilla markkinoilla yritystoiminnan kanssa. Uutta on myös, että järjestöjen ylipäätään katsotaan toimivan ”markkinoilla”: kansalaisjärjestöt kun itse näkevät toimivansa kansalaisyhteiskunnassa tai yhteisöissä. Verotuspäätöksistä on mahdollista valittaa, ja näin järjestöt ovat tehneetkin. On erittäin mielenkiintoista seurata, mihin suuntaan keskustelu ja käytännöt muuttuvat valituksia koskevien päätösten myötä.

Johdantoluvussa hahmoteltiin palvelutoiminnan määritelmää. Sen perusteella voitaneen sanoa, että niitä tuloverolaissa mainittuja tuloja, joita ei pidetä elinkeinotuloina, ei juuri synny palvelutoiminnan avulla. Palvelutoiminnasta syntyvät tulot ovat jotakin muuta, mutta mitä – ovatko ne elinkeinotuloja vai sijoittuvatko ne jonnekin tulolähdeopin tuolle puolen (ks. Veroselvitys 2009, 11)? Järjestöillä useimmiten on väistämättä jonkin verran rahaliikennettä tavallisessa yleishyödyllisessä toiminnassaan, myös tuloja, jotka syntyvät esimerkiksi osallistumismaksuista. Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksistä on luettavissa, että vaikka tuloja syntyisikin, välittömästi yleishyödylliseen tarkoitukseen liittyvästä toiminnasta syntyneitä tuloja ei veroteta. Perusteluihin liittyy myös huomioita elinkeinotoiminnan piirteiden puuttumisesta: esimerkiksi tulojen pienuus kelpaa määrittelemään tulot muuksi kuin elinkeinotuloksi.²⁹ Verotusohjeessa puolestaan linjataan, että jos toiminnasta aiheutuneet kulut pysytään kattamaan suoritteiden myyntituotoilla ja myytävät tuotteet tai palvelut ovat

28 Ks. esim. Aaro Harjun kirjoitukset Kansalaisfoorumi.net -verkkolehdeissä 9.2.2006, www.kansalaisfoorumi.fi/sivu.php?artikkeli_id=475, ja Kansalaispediassa, <http://kansalaispedia.pbworks.com/Verotus>.

29 Ks. esim. SLU:n tuottaman Seurajohtajan käsikirjan yleishyödyllistä toimintaa tarkasteleva osa, www.slu.fi > Urheiluseuroille > Julkaisut ja työkalut > Päätä oikein - Seurajohtajan käsikirja > Seuran varainhankinta > Urheiluseuran elinkeinotulo > Yleishyödyllinen toiminta.

vastaavia kuin samoilla markkinoilla toimivilla yrityksillä, kyse on elinkeinotoiminnasta. Ohje kertoo myös, että kokonaisolosuhteet otetaan päätöksenteossa huomioon ja tapauskohtaista harkintaa käytetään.

Järjestöt eivät sinänsä pidä epäoikeudenmukaisena, että elinkeinotoiminnalta vaikuttavaa toimintaa verotetaan kuten kuuluukin. Ne eivät myöskään pidä mahdotomana, etteikö tällaista toimintaa järjestöjen parista löytyisi. Erimielisiä ollaan ensinnäkin siitä, onko verottajan antama luonnehdinta elinkeinotoiminnasta oikea, ja toiseksi siitä, onko elinkeinotoiminta ylipäätään järjestöille soveliaista. Jos järjestöjen palvelutoimintaa pidetään nyt ja jatkossa elinkeinotoimintana, pystyvätkö järjestöt sitä toteuttamaan yleishyödyllisinä yhdistyksinä?

Yleishyödyllisten yhteisöjen verotukseen liitetyt epäselvyydet on herättänyt järjestökentän lisäksi kansanedustajia esittämään 2000-luvun aikana kymmenkunta aihetta käsittelevää kirjallista kysymystä. Verotusasioita pyritään selkeyttämään valtionhallinnossa muutenkin: kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunnassa toimii verojaosto, jonka tehtävänä on selvittää järjestöjen verotukseen liittyviä ongelmakohtia, kartoittaa ratkaisuvaihtoehtoja, tehdä neuvottelukunnalle esityksiä järjestöjen verotuksen kehittämiseksi sekä seurata järjestöjen verotusta koskevien toimien johdonmukaisuutta. Keväällä 2009 jaosto jätti toisen väliraporttinsa, johon sisältyy toimenpide-ehdotuksia verotuksen selkeyttämistä ajatellen³⁰. Jää nähtäväksi, miten ehdotukset mahdollisesti toteutuessaan muuttavat tilannetta.

Kilpailu

Kilpasilla markkinoilla

Kilpailu voidaan määritellä vaihtoehtojen tarjoamiseksi ja kuluttajien suosiosta kamppailemiseksi. Euroopan unionin sisämarkkinoilla noudatetaan kilpailuperiaatetta, jonka tavoitteena on edistää toimivaa kilpailua ja lisätä talouden tehokkuutta sekä yksityisellä että julkisella sektorilla. Uskotaan, että terve kilpailu parantaa yhteiskunnallista hyvinvointia ja kansalaisten oikeuksia, sillä kilpailuasetelma pitää palvelujen ja tuotteiden hinnat kurissa ja laadun korkealla. Mitä vähemmän on kilpailunrajoit-

³⁰ www.kansanvalta.fi > Järjestöt ja yhteisöt > Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunta > Aineistot ja esitykset

tuksia, sitä vapaampaa on kilpailu ja tehokkaampaa talous. Kilpailuperiaate palvelee erityisesti elinkeinoelämää, jonka toimintamahdollisuuksia halutaan tukea kilpailua ylläpitävällä lainsäädännöllä.³¹ Yritysten kilpailukyvyyn katsotaan merkitsevän samalla myös kansakunnan hyvää kilpailukykyä eli kykyä selvitä taloudellisen kilpailun olosuhteissa. Tätä pidetään yhteiskuntamme vaikutusvaltaisissa piireissä arvokkaana ja tavoiteltavana asiainatilana.

Kansalaisjärjestöt ovat tulleet imaistuksi mukaan kilpailun areenalle palvelutoiminnan myötä, jossa palveluja tuotetaan vastikkeellisesti. Tällaiseen toimintaan katsotaan voitavan soveltaa kansallisia kilpailua koskevia määräyksiä ja EY:n kilpailulainsäädäntöä (ks. Romppainen 2003, 69, 152). Julkinen sektori on alkanut yhä enemmän korvata oman palvelutuotantonsa ostopalveluina oman organisaationsa ulkopuolelta. Tämä on vauhdittanut yritysten syntymistä esimerkiksi hoiva-alalle.³² Markkinaehtoisen palveluyritystoiminnan syntyminen sinänsä ei estä järjestöjä tuottamasta palveluja, mutta on katsottu, että yritykset ja järjestöt toimivat samoilla markkinoilla. Samalla toimialalla palveluja tuottavat yritykset ja järjestöt ovat nyt siis keskenään kilpailutilanteessa. Jos järjestö saa julkista tai sellaiseksi katsottua tukea (esimerkiksi Raha-automaattiyhdistyksen avustuksia)³³, se on kilpailussa edullisemmassa asemassa kuin muut. Tämä merkitsee kilpailun vääristämistä (ks. Möttönen & Niemelä 2005, 101). Kilpailun vääristämiseksi on arveltu myös yleishyödyllisten yhdistysten tiettyjä veroetuja (Romppainen 2004, 52). Kilpailun kannalta on pidetty paheksuttavana jopa sitä, että järjestöillä on vapaaehtoistoimijoita palvelutoiminnassaan, minkä avulla katsotaan voitavan alentaa palvelutuotannon kustannuksia. Julkisin varoin toki tuetaan myös yrityksiä, mutta jostakin syystä se ei tunnu olevan tässä keskustelussa kovin olennainen asia.

31 Kilpailua koskevasta lainsäädännöstä ks. esim. http://europa.eu/legislation_summaries/index_fi.htm > Kilpailu, www.kilpailuvirasto.fi > EU:n kilpailusäännöt, ja www.kilpailuvirasto.fi > Kilpailun edistäminen.

32 Tarkemmin yksityisestä palvelutuotannosta, ks. Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen tuottama verkkojulkaisu Yksityinen palvelutuotanto sosiaali- ja terveydenhuollossa, www.thl.fi/yksityinenpalvelutuotanto.

33 Tämänäköisistä asioista keskustellaan myös parhaillaan meneillään olevan vapaan sivistystyön lakiuudistuksen yhteydessä. - Toistaiseksi ei ole käyty keskustelua siitä, aletaanko veikkausvoittovaroista myönnettyjen avustusten käyttöä seurata. Niillä tuetaan mm. kulttuuri-, liikunta- ja nuorisojärjestöjen toimintaa.

Markkinoistumisella tarkoitetaan pyrkimystä omaksua markkinoille ominaisia tapoja julkisen sektorin kehittämiseksi. Keskeistä on tuotannon alistaminen kilpailulle. Tässä määritelmässä ”markkinat” tarkoittavat julkisesta sektorista eroavaa yksityistä sektoria, johon kuuluvat yritykset ja yhdistykset. Järjestöjen näkökulmasta ne eivät kilpaile palvelutuotannossa yritysten kanssa, koska ne tuottavat palveluja täysin erilaiselta arvopohjalta ponnistaen ja eri päämääriin tähdäten. Markkinoistuminen on kuitenkin tapa, jolla myös järjestöjen palvelutoimintaa voi kuvata, sillä yhä enemmän niiden oletetaan kilpailevan yritysten kanssa samoilla markkinoilla.

Kilpailu ulottautuu nykyään sellaisille palvelutuotannon alueille, joissa sitä ei aikaisemmin ole ollut: järjestöt eivät välttämättä ole aktiivisesti hakeutuneet kilpailutilanteeseen. Käsitys kilpailutilanteen syntymisestä onkin herättänyt järjestöissä vastalauseita. Oikeutetusti kysytään, syntyykö kilpailutilanne silloinkin, kun oletettujen kilpailijoiden toiminnan motiivit ovat hyvin etäällä toisistaan, jopa vastakkaiset. Yrityksen tarkoituksena on tuottaa voittoa tai ainakin toimia elinkeinona yrityksen omistajalle. Järjestön tarkoituksena on tuottaa yhteisölleen hyvää elämää, ja tarvittaessa tämän tarkoituksen toteuttamiseksi harjoitetaan palvelutoimintaa. Voiton kerääminen on järjestölle sivuseikka: itse asiassa on omituista puhua tässä yhteydessä voitosta, kun korrekimpi termi on ylijäämä. Jos järjestö mielii saada kansalaistoimintaansa julkista tukea, ylijäämää ei juuri saa syntyä. Kilpailevatko järjestöt yritysten kanssa silloinkin, kun niiden toimintaa kokonaisvaltaisesti tarkastellen käy ilmiselväksi, että järjestöt mieluiten toimisivat maailmassa, jossa niiden tarjoamaa palvelua ei tarvita ollenkaan? Kilpailuperiaatteessa yhtenä lähtökohtana on yritysten oikeus toimia reilussa kilpailutilanteessa. Miksi reilu toimintaympäristö ei kuulu kansalaisjärjestöille?

Toisaalta taas on mahdollista pohtia, onko todella niin, että järjestöt eivät kilpaile yritysten kanssa. Ajatus yrityksistä kasvottomina konserneina, jotka kahmivat rahaa omistajiensa taskuihin, on melko kaukana siitä suomalaisesta todellisuudesta, jossa esimerkiksi hoiva-alan yrityksistä suuri osa on toistaiseksi varsin pieniä. Yrittäjän toiminnan motiivina toimii luonnollisesti tulojen hankkiminen, mutta yritystoimintaakin voi käynnistyä yhteiskunnallisia epäkohtia korjaamaan. Yritys voi toimia yhteisön puolesta eteen esimerkiksi sponsoroimalla hyvää tarkoitusta, vaikka tällainen hyväntekeväisyys toki on samalla suhdetoimintaa. Yrityksen vastuu yhteisölle on hyvin paljon suppeampi kuin kansalaisjärjestön. Itse asiassa saattaisi jopa sanoa, ettei yrityksellä ole yhteisölle minkäänlaista vastuuta.

Kilpailutilanteessa toimimista pidetään järjestöissä epätoivottavana. Toisaalta tämä johtuu siitä, että kilpailun ei perinteisesti katsota kuuluvan kansalaisjärjestötoimintaan ja että kilpailuun osallistumalla kansalaistoiminta kärsii, yhteisöllisyys menetetään. Kilpailutilanteen vastenmielisyyden voi tosin ajatella johtuvan myös siitä, että vielä ei ole löytynyt sellaisia yleisesti hyväksytyjä mittareita, joilla järjestöt voisivat päihittää markkinaehtoiset kilpailijansa.³⁴ Palvelujen hinnoittelu on haasteellista, sillä toisten ihmisten palveluntarpeella rahastamista pidetään sopimattomana. Kestävää palvelutoimintaa ajatellen hinnat kuitenkin ovat tärkeässä roolissa: Miten palvelut hinnoitellaan niin, että palvelun käyttäjillä on niihin varaa, mutta kilpailijat eivät nosta meteliä hintojen polkemisesta? Millainen hinta palvelulle esimerkiksi kilpailutuksessa tarjouta laadittaessa määritellään, jotta siihen saadaan sisällytettyä vaikkapa palvelun kehittämiseen tarvittava summa?

Kilpailutilanteen syntymistä ajatellen keskeistä on, miten relevantit eli tapauskohtaisesti merkitykselliset markkinat määritellään. Niiden määrittelemiseksi tutkitaan, mitkä hyödykkeet kilpailevat tai voivat kilpailla tarkastelun kohteena olevien hyödykkeiden kanssa.³⁵ Relevantin markkina-alueen määrittelyssä pohditaan markkina-alueita sekä samankaltaisten hyödykkeiden kannalta että maantieteellisen laajuuden kannalta. Järjestöjen palvelutoiminnassa olennaista siis on ensinnäkin, tuottavatko ne riittävän samankaltaisia palveluja verrattuina muiden tuottajien palveluihin. Toinen olennainen asia on se, miten laajalla maantieteellisellä alueella niiden asiakkaat voivat kulkea vastaavaa palvelua löytääkseen. Markkinoita määriteltäessä otetaan huomioon myös potentiaalinen kilpailu. On siis arvioitava, onko kuviteltavissa, että järjestön tarjoamalle palvelulle on olemassa jokin kilpaileva tuottaja sellaisen maan-

34 Internetin keskustelupalstoilla esitettyihin mielipiteisiin on suhtauduttava äärettömän varauksellisesti. On silti kiintoisaa, millaisia vastineita sai 20.7.2009 Helsingin Sanomissa ilmestynyt Vieraskynä-kirjoitus palvelujen kilpailuttamisen kuihduttavasta vaikutuksesta järjestöihin. Verkkokeskustelussa muutama kansalainen käsittää, että järjestöt ovat palveluntuotannollaan ja kilpailuttamista koskevalla kritiikillään ensisijaisesti tavoittelemassa julkista rahaa omalle sisänpäin lämpiävälle toiminnalleen. Onko järjestöjen tehtävä jotakin, jotta niiden hyvän elämän tuottamisen aateperusta nähtäisiin ja kuultaisiin paremmin myös niiden ulkopuolella?

35 www.kilpailuvirasto.fi > Kilpailunrajoitukset > Määräävä markkina-asema > Miten ns. relevantit markkinat määritellään? Ks. myös Komission tiedonanto merkityksellisten markkinoiden määritelmästä yhteisön kilpailuoikeuden kannalta [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31997Y1209\(01\):FI:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31997Y1209(01):FI:HTML)

tieteellisen etäisyyden päässä, että asiakas mahdollisesti voisi sitä itselleen ostaa. On vaikea keksiä sellaista palvelua, jolle ei voisi kuvitella minkäänlaista kilpailutilannetta. Kohtalaisen helposti on kuitenkin löydettävissä sellaisia palveluja, joille todellisessa maailmassa kilpailua ei ole.

Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunta on tuonut esiin Yleishyödylliset palvelut -työryhmänsä työssä ns. SGEI-palvelut (services of general economical interest) eli yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvät palvelut. Käsitteellä tarkoitetaan Euroopan yhteisöjen perustamissopimuksen tarkoitettuja voittoa tuottavia palveluja, joilla toteutetaan yleishyödyllisiä tehtäviä. Näitä palveluja voidaan pitää peruspalveluina, joten niiden saanti on turvattava myös sellaisissa tilanteissa, joissa markkinaolosuhteet eivät sitä mahdollistaisi. Jäsenvaltiot saavat itse määrittellä, mitkä palvelut niihin luetaan. (Ojala 2008, 2; ks. myös Yleishyödylliset palvelut -työryhmän loppuraportti 2008, 19–23.) Palveluja tuottavien kansalaisjärjestöjen on syytä etsiä kanavat, joiden kautta osallistuvat tähän kansalliseen määrittelytyöhön.

Kilpailutus

Kilpailulainsäädännön myötä julkisten hankintayksiköiden on nykyään kilpailutettava hankintansa. Toimintaa ohjaa hankintalaki, jossa säädetään kilpailuttamisen ehdot. Laissa määritellään hankintayksiköt: niitä ovat automaattisesti valtio, kunta, kuntayhtymä, evankelis-luterilainen ja ortodoksinen kirkko sekä näiden seurakunnat ja muut viranomaiset, valtion liikelaitokset sekä julkisoikeudelliset laitokset. Kilpailutuksen päämääränä on tehdä parhaita, kokonaistaloudellisesti edullisia hankintoja. Halvan hinnan ei saisi olla ainoa valinnan peruste.

On jo olemassa tietoa siitä, miten kilpailutus kunnissa toimii. Liisa Kähkösen väitöskirjassa *Näennäismarkkinoiden tehokkuuden rajoitteet ja mahdollisuudet paikallis-hallinnon palveluissa* (2007) tarkastellaan sitä, kuinka tehokkaasti näennäismarkkinoilla³⁶ toimitaan. Tutkimuksen perusteella ei kovin tehokkaasti: kokonaistehokkuus katoaa, jos luottamus palvelun tilaajan ja tuottajan välillä katoaa, ja organisaatiokus-

36 Näennäismarkkinat tarkoittaa julkisen sektorin tietoisesti muodostamaa tilannetta, jossa palvelut järjestetään markkinasuuntautuneesti erottamalla tilaaminen ja tuottaminen toisistaan. Julkinen sektori toimii palvelun tilaajana ja ohjaajana, tuotantoa ohjataan sopimuksin. Tuottajina voivat toimia sekä julkiset että yksityiset palveluntuottajat. Kähkönen 2007, 25.

tannukset saattavat pahimmillaan vain kasvaa tilaaja-tuottaja-mallia luotaessa. Näennäismarkkinoita ei myöskään aina onnistuta muodostamaan esimerkiksi siksi, että palvelulle ei ole syntynyt todellista vaihtoehtoista tuotantoa. (Kähkönen 2007, 5.) Sosiaalibarometri 2009 puolestaan kertoo, että tilaaja-tuottajamalliin suhtaudutaan kunnissa ristiriitaisesti, eikä sen eduista vielä ole tietoa. Toisaalta mallin toivottiin selkeyttävän toimintaa ja synnyttävän toivottuja kustannussäästöjä. (Eronen & al. 2009, 16.)³⁷

Selvityksiä, joissa tarkastellaan kilpailutukseen osallistumista järjestönäkökulmasta, on tuotettu vasta muutamia. Erityisesti hankintalainsäädäntöön liittyviä haasteita on kartoitettu Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunnan Yleishyödylliset palvelut -työryhmässä. Työryhmän raportissa tarkastellaan järjestöjen muuttuvaa toimintaympäristöä ja palvelutoimintaa yleisemminkin ja esitetään jatkotyötä ajatellen suosituksia linjauksiksi. (Yleishyödylliset palvelut -työryhmän loppuraportti 2008.) Sosiaali- ja terveysjärjestöjen kilpailuttamiskokemuksia on tarkasteltu Sosiaali- ja terveysjärjestöjen yhteistyöyhdistys YTY:n toteuttamalla kyselytutkimuksella (Kittilä 2003). Mainittu KANEn Yleishyödylliset palvelut -työryhmä puolestaan on teettänyt järjestöjen kokemista palvelujen kilpailuttamiseen liittyvistä ongelmista raportin, jossa kyselytutkimuksen avulla on tarkastelu eri toimialojen järjestöjen kokemuksia (Perälähti 2008). Edellisessä esiin nousevat järjestöjen huoli laadun merkityksen vähäisyydestä ja pitkäkestoisen kumppanuuden tärkeydestä. Kilpailuttamismenettelyyn toivotaan myös joustoa. Jälkimmäisessä taas ongelmalliseksi havaittiin mm. kilpailuttamisen kriteerien epäselvyys ja taloudellinen riskinotto kilpailuttamiseen osallistuttaessa. Petri Cederlöf (2007) puolestaan kuvaa muutamia hyviä tapausesimerkkejä nuorisotoimen ostopalvelusuhteista.

Hankintalain uudistamista suunnitellaan parhaillaan. Järjestöjä kiinnostava uudistus koskee kansallisten kynnsarvojen korottamista: eduskunta on ehdottanut niiden kaksinkertaistamista. Tämän tarkoituksena on, että hankintalain soveltamisalan ulkopuolelle jäävien pienhankintojen määrä lisääntyy nykyisestä. Valtioneuvoston selontekoa koskevassa eduskunnan kannanotossa pidetään tärkeänä, että myös kynnsarvojen alapuolelle jääviä hankintoja tehdään tasapuolisesti ja avoimuutta noudat-

³⁷ Muita kilpailutusta kunta-alalla tarkastelevia tutkimuksia on ilmestynyt ainakin Kunnallisanalan kehittämissäätöön (KAKS) Kunnat ja kilpailu -julkaisusarjassa. Vuosien 2006–2008 aikana julkaisuja on ilmestynyt kaksitoista.

taen.³⁸ Myös palveluseteliä³⁹ koskevaa lainsäädäntöä uudistetaan tällä hetkellä. Palveluseteli saattaa olla järjestöillekin toimiva tapa tarjota sosiaali- ja terveystalvveluja. Tässä menettelytavassa kunta sitoutuu maksamaan palvelunkäyttäjän palvelut sillä setelin arvolla, jonka kunta on päättänyt. Palvelu tulee ostaa kunnan hyväksymältä yksityiseltä palveluntuottajalta. Palveluseteli ei vaadi kilpailuttamista, mutta kunta voi halutessaan toimia niinkin. Setelin käytön laajentamisesta on tekeillä lakiuudistus, jota koskeva hallituksen esitys on jo annettu.

Palvelujen laadun kannalta kilpailuttamista ei järjestöissä pidetä hyvänä vaihtoehtona. Muun muassa palvelukokonaisuuksien pilkkoutumista ja asiakassuhteiden lyhytjännitteisyyttä pidetään merkittävinä ongelmina. Kilpailussa menestymisen pakko saattaa myös muuttaa palveluja sisällöllisesti: kilpailutus saattaa johtaa siihen, ettei palveluja ole mahdollista tuottaa niiden käyttäjien erilaisuutta huomioiden. Tällöin saadaan aikaan palveluja, jotka sopivat kaikille, mutta lopulta eivät kenellekään. (Möttönen & Niemelä 2005, 144.) Jos oletetaan, että palvelun käyttäjä on aktiivinen palvelun ostaja ja valitsija ja kilpailuttaminen siirretään hänen huolekseen esimerkiksi palvelusetelijärjestelmällä, menettely palvelee aktiivisimpia ja osaavimpia kuntalaisia. Omatoimisuutta ei kuitenkaan voi edellyttää kaikilta. Muuttuuko järjestöjen rooli näiden ihmisten auttamisessa entistäkin haasteellisemmaksi?

Liiketoiminta

Liiketoiminnan yhtiöittäminen

Liiketoiminta merkitsee ammattimaista kaupallista tai teollista toimintaa, jonka tarkoituksena on joko luoda pääomaa ja voittoa tai vain ylläpitää omaa toimintaansa. Wikipedian määritelmän mukaan liiketoiminta voi olla myös voittoa tavoittelematonta. Tällaista toimintaa harjoitetaan esimerkiksi julkishallinnon alaisissa laitoksissa ja tiettyissä yleishyödyllisissä järjestöissä. Palvelutoiminta on yksi liiketoiminnan tyypeistä.

38 www.hankinnat.fi > Arkisto > Lainsäädäntö > Eduskunta edellyttää esitystä kynnysarvojen nostamiseksi (15.5.2009).

39 Tarkemmin palvelusetelistä: www.tem.fi/index.phtml?s=1886. Ks. lisäksi palvelusetelinkin käyttöön liittyvä Kuluttajaviraston selvitys Sosiaali- ja terveystalvvelujen asiakkaan oikeusasema, www.kuluttajavirasto.fi > Ajankohtaista > Julkaisuja - Selvityksiä.

Järjestökenttää ajatus liiketoiminnan harjoittamisesta on jakanut mielipiteitä. Toisten mielestä se ei sovi kansalaisjärjestötoiminnan luonteeseen millään tavoin. Toisten mukaan taas liiketoiminta on aivan hyväksyttävä osa toimintaa, jos se on riittävän hyvin sidottuna järjestön aateperustaan: kaupalliseen, yritys pohjaiseen liiketoimintaan liittyy voiton tavoittelu, mutta yleishyödyllisyyteen pohjautuvassa liiketoiminnassa pyritään pikemminkin hankkimaan ylijäämää, jolla toimintaa ylläpidetään ja kehitetään.

On tutkijoita, jotka katsovat, että koko kolmas sektori on muuttunut perusteellisesti: se on jakaantunut kahteen osaan, perinteiseen ja uuteen kolmanteen sektoriin. ”Uusi kolmas sektori” poikkeaa perinteisestä esimerkiksi siten, että se ei enää ole jonkin intressiryhmän edustaja vaan yleisempi palvelujen tarjoaja (tai työllistäjä). Sen toiminta on yhä ammatillisempaa, kun taas perinteiselle kolmannelle sektorille tyypillistä on vapaaehtoistoiminta. Uuteen kolmanteen sektoriin liittyy liikevoiton tavoittelu, joka aikaisemmin on ollut ominaista yksinomaan yritystoiminnalle – perinteiseen kolmanteen sektoriin taas kuuluu voittoa tavoittelematon vapaaehtoistoiminta. (Huotari & al. 2008, 7–8.) Kuvatun kaltaiseen uuteen kolmanteen sektoriin voidaan sijoittaa yhteiskunnallisen yrittäjyyden muodot, kuten sosiaaliset yritykset. Tietyissä mielessä sinne on mahdollista sijoittaa myös järjestöistä yhtiömuotoon erotettu elinkeinotoiminta: niiden aateperusta on kansalaisjärjestötoiminnassa, mutta toiminta on selvästi ammattimaista liiketoimintaa.

Palvelutoiminnan yhtiöittämistä tarjotaan helpottavana ratkaisuna yleishyödyllisten yhdistysten ongelmiin, jotka liittyvät verotukseen ja julkisen tuen nauttimiseen. Yhtiöittämisen avulla voidaan ratkaista ainakin joitakin järjestön palvelutoiminnan organisointiin liittyviä ongelmia. Kansalaisjärjestötoimintaan pystytään keskittymään yleishyödyllisessä yhdistyksessä ja taloudellisiin arvoihin yhtiössä (vrt. Niemelä 2003, 108). Raha-automaattiyhdistys on kannustanut järjestöjä yhtiöittämään liiketoimintansa, mikäli ne edelleen haluavat avustusta toimintaansa. Myös halu osallistua kilpailutuksiin saattaa kannustaa yhtiömuotoon hakeutumista. Yhtiöön saattaa jäädä osa yleishyödyllisen yhdistyksen hyvää mainetta, mikä auttaa yritystoiminnassa ainakin aluksi (Hokkanen & al. 2005, 48). Yrityksen perustaminen voi vahvistaa toiminnan ammattimaisuutta ja auttaa asettamaan toiminnalle entistä selkeämpiä tavoitteita.

Riskitöntä yhtiöittäminen ei kuitenkaan ole. Kyse on liiketoiminnan aloittamisesta, mikä edellyttää aivan uudenlaista asennoitumista ja osaamista. Yhtiö on eri työnantaja kuin yhdistys: työsopimukset vaihtuvat, vaikka ihmiset ja toimitilat säilyisivät

samoina. Yhtiömuotoon siirtyminen merkitsee myös sitä, että palvelujen käyttäjiin on luotava uudenlainen suhde. Ilman liikeideaa ja asiakkaita ei ole palveluyritystoimintaa. Palvelujen hinnoittelupolitiikkaa on ehkä tarkistettava, sillä yhtiön toiminnan on suotavaa olla kannattavaa (ks. esim. Hokkanen & al. 2005, 49). Yhtiöittäminen ei myöskään välttämättä selkeytä toimintoja vaan kasvattaa päällekkäistä byrokratiaa ja työn määrää. Usein samat ihmiset toimivat sekä yhdistyksen että yrityksen johdossa, jolloin myös vastuusuhteet saattavat hämärtyä.

Sosiaali- ja terveystalalta tiedossa on, että kymmenkunta järjestöä on viime vuosina yhtiöittänyt omaa toimintaansa, ja lisäksi prosessi on käynnissä muutamassa järjestössä (Lyytikäinen 2008). Muiden toimialojen järjestöjen yhtiöittämisistä ei ole koottua tietoa. Tarkimmin yhtiöittämistä on tähän mennessä tarkasteltu *Järjestöjen toiminnan yhtiöittäminen. Syitä ja seurauksia* -selvityksessä (Hokkanen & al. 2005). Selvityksessä havaitaan, että yhtiöittämisen keskeisiä syitä ovat verottajan ja Raha-automaattiyhdistyksen tulkinnat kilpailulainsäädännöstä ja ylipäätään näkemykset siitä, mitä pidetään elinkeinotoimintana. Tutkijat löytävät haastattelemistaan järjestöistä neljä mahdollista tapaa suhtautua yhtiöittämiseen. Ensimmäiseen ryhmään kuuluviin järjestöjen tavoitteita yhtiöittäminen palvelee ja toimialaan yhtiöittäminen sopii hyvin. Toiset yhtiöittävät vastahakoisesti lähinnä siitä syystä, että ulkopuoliset tahot, erityisesti RAY ja verottaja, siihen kannustavat. Kolmannet kokevat, ettei yhtiöittäminen sovellu niiden toimialalle asiakaskunnan tai arvojen vuoksi ja yhtiöittävät toimintaansa vasta sitten kun on pakko. Neljäntenä ryhmänä ovat pienet järjestöt, joilla ei ole mahdollisuuksia yhtiöittää toimintaansa, vaikka siihen koetaan painetta. Niiden palvelutoiminta päättyy, jos RAY:n tuki loppuu ja verorasitus kasvaa. (Hokkanen & al. 2005.)

Sakari Möttönen ja Jorma Niemelä pohtivat erityisesti sosiaali- ja terveystalalan palvelutoimintaa ja kysyvät, menetettäisiinkö varsinaisesti jotakin olennaista, jos Suomen rekisteröidyt yhdistykset muutettaisiin osakeyhtiöiksi (Möttönen & Niemelä 2005, 148). Onko niin, että palvelutoiminta on muuttanut yleisesti ottaen kansalaisjärjestöjen toimintalogiikkaa niin paljon, ettei niillä ole juuri eroa yrityksiin? Entä onko käyttäjälle minkäänlaista merkitystä, tuottaako palveluja yritys vai järjestö? Möttönen ja Niemelä uskovatkin, että jos järjestön palvelutoiminnassa on venytettävä yleishyödyllisyyden rajoja, on järkevää yhtiöittää. He ovat kuitenkin voimakkaasti sitä mieltä, että aatteellisuuteen ja yleishyödyllisyyteen perustuvaa palvelutuotantoa tarvitaan edelleen. (Möttönen & Niemelä 2005, 148.) Palvelutoiminnalle täytyy olla

paikka myös yleishyödyllisessä yhdistyksessä, jos toiminnan aateperusta on vankka.

Pekka Pättiniemi esittelee artikkelissaan yhteisötalouden käsitettä ja tarkastelee sen soveltuvuutta yhdistyksiä koskevaan keskusteluun. Hänen ajatuksensa on, että yhdistykset voisivat kuulua suurempaan kokonaisuuteen yhdessä osuuskuntien, keskinäisten yhtiöiden ja säätiöiden kanssa. Nämä toimijat muodostaisivat oman sektorinsa, yhteisötalouden, joka edistää omalla toiminnallaan hyvinvointia tuottavaa yrittäjyyttä. (Pättiniemi 2007, 93.) Yhteisötalous on ei-julkishallinnollista taloudellista toimintaa, jolla on sosiaalinen ulottuvuus: se pyrkii ”taloudellisen toiminnan tulosten oikeudenmukaiseen jakoon ja kansalaisten aktiiviseen osallistumiseen sosiaalisen ja taloudellisen hyvinvointinsa edistämiseksi.” (Pättiniemi 2007, 95.) Yhteisötalouden yritysten (joihin mahdollisesti voisi lukea järjestöjen lisäksi myös järjestöistä yhtiöitetty yritykset, jos niissä on säilytetty omistajaorganisaationsa eettiset periaatteet) tärkeänä kilpailuetuna on se, että kansalaisilla on mahdollisuus osallistua aktiivisesti niiden toimintaan. Yhteisötalouden toimijoilla voisi olla näytön paikka erityisesti palvelutoiminnan tuotantovastuun siirtyessä julkisilta toimijoilta järjestöille ja yksityiselle sektorille. Tällöin näillä on mahdollisuus osoittaa, miten toimintakykyisiä, luotettavia ja solidaarisia ne ovat. Pättiniemen mukaan tämä kuitenkin edellyttää järjestöiltä vaativaa tehtävää: niiden on samanaikaisesti omaksuttava uutta tietoa ja opittava yritysmäisen tehokkaat toimintatavat, mutta samanaikaisesti säilytettävä eettiset periaatteensa ja perinteiset arvonsa. (Pättiniemi 2007, 116–117.) Auttaisiko järjestöjen palvelutoiminnan ristiriitaisuuksissa tällainen uudenlainen ajatus niiden koko toimintaympäristöstä?

Yritystoiminta kansalaisjärjestöjen ja yritysten välimaastossa

Yhteiskunnalliset yritykset kurkottavat markkinoilta yleishyödyllisen toiminnan suuntaan. Liikkeen voi ajatella tapahtuvan myös toisinpäin: yleishyödyllinen järjestötoiminta etsii uusia toimintatapoja markkinoiden ja perinteisen järjestötoiminnan välimaastosta. Voisi ajatella, että jos järjestö haluaa yhtiöittää palvelutoimintansa, yleishyödyllisiin päämääriin sitoutunut yritystoiminta olisi juuri sitä, mitä kansalaisjärjestö kaipaisi.

Yhteiskunnallisten yritysten muodoista Suomessa tunnetuin on sosiaalinen yritys.⁴⁰ Kyseisen yritysmuodon ideana on toimia tavanomaisen liikeyrityksen tavoin ja samalla tarjota työpaikka tietyllä määrällä vajaakuntoisia (tai vajaakuntoisia ja pitkäaikaistyöttömiä) ihmisiä. Laki sosiaalisista yrityksistä määrittelee, että heitä tulee olla 30 prosenttia yrityksen palveluksessa olevista työntekijöistä. Sosiaalisten yritysten määrä ja työllistämisaikutus on toistaiseksi varsin pieni. Vuonna 2008 Suomen työ- ja elinkeinotoimistoissa oli yhteensä noin 94 000 vajaakuntoista työnhakijaa, joista pitkäaikaistyöttömiä oli liki 20 000.⁴¹ Sosiaalisia yrityksiä on työ- ja elinkeinoministeriön ylläpitämässä rekisterissä 9.6.2009 tiedon mukaan 201 kappaletta. Ne työllistävät yhteensä joitakin satoja vajaakuntoisia ja pitkäaikaistyöttömiä ihmisiä.

Suomessa sosiaalisia yrityksiä koskevassa laissa ei viitata sosiaalisen yrityksen yhteisöllisiin tavoitteisiin tai vastuuseen eikä niiden voitonjakoa rajoiteta. Tämä poikkeaa useimpien muiden EU-maiden sosiaalista yrittäjyyttä koskevasta lainsäädännöstä. (Pättiniemi 2007, 108.) Järjestöjen perustamia sosiaalisia yrityksiä on olemassa vasta muutamia, mutta kiinnostusta sosiaaliseen yritystoimintaan on: käynnissä on hankkeita, joiden myötä yritysmuotoa koetetaan tuoda kolmannen sektorin toimijoiden ulottuville⁴². Koska sosiaalinen yritys on ennen kaikkea yritys, toiminnan onnistuminen edellyttää hyvää liikeideaa – pelkkä työllistämishalu ei riitä. Sosiaalisessa yritystoiminnassa mahdollisuudet vajaakuntoisten ja pitkäaikaistyöttömien työllistämiseen ovat ainakin alkuvaiheessa hyvät. Kääntöpuolena on muustakin työllistämistoiminnasta tuttu harmi: hyvät ja etenkin kaikkein parhaat vajaakuntoiset työntekijät täytyy luovuttaa avoimille työmarkkinoille, jos heille tilaisuus tarjoutuu. Toiseen kielteisen ilmiöön törmätään sinänsä myönteisellä hetkellä eli silloin, kun vajaakuntoinen työntekijä katsotaan kuntoutuneeksi: jotta yritys voi säilyttää sosiaalisen yrityksen statusensa, on sillä oltava koko ajan 30 prosenttia työvoimastaan vajaakuntoisia (tai vajaakuntoisia ja pitkäaikaistyöttömiä) työntekijöitä. Jos kuntoutunut työntekijä halutaan pitää yrityksessä, hänen rinnalleen on palkattava uusi vajaakuntoinen. Tällainen laajentumisvauhti olisi pienyritykselle todellinen haaste.

40 Tietoa sosiaalisesta yrityksestä: www.sosiaalinenyritys.fi. Lainsäädäntöä edeltäneestä keskustelusta tarkemmin Huotari & al. 2008 ja samassa teoksessa myös Pekka Pättiniemen artikkeli (Pättiniemi 2008).

41 Lähde: VATES-säätiö, Heikossa työmarkkina-asemassa olevat henkilöt - tilastollista tarkastelua, 12.3.2009. www.vates.fi > Tutkimuksia ja tilastoja.

42 Ks. www.sosiaalinenyritys.fi > Kehittämistoiminta > Projektit.

Miikka Pyykkönen tarkastelee edellytyksiä, joita sosiaalisiksi yrityksiksi ryhtyneiltä organisaatioilta odotetaan. Organisaation täytyy osata markkinoida tuotteitaan, mitattava ja arvioitava tuloksellisuuttaan, omaksua tulosvastuullisen yksilöjohtamisen tavat, vastattava nykyisen yrityskulttuurin laadunvalvontavaatimuksiin ja kehitettävä jatkuvasti toimintaansa sekä seurattava herkästi markkinatilanteen muutoksia. Pyykkösen arvion mukaan sosiaaliset yritykset eivät kykene toimimaan kovinkaan eettisesti, sillä niiden hallinta perustuu markkinalogiikkaan: ”eettiset periaatteet vaihtuvat pääosin tuotteiden tehokkaaseen ja taloudellisesti tuottavaan myymiseen tähtääviin periaatteisiin.” (Pyykkönen 2008, 51.) Järjestöjen kannalta tämä arvio ei vaikuta kovinkaan kutsuvalta, jos tarkoituksena on edelleen tuottaa palveluja jonkin muun kuin markkinalogiikan ohjaamana.

Jos sosiaalinen yritys ei kaikilta osin vastaa yleishyödyllisiin tavoitteisiin tähtäävän yritystoiminnan tarpeisiin, olisiko tarpeen kehittää uusia yritysmuotoja? Muita mahdollisia yhteiskunnallisen yrittäjyyden lailla säädeltyjä muotoja ei Suomessa vielä ole sosiaalista yritystä ja osuuskuntaa lukuun ottamatta, mutta muualla Euroopassa, esimerkiksi Isossa-Britanniassa ja Ruotsissa, niitä jo tunnetaan. Jaana Merenmies jakaa yhteiskunnalliset yritykset neljään mahdolliseen alalajiin: sosiaaliseen yritykseen, työ- tai uusosuuskuntaan, yleishyödylliseen yritykseen ja yhteisöedun yritykseen (engl. community interest company, ruots. aktiebolag med begränsad vinstutdelning). Yleishyödyllisen yrityksen päämääränä on tuottaa yleishyödyllistä toimintaa tai rahoittaa sitä. Yhteisöedun yrityksen toiminnan tavoitteena on puolestaan yhteisön kehittyminen. (Merenmies 2009.) On myös pohdittu taloudellisen yhdistyksen soveltuvuutta palvelutoimintaan yleishyödyllistä yhdistystä paremmin. Yhteisön vanhan tuen saamiseksi ja eettisen arvopohjan varmistamiseksi on yhteiskunnallisesta yritysmuodosta riippumatta tarpeellista, että tällaisten yritysten toimintaperiaatteet säädetään lailla.

Paremmat palvelut

Mitä tarkoitetaan, kun puhutaan järjestöjen tuottamien palvelujen erinomaisesta laadusta? Millä tavoin järjestömuotoisena tuotetun tai järjestön omistaman yrityksen palvelujen laatu on merkittävästi parempi kuin jonkin muun yrityksen? Onko näillä edes kaikissa tapauksissa suurtakaan eroa? Usein toistettu järjestöjen (palvelu)toiminnan tuote ”sosiaalinen pääoma” on käsitteenä ymmärrettävä varmasti ainakin kolmannen sektorin aktiivien sisäpiirille, mutta avautuuko se muille – kansalaisille, palvelujen käyttäjille, päättäjille?

Järjestöt tuottavat palveluja ihmisille ja ihmisryhmille, joista ne välittävät ja joiden etujen ne haluavat toteutuvan. Järjestöt myös paikkaavat julkisten palvelujen aukko- paikkoja. Ne tarjoavat palveluja sellaisille ihmisryhmille, jotka eivät kiinnosta kaupallisia palveluntuottajia tai sellaisilla maantieteellisillä alueilla, joissa julkisia tai kaupallisia palveluja ei syystä tai toisesta ole tarjolla. Järjestöjen palvelutoiminnan motiivina on yhteinen hyvä, huolenpito lähimmäisistä. Tätä motiivia pidetään toiminnan laadun ytimenä. Sanotaan, että palvelutuotannon keskipisteenä on palvelun käyttäjä. Kuka selvittäisi, mitä käyttäjä todella saa järjestöltä pelkän palvelun ohella? Miten hänen kokemuksensa eroaa käynnistä kenen hyvänsä muun palveluntuottajan pakeilla?

Tässä asiassa järjestöjä vaivaa erikoinen vaatimattomuus. Järjestötoimijoiden kesken todistellaan, että järjestöt pystyvät tuottamaan palveluja, joiden avulla hoidetaan tai palvellaan asiakasta kokonaisvaltaisesti. Vastakohtana ovat siis kaupalliset yritykset, jotka puolestaan eivät hoida tai palvele asiakasta kokonaisvaltaisesti. Mitä tuo kokonaisvaltaisuus on, ei kuitenkaan hahmotu kovin selvästi. Merkitseekö se sitä, että asiakas saa kaupan päälle jäsenlehden? Vai merkitseekö se sitä, että järjestön palveluammattilainen neuvoo oma-aloitteisesti palvelun käyttäjää hankkimaan tarpeellisia lisäpalveluja muualta, soittaa määräajan kuluttua ja tiedustelee jatkotoimenpiteiden tarpeita, etsii apua perheenjäsenillekin ja valjastaa tarvittaessa naapurit asiakkaansa tueksi? On selvää, että yksilöllistä palvelua on vaikea kuvailla. Sitä täytyy kuitenkin yrittää.

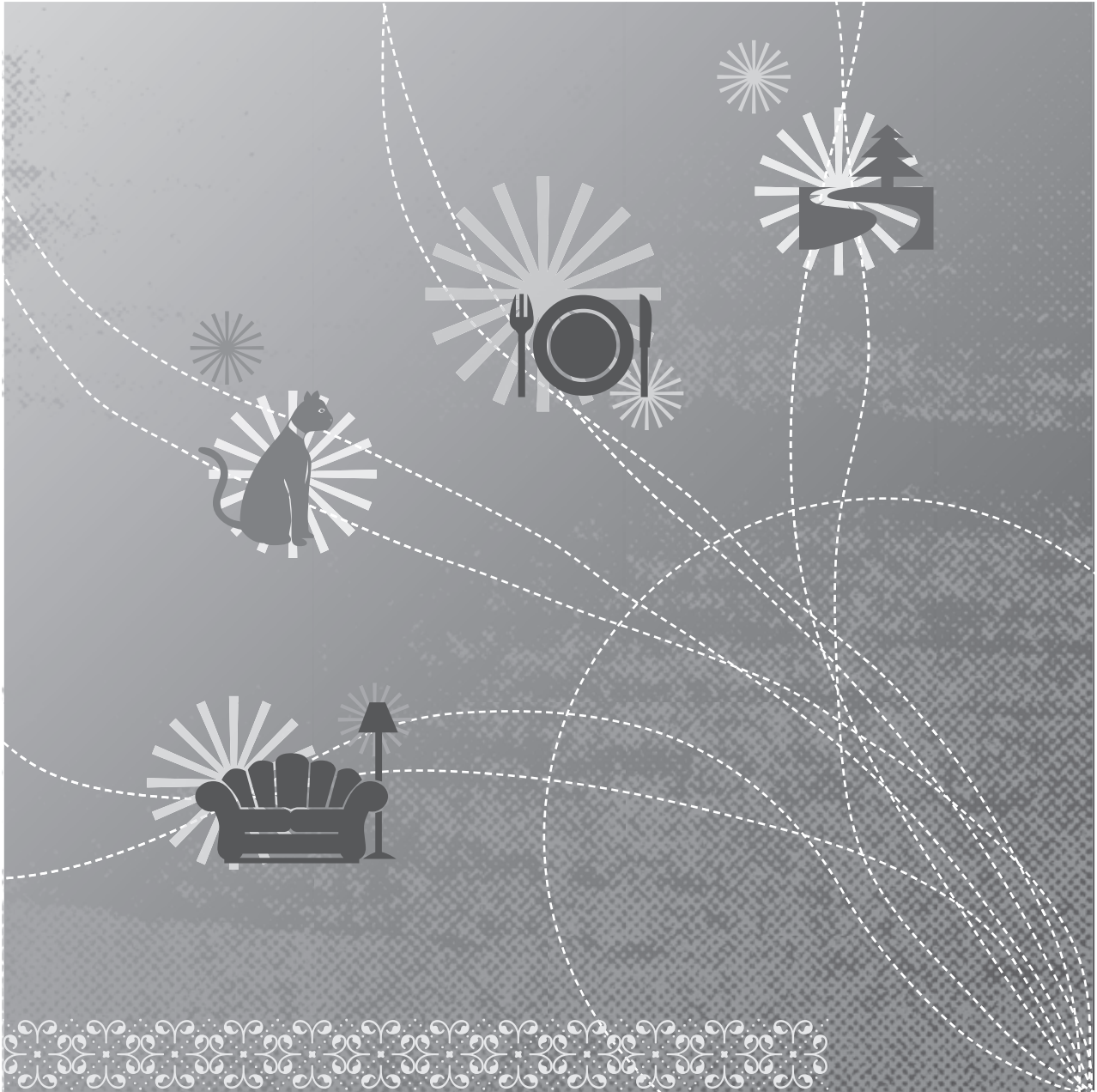
Erityisesti sosiaali- ja terveysalan järjestöjä käsittelevässä artikkelissaan Lasse Murto pohtii palvelutoiminnan onnistumisen mittaamista ja järjestöjen paineita tuloksellisuuden ja tehokkuuden osoittamisessa: ”Kustannustekijät ovat yleensä olleet samoja kuin kunnallisella toiminnalla, mutta mm. työn joustavuudesta ja paneutuvuudesta on yritetty löytää erottavia tekijöitä. Tuloksellisuuden arvioinnissa järjestöt

ovat usein ottaneet lähtökohdaksi sen, että palvelujen käyttäjien itsensä on saatava määritellä, mitä palvelua haluavat ja miten he saamaansa palvelua arvostavat.” (Murto 2003, 69.) Murto kehottaa järjestöjä saattamaan kuuluviin omat näkemyksensä siitä, millä kriteereillä palvelutoiminnan tehokkuutta ja tuloksellisuutta arvioidaan. Tämä tietysti edellyttää niiltä itseltään jatkuvaa kohdennettua tutkimusta, jolla erityisesti palvelutoiminnan vaikutuksesta sen kohteisiin, asiakkaisiin, saadaan tietoa. Arviointikriteereissä olisi saatava esiin työn kohde, asiakas, ja ymmärrys siitä, että kaikille kansalaisille ei voi asettaa kovin kunnianhimoisia hoitotavoitteita. (Murto 2003, 69–70.) Tämä ajatus koskee paitsi kuntoutuksen ja hoidon onnistumista myös esimerkiksi työllistämistavoitteita. Parempi ja sisällökkämpi elämä on toki vaikeampi mitata kuin esimerkiksi poistuminen työttömyyskortistosta, mutta yksilön kannalta myös edellisellä on todellista merkitystä.

Samasta asiasta puhuu Tapani Köppä yhteisötaloutta käsittelevässä artikkelissaan. Hänen mukaansa yhteisötalouden toimijoita yhdistää se, että ne eivät mittaa toimintansa onnistumista mahdollisimman suurella voitolla. Näiden vaihtoehtoisten menestyskriteerien merkitys tulisi tunnustaa ja määritellä oma tapa mitata onnistumista. Joitakin vaihtoehtoisia tapoja on jo olemassa: Köppä mainitsee nimitykset sosiaalinen tilinpito, yhteiskunnallinen tulos, yhteiskuntavastuu, yhteisövaikutusten analysoiminen ja sosiaalinen auditointi. (Köppä 2007, 131.) Järjestöillä on paljon työtä arviointikriteerien määrittelyssä ja uusien arviointimenetelmien pätevyyden osoittamisessa. Ei välttämättä ole aivan helppoa saada esimerkiksi kilpailutuksiin käyttöön sellaisia arviointikriteereitä, jotka selvästi olisivat suosiollisia järjestöille. Mahdotonta tämä ei toki kuitenkaan ole, sillä eettisyyttä kyllä arvostetaan muuallakin kuin kansalaisjärjestöissä.

Järjestöjen palvelutoiminnan vahvuutena pidetään siis niiden kykyä kuunnella käyttäjien tarpeita. Luonnollisestikin täytyy olla varma siitä, että näin todella on – kuunnellaanhan järjestöissä varmasti kentän ääniä (ks. Lahti 2003, 90)? Olisiko tässä myös mahdollisuus entistä parempien palvelujen tuottamiseen? Roope Mokka ja Aleksi Neuvonen kuvailevat *Yksilön ääni* -raportissaan uutta hyvinvointivaltiota, jossa parempien, toimivampien ja yksilöllisempien palvelujen salaisuutena on se, että ihmiset osallistuvat itse niiden tuottamiseen. Osallistumisen palvelun suunnitteluun tarjoaa sen käyttäjälle myös voimaantumisen paikkoja ja uusia mahdollisuuksia yhteisöllisyyteen. (Mokka & Neuvonen 2006.) Kuulostaako tutulta? Kuvauksessa on selvästi piirteitä, joilla myös järjestöjen palvelutoimintaa kuvaillaan, mutta ehkä ajatuksen

kehittelystä voisi avautua uusia ratoja järjestöissäkin. Aivan kaikenlaisten palvelujen kehittämiseen tällainen menetelmä ei soveltune. Varovaisimmin on syytä suhtautua palveluihin, joita tarjotaan heikoimmassa asemassa oleville ihmisille. Kaikilta ei voi odottaa aktiivista hakeutumista parhaiten tarpeita vastaavien palvelujen pariin tai taitoa ja jaksamista erilaisten palvelujen vertailemiseen, saati niiden aktiiviseen tuottamiseen. Kaikilla ei ole mahdollisuutta saada ääntään kuuluviin yksin, ja siksi järjestöjen herkkyys ja valppaus ovat tarpeen myös yksilökeskeistyvässä yhteiskunnassa.



4 Moninaisuus

Erytistapauksena maaseutu

Keskeisenä näkökulmana järjestöjen palvelutoimintaa koskevassa keskustelussa on ollut maaseudun, etenkin syrjäseutujen palvelutuotanto. Pienissä, köyhissä ja harvaan asutuissa kunnissa palvelujen järjestämisvastuu on raskas ja palveluja tuottavien paikallisyhdistysten merkitys suuri. Aihepiiri on juuri nyt hyvin kiinnostava. Miten kunta- ja palvelurakennemuutos vaikuttaa maaseutumaisiin kuntiin? Siirtyykö ikääntyvä kaupunkiväestö takaisin kotimaisemiin maaseudulle, ja miten ikääntyvän maalaisväestön kasvavaan palvelutarpeeseen vastataan? Miten palvelutoimintaa koskevat rajoitukset, kuten kilpailun vääristämistä koskeva lainsäädäntö, koskettavat harvaan asuttujen alueiden yhdistyksiä ja asukkaita?⁴³

Hyvinvointi ja tulevaisuus maalla ja kaupungissa -tutkimus (Heikkilä & al. 2002) kertoo hyvinvoinnin alueellisesta vaihtelusta 2000-luvun alun Suomessa. Tarkastelun kohteena ovat eri puolilla maata erikokoisissa kunnissa asuvien ihmisten kokemukset hyvinvoinnista. Palvelujen osalta tutkimuksessa ei erityisesti pohdita palveluntuottajien osuutta vaan asukkaiden kokemuksia mm. eri palvelujen saatavuudesta omassa kunnassaan. Lähemmässä tarkastelussa ovat lapsiperheet ja vanhusväestö, ja, kuten arvata saattaa, tutkittujen kokemusten mukaan palvelujen saatavuusongelmista kärsitään erityisesti harvaan asutulla maaseudulla, kun taas kaupungissa useimpien palvelujen koetaan olevan saatavissa melko helposti. Tutkijat selvittivät myös palvelujen saatavuuden ja muuttohalukkuuden välistä yhteyttä, ja päätyivät oletamaan, että etenkin harvaan asutulla maaseudulla koettu palvelujen vaikea saatavuus vaikuttaa halukkuuteen muuttaa muualle. (Heikkilä & al. 2002, 93–98.) Mitä vaikeammaksi vastaaja arvioi palvelujen saatavuuden, sitä tyytymättömämpi hän on myös asuinseutunsa tarjoamiin elämisen mahdollisuuksiin (Heikkilä & al. 2002, 105).

Käynnissä olevan kunta- ja palvelurakennemuutoksen vaikutuksista järjestökenttään – esimerkiksi paikallisyhdistysten yhdistämisistä – ei toistaiseksi ole koottua ja

⁴³ Maaseudun yhdistystoiminnasta enemmän esim. Suomen Kylätoiminta ry: www.kylatoiminta.fi.

tutkittua tietoa. Palvelutoimintaa ajatellen uudistuksessa merkittävintä on kuntien hyvinvointipalvelujen avaaminen yksityisille markkinoille entistä määrätietoisemmin. Jos palvelurakennemuutoksen myötä toteutuu pelko siitä, että palvelut siirtyvät yhä johdonmukaisemmin syrjästä keskuksiin, on mahdollista, että tulevaisuudessa harvaan asutuilla alueilla yhdistyksillä ja yhteisötalouden muilla toimijoilla on maaseudun palvelutoiminnassa nykyistäkin merkittävämpi rooli.

Maaseudulla toimii monenlaisia yhdistyksiä kuten kaupungeissakin. Ehkä omaileimaisimpia toimintamuotoja maaseudulle ovat kehittäneet kyläyhdistykset. Kyliä Suomessa on noin 4 000 ja rekisteröityjä kyläyhdistyksiä noin 2 400 (Liiteri 2006). Nykymuotoisen kylätoiminnan kerrotaan aktivoituneen 1970-luvulla ja nousseen kukoistukseen 1990-luvun aikana. Kaj Ilmonen arvelee kotiseutuyhdistysten ja kylätoimikuntien suosion kasvun liittyvän 1990-luvulla alkaneeseen taloudelliseen muutoliikkeeseen, jonka myötä maaseutu on tyhjentynyt vauhdikkaasti nuoresta ja työikäisestä väestöstä. Maaseudulle jääneiden ihmisten on ollut pakko kehittää tapoja, joilla on ollut mahdollista säilyttää jäljellä olevat palvelut ja pitää maaseutu elävänä. Hieman happamasti Ilmonen toteaa paikallisyhdistysten oikeastaan olevan ainoa pääoman laji, joka on enää jäänyt maaseudulle. Hän kuitenkin uskoo maaseudun yhdistysten olevan paikallisyhteisölle ainakin symbolisesti tärkeitä. (Ilmonen 2006, 111.)

Maaseudulla toimivien yhdistysten palvelutoiminnasta on nostettu esiin etenkin monialaiset palvelukeskukset (ks. esim. Sirkkala 2005; Lemponen (toim.) 2004), joihin saattaa sisältyä myös sellaisia palveluja kuten asiamiesposti tai miniapteekki, ”lääkekaappi”. Usein yhdistykset hyödyntävät tyhjilleen jääneitä koulurakennuksia, liiketiloja tai vastaavia. Toinen tärkeä maaseudun yhdistysten palvelutoiminnan muoto on hoivapalvelut, kuten vanhusten palvelutalot. Palvelutoiminnan järjestämisessä tukeudutaan vapaaehtoistoimijoihin, mutta monien yhdistysten toiminta-ajatukseen kuuluu myös työpaikkojen tarjoaminen omalla toiminta-alueellaan. *Hyvinvointi ja tulevaisuus maalla ja kaupungissa* -tutkimuksen mukaan harvaan asutulla maaseudulla mahdollisuudet ohjata oman elämän kulkua koetaan vähäisemmiksi, asuinseudun koetaan tarjoavan useammin huonommat elämän mahdollisuudet ja asuinseudun arvioidaan kehittyvän useammin kielteiseen suuntaan kuin muissa kuntatyypeissä eli kaupungeissa tai kaupunkien läheisellä maaseudulla Heikkilä & al. 2002, 116). Yhdistysten palvelutoiminnalla voi olla mahdollisuuksia parantaa maaseudulla elämisen mahdollisuuksia paitsi palvelujen käyttäjille myös työpaikkoina tai mielekkäänä ja koordinoituna vapaaehtoistoimintana.

Suuri osa maaseutupolitiikasta kuuluu maa- ja metsätalousministeriön toimialaan, mutta aihepiiristä riippuen maaseutua koskettavia asioita käsitellään useiden eri ministeriöiden hallinnonalalla. Niiden välistä yhteistyötä koordinoi erityinen maaseutupolitiikkaan keskittynyt yhteistyöryhmä YTR, valtioneuvoston asettama yhteistyöelin, jonka parissa työskentelee yli viisisataa ihmistä eri ministeriöistä ja muista organisaatioista. YTR:n tavoitteena on edistää maaseudun hyvinvointia. Sen nimittäminä toimii kolmesta poikkihallinnollista teemaryhmää, joissa työskennellään erilaisten teemakokonaisuuksien parissa. Järjestöjen palvelutoimintaa käsittelee erityisesti kansalaisjärjestöteemaryhmä.⁴⁴ Kansalaisjärjestöteemaryhmän puitteissa on parhaillaan tekeillä tutkimus kolmannen sektorin roolista ja tehtävistä maaseutumaisissa kunnissa. Tutkimushankkeeseen kuuluu kyselyitä ja haastatteluja maaseutukunnissa ja palveluja tuottavissa järjestöissä. Tutkimus valmistuu syksyllä 2009.

Keväällä 2009 valtioneuvosto hyväksyi maaseutupoliittisen selonteon hallituksen maaseutupoliittiseksi linjaukseksi vuoteen 2020 asti. Selonteko sisältää ehdotuksia maaseudun elinvoimaisuuden säilyttämiseksi ja kehittämiseksi. Maaseudun palvelut ovat yksi selonteon keskeisistä osa-alueista, ja julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyö nähdään yhtenä tapana ylläpitää palveluja. Tekstissä tosin tunnustetaan myös se, että järjestöt ovat autonomisia toimijoita eikä niitä voida velvoittaa palvelutoimintaan tai yhteistyöhön kuntien kanssa. Selonteossa kiinnitetään huomiota maaseudulla toimivien yhdistysten elinvoimaisuuteen: yhdistysten toimintaa hankaloittavat verotuskäytännöt on poistettava, jotta ne voivat aidosti toimia osana maaseudun yhteisöllisyyden rakentamista ja palvelutuotantoa. Tekstissä maaseudun kansalaistoimintaa pidetään tärkeänä maaseudun elinvoimaisuutta ylläpitävänä tekijänä ja esitetään myös toimenpide-ehdotuksia järjestöjen toiminnan hyvän laadun ja vaikuttavuuden säilyttämiseksi ja kehittämiseksi. (Maaseutu ja hyvinvoiva Suomi, 2009.) Selonteosta keskustellaan eduskunnassa syksyllä 2009, ja eduskunnan hyväksynnän jälkeen valmistellaan maaseutupoliittinen toimenpideohjelma.

Selonteko on tärkeä asiakirja maaseudun yhdistysten kannalta monesta syystä. Useimpien viimeaikaisten strategiatekstien tavoin selonteossa toivotaan julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyötä palvelujen järjestämisessä. Selonteossa kiinnitetään huomiota palveluihin, joita vapaa-ajan asukkaat tarvitsevat myös siellä, missä vapaa-ajan asunto sijaitsee (Maaseutu ja hyvinvoiva Suomi 2009, 10). Painokas näkemys vanhus-

⁴⁴ Kansalaisjärjestöteemaryhmän verkkosivut: www.maaseutupolitiikka.fi/teemaryhmat/kansalaisjarjesto.

ten turvallisesta kotona asumisesta kiinnostanee yhdistyksiä: selonteossa esitetään, että kuntien tulee tarjota monipuolisia kotipalveluja ja -apua yhteistyössä yrittäjien ja kolmannen sektorin kanssa (Maaseutu ja hyvinvoiva Suomi 2009, 13). Tekstissä tunnustetaan myös todellisen kilpailutilanteen puute maaseudun oloissa (Maaseutu ja hyvinvoiva Suomi 2009, 36). Olisiko selonteosta tukea maaseudun asukkaiden tapioiksi kääntyneessä toimenpiteiden sarjassa, jossa kuntien kotipalvelutoimintaa on supistettu voimakkaasti, yhdistysten mahdollisuudet vastaavan palvelun tuottamiseen on karsittu minimiin kilpailulainsäädäntöön vedoten eikä palvelua pyörittämään ole löytynyt yrityksiä?

Mielenkiintoisin toimenpide-ehdotus sisältää mahdollisuuden uusille avauksille: ”Julkisen vallan ja kansalaistoimijoiden välille tarvitaan uusia yhteistyön muotoja. Valtion, kuntien ja kolmannen sektorin uusista yhteistyön muodoista tehdään selvityshanke vuoden 2010 loppuun mennessä. Selvitys rakennetaan jo asian tiimoilta tehdyn työn pohjalta ja kytketään Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunnassa KANESSA käynnissä olevaan valmistelutyöhön. Selvityshankkeen jatkoksi hallitus käynnistää pitkäjänteisen kehitystyön julkisen vallan ja kansalaistoimijoiden yhteistyön ja uusien työnjaon muotojen järjestämiseksi.” (Maaseutu ja hyvinvoiva Suomi 2009, 37.) Selvityshankkeen toteutuksesta ei toistaiseksi ole tarjolla tarkempaa tietoa. Sen avulla kenties etsitään jo käytössä olevia hyviä käytäntöjä tai sitten sen myötä on tarkoitus päätyä suunnitelmaan jotakin tyystin uudenlaista yhteistyömallia. Jotta päästään tilanteeseen, jossa järjestöjen ja julkisen sektorin yhteistyö palvelutoiminnassa tuottaa enemmän hyötyä ympäröivälle yhteisölle kuin vaikeuksia järjestöille, on välttämätöntä löytää parempia innovaatioita, maaseudulla ja muualla. Tähän kehitystyöhön kansalaisjärjestöjen on syytä osallistua aktiivisina toimijoina ja merkitysten tuottajina.

Erojen kirjosta yhtäläisyyksiin

Erilaiset järjestöt – erilaiset palvelut

Viimeistään kartoituksen tässä vaiheessa lienee selvää, että järjestöjen palvelutoimintaa ei ole mahdollista eikä mielekästä tarkastella yksinomaan tiiviin yhtenäisenä kokonaisuutena. Yhdistysmuotoon pohjautuva tausta toki saa aikaan sen, että palvelutoiminnassa ja sen haasteissakin on tiettyjä yhtäläisyyksiä, mutta järjestöjen välisiä eroja ei pidä kokonaan ohittaa.

Eri toimialoja koskeva jaottelu on yksi tapa luokitella järjestöjä. Yhtenäistä luokittelustandardia ei ole olemassa, eikä Patentti- ja rekisterihallituksen ylläpitämä yhdistysrekisteri sisällä tietoja toimialoista (Helander 2006, 100). Voitto Helander esittelee *Suomen demokraatiaindikaattorit* -julkaisussa muutamia Suomessa tunnettuja toimialaluokituksia. Juha Peltosalmi ja Martti Siisiäinen jakavat järjestöt yhdeksään luokkaan: poliittiset, taloudelliset/ammattilliset, sosiaali-/terveysala, kulttuuri, vapaa-aika, urheilu/liikunta, uskonto/vakaumus, sota/rauha sekä kansainvälisyys (+ kymmenes luokka: muut). Voitto Helander ja Harri Laaksonen puolestaan jakavat järjestöt yhteentoista luokkaan, ja myöhemmässä tutkimuksessaan Helander on laajentanut luokitusta viiteentoista. Sami Borg taas on käyttänyt kaksitoistaosaista luokittelua. (Helander 2006, 123.) Hienopiirteisempiä luokkien sisäisiäkin jaotteluja on käytössä: esimerkiksi Raha-automaattiyhdistys jakaa sosiaali- ja terveysjärjestöt kuuteen pääluokkaan ja ne vielä toimintaa tarkemmin yksilöiviin alaluokkiin.

Toimialoittain tarkastellen vaikuttaa siltä, että sosiaali- ja terveysalalla palvelutoiminta on laajinta ja vakiintuneinta. Sosiaali- ja terveysalan palvelut ovat myös varsin näkyviä, sillä ne ovat ihmisille tärkeitä ja usein puheenaiheina. Toisinaan järjestöjen palvelutoiminnasta puhuttaessa tarkoitetaan nimenomaan sosiaali- ja terveysalan järjestöjen palvelutoimintaa. Joukkoon toki kuuluu monenkokoisia ja -ikäisiä järjestöjä, joiden palvelutoiminnan laajuus on keskenään hyvin erilaista. Huomattava on myös, että palvelutoimintaa harjoittaa vain osa sosiaali- ja terveysalan järjestöistä, vaikka ne tuottavatkin huomattavan osan, noin viidenneksen, kaikista sosiaalipalveluista (Vuorinen & al. 2007, 13). Järjestöt ylläpitävät suurinta osaa ensi- ja turvakohteista ja huomattavan osuuden myös päihdehuoltolaitoksista (Vuorinen & al. 2007, 107). Sosiaali- ja terveysalan järjestöjä koskevan tiedon tuotanto on parantunut viime vuosina merkittävästi, kun Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto, yksi alan kattojärjestöistä⁴⁵ alkoi tuottaa Järjestöbarometrin nimellä julkaistavaa, vuosittain ilmestyvää ja ajankohtaistietoon perustuvaa tutkimussarjaa vuodesta 2006 alkaen. Barometrin tiedot kerätään kyselytutkimuksella sekä tilasto- ja rekisteritiedoista. Tarvetta olisi vastaavanlaiselle tietopakettile muiltakin järjestömaailman toimialoilta.

Järjestökentän muiden toimialojen palvelutoiminnasta on hyvin vaikeaa löytää tietoa yksissä kansissa. Palvelutoiminnan parissa työskennellään esimerkiksi nuori-soalalla, jossa ostopalvelusopimukset kuntien kanssa ovat yleistyneet. Nuorisotyön

45 Muita sosiaali- ja terveysalan kattojärjestöjä ovat Sosiaali- ja terveysjärjestöjen yhteistyöyhdistys YTY ja Terveiden edistämisen keskus (Tekry).

rakenteellisia haasteita -selvitys kertoo, että eri puolilla Suomea on tiedossa parikymmentä kuntaa, jotka ovat ulkoistaneet nuorisotyönsä kokonaan järjestöille, ja että kaikkiaan niitä saattaa olla enemmänkin. (Cederlöf 2008, 28–29.) On mahdollista, että tällaisia järjestelytapoja hyödynnetään yhä laajemmin, kun kunnat pyrkivät säästämään toimintamenoissaan. Nuorisojärjestöjen lisäksi myös liikunta-, taide- ja kulttuurijärjestöjen palvelutoiminnassa lienee kasvupotentiaalia: esimerkiksi kuntien vapaaehtoisesti järjestämä tai hankkima koululaisten aamu- ja iltapäivätoiminta⁴⁶ on yksi uusi, kiinnostava työskentelyalue.

Kun sosiaali- ja terveysalalla palvelutoiminnan merkitys ja volyyymi näyttää jo olevan kasvun jälkeen hiukan vähenemässä (esim. Vuorinen & al. 2007, 109; Peltosalmi & al. 2008, 2), kulttuuri-, liikunta- ja nuorisoalojen kansalaisjärjestöissä tuoteistettu palvelutoiminta on vasta laajentumassa. Koordinoitua kehittämistyötä on aloitettu Euroopan sosiaalirahaston tuella. Vuonna 2008 käynnistynyt Kolmas lähde -hanke⁴⁷ on ESR-hankeohjelman ”Kulttuuri-, liikunta- ja nuorisoalojen kolmas sektori hyvinvointipalvelujen tarjoajana” valtakunnallinen koordinaatiohanke. Hankkeen avulla kehitetään järjestöjen, seurojen ja yhdistysten osaamista kunnille ja yrityksille suunnattujen hyvinvointipalvelujen tarjoajana. Kolmannen lähteen parissa tuotetaan myös tutkimustietoa: tässä kartoituksessa aikaisemmin siteeratut selvitykset verotuskysymyksistä ja osaamisen kehittämistarpeista ovat syntyneet hankkeen aikana.

Pääsääntöisesti riippuu järjestön toimialasta, miltä julkiselta taholta se voi saada yleisavustusta toimintaansa. Sosiaali- ja terveysalan järjestöjen toimintaan vaikuttaa hyvin voimakkaasti yhden yksittäisen rahoittajan, Raha-automaattiyhdistyksen, avustuslinjaukset. Muiden toimialojen avustajat vaihtelevat eri ministeriöistä ja niiden alaisesta hallinnosta säätiöihin ja yksityisiin yrityksiin. Näillä muilla tukijoilla ei ainakaan toistaiseksi tunnu olevan yhtenäisiä linjauksia, jotka rajoittaisivat palvelutoimintaa. On siis mahdollista, että järjestöjen palvelutoiminnan kasvupotentiaali on tällä hetkellä muualla kuin sosiaali- ja terveysalalla.

On mielenkiintoista, että vaikka palvelutoiminta ei kosketakaan suurta osaa yhdistyskentästä juuri millään tavoin, suhde palvelutoimintaan näyttää kuitenkin tekevän ne ratkaisevat erot, joiden myötä järjestökentän ennustetaan kehittyvän tulevaisuu-

⁴⁶ Opetushallituksen Edu.fi-sivuston tietopaketti aamu- ja iltapäivätoiminnasta: www.edu.fi > Aamu- ja iltapäivätoiminta.

⁴⁷ Hankkeen Internet-sivut: www.kolmaslahde.fi.

nessa eri suuntiin: jotkut yhdistykset keskittyvät aatteelliseen kansalaisjärjestötoimintaan ja toiset ammattimaiseen palvelutoimintaan. Toiset yhdistykset päättävät kehittää palvelutoimintaansa yhtiömuodossa, jotkut supistavat sitä merkittävästi tai lopettavat sen kokonaan.

Eroista yhtäläisyyksiin

Eri suuntautumismalleja toteuttavat järjestöt saattavat hyötyä siitä, että ne voivat tulevaisuudessa suuntautua erilaisiin toimintatapoihin ja työskennellä silti kansalaisjärjestöinä omia, mielekkäiksi määrittelemiään päämääriä kohti. Tämän hetken järjestötyössä voi kuitenkin olla tarpeellista etsiä eri toimialojen välille myös yhtäläisyyksiä, joiden avulla kansalaisjärjestökentän moniäänisyyttä saadaan tarpeen tullen tiivistettyä paremmin kuultavaan muotoon.

Yksi palvelutoiminnassa yhteisyyttä kasvattanut ajattelutapa on näkemys järjestöistä hyvinvointipalvelujen tuottajana. Hyvinvointipalvelu-käsite⁴⁸ on tullut palvelujen hallinnointia käsittelevään kieleen 1980- ja 1990-lukujen taitteessa ja laajentunut käsittämään monenlaisia palveluja julkisen palvelutuotannon ulkopuolelle. Sillä viitataan myös järjestöjen ja muun kolmannen sektorin sekä yritysten tuottamiin palveluihin. Hyvinvointipalvelu on toimintaa, jossa yhteisö tuottaa joko ostopalvelumenettelyn kautta, yhteistyösopimuksen perusteella tai suoraan asiakkaalle myymällä palvelun, jonka tarkoituksena on edistää asiakkaan tai kohderyhmän hyvinvointia. Hyvinvoinnin osa-alueiksi voidaan lukea mm. fyysinen, henkinen ja sosiaalinen hyvinvointi. (Ruusuvirta & Saukkonen 2009, 12.) Kunnissa hyvinvointipalveluiksi luetaan mm. koulutus, kirjastot, kansalaisopistot, kulttuuri- ja vapaa-aikapalvelut, sosiaali- ja terveyspalvelut sekä liikuntatoiminta.⁴⁹ Huomattava osa kansalaisjärjestöjen palvelutoiminnasta sijoittuu näille toimialoille. Puhe hyvinvointipalvelun tuottamisesta lienee kuitenkin vielä melko uutta muilla kuin sosiaali- ja terveysaloilla. Ajatus hyvinvoinnin tuottamisesta järjestöjen yhteisenä tehtävänä vaikuttaa hedelmälliseltä mahdollisuudelta löytää entistä parempia yhteistyön paikkoja paitsi yksittäisten järjestöjen ja julkisen sektorin kesken myös järjestöjen välille.

48 Hyvinvointipalveluista etenkin julkisen sektorin näkökulmasta ks. esim. Aatos Hallipelto (2008), *Paras tuottakoon! Hyvinvointipalvelujen tulevat markkinat*. Polemia-sarjan julkaisu nro 68. Helsinki: Kunnallisan alan kehittämissäätiö Kaks. www.kaks.fi > Julkaisut > Polemia-sarja.

49 Ks. www.kunnat.net/hyvinvointikunta.

Julkisesti säänneltyjen ja tuotettujen sosiaalipalvelujen muutos kilpailutetuiksi ja yksityistetyiksi hyvinvointipalveluiksi on kuitenkin altista myös kritiikille (ks. esim. Julkunen 2006, Koskiahho 2008, Rajavaara 2009). Kriitikot näkevät, että hyvinvointipalvelu-ajatteluun on ututettu yksilön raskas vastuu omasta kohtalostaan ja lähiomaisistaan. Tätä pidetään esteenä sellaiselle yhteisöllisyydelle, jossa huolehditaan huonoesaisistakin. Koska hyvinvointipalvelujen tuottaminen on äärimmilleen vietyä kaikkien, meidän jokaisen, tehtävä, niistä ei varsinaisesti vastaa kukaan. Ihmiset, joilla ei ole mahdollisuutta ottaa vastuuta omasta hyvinvoinnistaan, jäävät syrjään.

Toinen järjestöjä innostava ja toimialarajoja ylittävä näkökulma on ajatus järjestöistä yhteisöllisen turvallisuuden tai turvallisuuspalvelujen tuottajina. Sisäasiainministeriön tuottamassa Harvaan asuttujen alueiden turvallisuuspalvelut -työryhmämuistiossa (2006) toivotaan järjestöjä turvallisuutta tuottavien ketjujen osiksi etenkin sosiaali-, terveys- ja liikennealoilla.⁵⁰ Muistiossa mainitaan erikseen vapaaehtoinen palokuntatoiminta ja esimerkiksi rikosuhrien tukipalvelut pääsääntöisesti järjestöjen tuottamiksi. Turvallisuussuunnitteluun kaivataan entistä enemmän yhteistyötä viranomaisten ja järjestöjen kesken. (Harvaan asuttujen alueiden turvallisuuspalvelut 2006, 41–43.) Myös edellisessä luvussa mainitussa maaseutupoliittisessa selonteossa viitataan yhteistyön tarpeeseen turvallisuuspalvelujen järjestämiseksi. Saatavuuden kokonaisvastuun kerrotaan kuitenkin olevan viranomaisilla. (Maaseutu ja hyvinvoiva Suomi, 2009, 7.)

Turvallisuutta voidaan lähestyä myös abstraktimmalla tasolla. On ajateltavissa, että koko järjestökentän (palvelu)toiminnan päämääränä on erilaisten ihmisryhmien hyvinvoinnista huolehtiminen, osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien tarjoaminen, tasa-arvoisen yhteiskunnan rakentaminen ja yhteiskuntarauhan säilyttäminen ja tuottaminen. Tästä seuraa jokaiselle kansalaiselle turvallisempi elinympäristö.

Projektiyhteiskunnan käänöpuolia -artikkelikokoelman esipuheessa pohditaan hyvinvointitavoitteiden muuttamista turvallisuustavoitteiksi: ”Sen sijaan, että kansalaisten turvallisuus nähtäisiin edellytyksenä hyvinvoinnille, kansainvälinen kehitys-

50 Kesällä 2009 sisäasiainministeriö käynnisti hankkeen, jonka tavoitteena on kehittää sisäiseen turvallisuuteen liittyvää operatiivista yhteistyötä harvaan asutuilla alueilla. Hanke käynnistyy aluksi Lapissa ja Pohjois-Karjalassa, ja sen avulla pyritään löytämään uusia toimintatapoja turvallisuusviranomaisten yhteistyöhön. Ainakaan alkuvaiheessa järjestöt eivät näytä olevan hankkeessa mukana. www.pelastustoimi.fi/uutiset/4566.

suuntaus muokkaa turvallisuudesta yhteiskunnallista itseisarvoa. Sosiaaliset, poliittiset ja taloudelliset ilmiöt ja jopa arkiset asiat muuttuvat herkästi turvallisuuskysymyksiksi. Paikallisissa turvallisuusstrategioissa poliisi toimijana korvautuu yhteisöillä, yhteistyöverkostoilla, kumppanuudella ja jälleen 'meillä kaikilla'. Samalla poliisin perinteinen rooli uhkaa muuttua rikollisuuden torjunnasta kohti turvallisuuden tunteen tuottamista." (Rantala & Sulkunen 2006, 11.) Kirjoittajat huomauttavat, että Isossa-Britanniassa, josta Suomeen on mielellään tuotu yhteiskuntapoliittisia suuntauksia, ei enää pyritäkään takaamaan turvallisuutta jokaiselle yhteisön jäsenelle: turvallisuus on vain lainkuuliaisten kansalaisten oikeus. Turvallisuutta luodaan kontrollilla, jonka ylläpitämiseen yhteisöjä vaaditaan. Kirjoittajien mielestä turvallisuuspuheen kielteisenä seurauksena on se, että konkreettisia sosiaalisia ongelmia ei pystytä nostamaan sellaiseen yhteiskunnalliseen keskusteluun, jossa keskitytään abstraktisti yksilöiden ja yhteisöjen vastuuseen. Tällöin syrjään jäävät ne huono-osaiset ihmiset, jotka tarvitsisivat ensisijaisesti perinteisiä hyvinvointipalveluja ja toimeentuloa. (Rantala & Sulkunen 2006, 11.)

Ovatko puhe hyvinvoinnin tai turvallisuuden tuottamisesta järjestöille menestyksekkäitä strategioita kasvattaa niiden palvelutoiminnan painoarvoa, näkyvyyttä ja kuuluvuutta? Sekä hyvinvointipalvelujen että turvallisuuden tuottaminen ovat näkökulmia, joiden avulla järjestöjen palvelujen asiakaskuntaan on mahdollista tuoda julkisten palvelujen aukoista putoavien, syrjäytymisvaarassa olevien huono-osaisten kansalaisten ohella myös paremmassa asemassa olevia ihmisiä. Tämä on osa kansalaisjärjestökentän monimuotoisuutta. Järjestöjen ainoa tehtävä palveluntuotannossa ei saa olla julkisten palvelujen ja markkinoiden aukkojen paikkaaminen. Hyvän elämän ja yhteisöllisyyden rakentamiseen kuuluu nyt ja saa kuulua myös tulevaisuudessa muutakin kuin kaikkein heikoimmassa asemassa olevien ihmisten auttamista. On kuitenkin välttämätöntä, että hyvinvoinnin tai turvallisuuden tuottamiseen keskittyvän järjestö tekee tietoisia valintoja käyttämistään käsitteistä ja ottaa vakavasti sen kritiikin, joka niiden käyttämisestä seuraa.



5 Palvelutoiminnan tulevaisuus ja koulutustarpeet

Kehittymisvaihtoehtoja

Kuten sanottu, palvelutoiminta koskettaa vain osaa kansalaisjärjestöistä. Toimintaan kytkeytyy kuitenkin monia alueita, jotka ovat merkityksellisiä niille kaikille. Tämän vuoksi järjestöjen palvelutoiminnan kehityssuunnat ovat mielenkiintoista ja tarpeellista pohdittavaa koko järjestökentälle ja sen parissa työskenteleville. Kirjallisuudessa on hahmoteltu joitakin vaihtoehtoja alueista, joissa järjestöillä on mahdollisuus kehittää palvelutoiminnan yhteydessä. Niistä keskeisimpiä voi kuvata kolmella sanalla: eettisyys, laatu ja yhteistyö. *Eettisyyttä* luonnehditaan ympäröivän yhteiskunnan, yhteisön ja yksittäisen ihmisen (palvelunkäyttäjän tai järjestötoimijan) kannalta. *Laatu* puolestaan liittyy järjestötoiminnan laatuun yleisesti ja palvelutoiminnan laatuun erityisesti. *Yhteistyö* sisältää yhteistyön järjestöjen kesken, järjestöjen ja muun kolmannen sektorin välillä sekä järjestöjen ja julkisen sektorin välillä. Näiden alueiden välillä on luonnollisia kytköksiä – hyvään laatuun ja toimivaan yhteistyöhön kuuluu aina eettisyys, jota puolestaan kahdella edellisellä on mahdollista vahvistaa.

*** Eettisyys**

Sakari Möttönen ja Jorma Niemelä pitävät tärkeänä, että järjestöt tunnistavat syvät kulttuurin ja yhteiskunnan muutosvirrat, jotka koskettavat osallistumista, järjestäytymistä ja kommunikaatiota. Nämä muutokset koskettavat väistämättä järjestöjäkin. Heidän mukaansa olennaista on, että järjestöt eivät vain sopeudu vallitsevaan kulttuuriin, vaan toimivat sen muutos- ja uudistusvoimana: yksilöllistymiskehitykselle on löydettävissä rinnakkaisia kulkua altruismista, sosiaalisuudesta ja yhteisvastuusta. (Möttönen & Niemelä 2005, 210.) Eettiseen asenteeseen kuuluu myös itsekriittisyys ja oman toiminnan arviointi: palvelutoimintaa ajatellen arviointityötä on tehtävä jatkuvasti.

Lasse Murto pitää järjestöjen vahvuutena niiden taitoa löytää yhteyksiä myös niihin kansalasiin, joiden ääni kuuluu huonosti. On olennaista, että järjestötyössä edelleen parannetaan tapoja kuunnella palvelujen käyttäjiä: osallistumisen varmistamisen täytyy olla sisäänrakennettuna järjestötyöhön. Palvelun käyttäjien omille kokemuksille

pitää raivata enemmän tilaa, ja heidän täytyy myös päästä määrittelemään palvelujen laatutasoa ja laadun kriteereitä. (Murto 2003, 71.) Kyky kuunnella käyttäjiä saattaa ajan myötä rapautua, mutta tämän periaatteen vahvistaminen voisi jopa toimia pohjana uusien innovaatioiden syntymiselle. (Möttönen & Niemelä 2005, 77.)

Ihmisten äänen kuuleminen ja heidän tarpeisiinsa vastaaminen ovat oikeastaan ainoa keino myös varmistaa, että järjestötoiminnalla ylipäätään on tulevaisuutta. Uhkakuvana on, että ihmisten yhteisöllisyyden ja lähimmäisenä toimimisen tarve suuntautuvat muualle kuin järjestöihin. Jos palvelutoimintaa kehitetään luontevana osana yleishyödyllisen yhteisön toimintaa, sillä on myös mahdollisuus houkutella uusia ihmisiä järjestön pariin. Tarvitaan hyvin organisoituja muotoja ja toiminnassa eettistä sisältöä, jossa myös vapaaehtoistoimijalla on arvostettu paikkansa. Palvelutoiminta on järjestölle myös yksi tapa näkyä järjestön ulkopuolella ja huolehtia yhteisönsä jäsenistä. On saatu vihjeitä siitä, että eettinen kuluttaminen on kasvussa: kuluttajia kiinnostaa tuotteiden alkuperä ja palvelujen tuotantotavat. Tämä on järjestöjen palvelutuotantoa ajatellen etu, joka kannattaa hyödyntää.

Palvelujen käyttäjien näkökulma on vielä toistaiseksi melko vähän tutkittu alue. Perustietoa palvelujen käyttäjien määrästä, iästä, sukupuolesta ym. lienee olemassa yksittäisissä järjestöissä, mutta koottua tietoa tai laajempia laadullisia tutkimuksia ei juuri ole vielä tehty. Sosiaali- ja terveysturvan keskusliiton Kansalaisbarometri, joka julkaistiin ensimmäistä kertaa vuonna 2009, paikkaa puutetta erityisesti sosiaali- ja terveystalvueluita ajatellen. Palvelujen käyttäjien moninaisuutta ja moniäänisyyttä ajatellen joitakin tärkeitä tiedon aukkopaiikkoja ovat sukupuolen, sukupolven tai iän ja kulttuuritaustan tai etnisyyden merkitykset.

*** Laatu**

Yhteisten, yleisesti hyväksytyjen laatukriteerien puute varjostaa järjestöjen palvelutoiminnan merkityksen tunnustamista. Uhkana on, että kriteerien määrittelytyö hajoaa paitsi toimialojen keskinäisen myös järjestöjen välisen arvovaltataistelun välineeksi. On mahdollista, että järjestökentän eri toimialoja yhdistävät ajatukset hyvinvointipalveluista tai turvallisuutta tuottavista palveluista tarjoavat näkökulmia kokonaisvaltaisempien kriteerien luomiseen ja testaamiseen. Yhdistävät näkemykset toiminnan tavoitteista saavat parhaassa tapauksessa järjestötoiminnalle uutta painoarvoa ja parempaa edunvalvontaa kokonaisuudessaan. Laadun rinnalla palvelutuotantoa määrittää tehokkuus tai tuottavuus, joiden mittareiden määrittelyssä tarvitaan

ehdottomasti järjestöjen näkökulmaa (ks. Möttönen & Niemelä 2005, 136–137).

Olisiko mahdollista, että laatu- ja tehokkuuskriteerien määrittelyyn löytyisi apua ja ideoita muualta Euroopan maista, mahdollisesti kauempaakin? Kansainvälistä vertailevaa tutkimusta ei vielä tästä aiheesta ole juuri käytettävissä, mutta tarvetta sille kyllä olisi.

* **Yhteistyö**

Järjestöjen palvelutoiminnassa yhteistyö julkisen sektorin kanssa hakee jatkuvasti muotoaan. Toimintamalleja on lainattavissa yritysmaailmastakin, kunhan ne osataan muokata yleishyödylliseen toimintaympäristöön sopivaksi. Tärkeää on, että ideologisesti tai taloudellisesti ei pääse syntymään sellaisia riippuvuussuhteita, joiden seurauksena järjestö ei enää toimi kuten sen aatepohja edellyttäisi, vaan sillä tavoin kuin rahoittaja edellyttää. Yhteistyö julkisen sektorin kanssa on kuitenkin järjestöille myös mahdollisuus. Möttönen ja Niemelä ehdottavat kuntien käynnistävän järjestöille tukipalvelupisteitä, jotka toimisivat yrityshautomoiden tavoin. Niistä järjestöt voisivat saada apua hallinto- ja talousasioissaan ja löytää kumppaneita hanketoimintaan. (Möttönen & Niemelä 2005, 160–161.)

Yhteisötalous-julkaisussa väitetään näin: ”Vaikka valtiolta yrittää usein ja yhä enemmän siirtää julkisia tehtäviä yhteisötalouden toimijoille, se ei yleensä ota täytävä vastuuta toiminnan laajenemisen edellyttämien olosuhteiden luomisesta. Joissakin Euroopan unionin jäsenvaltioissa tällä alueella esiintyy eräänlainen strateginen ja poliittinen tyhjiö. Yksi suurimmista ongelmista on se, että poliittiset päättäjät eivät tiedä tarpeeksi voittoa tavoittelemattomasta toiminnasta.” (Laurinkari (toim.) 2007, 165.) Johtuvatko esimerkiksi yleishyödyllisten yhteisöjen palvelutoimintaan liittyvät, verotusta koskevat ongelmat tai kilpailuperiaatteen soveltamisen hankaluudet tiedon puutteesta? Mitä järjestöjen olisi tehtävä, jotta näin merkittävässä asioissa ei tehtäisi kehoja ratkaisuja ainakaan informaation puutteen vuoksi?

* * * *

Tämän julkaisun liiketoimintaa käsitelleessä luvussa esiteltiin näkemys kolmannen sektorin jakautumisesta kahteen kokonaan erilaiseen osaan, perinteiseen ja uuteen kolmanteen sektoriin. Merkittävimpänä erona on suhtautuminen vapaaehtoistoimintaan ja edunvalvontaan – uudelle kolmannelle sektorille ne eivät ole niin tärkeitä kuin perinteiselle. (Huotari & al. 2008, 7–8.) Toinen mahdollinen tapa pohtia järjestöjen tulevaisuutta on tarkastella niiden suuntautumista palvelutoiminnan kannalta. Suuntia voi nähdä esimerkiksi kolme erilaista: Ensimmäinen vaihtoehto on pitäytyä perustehtävään eli aatteelliseen toimintaan kansalaisjärjestönä, yleishyödyllisenä yhteisönä. Toinen vaihtoehto on suuntautua yritystoimintaan, jolloin toimintaa tarkastellaan elinkeinolain mukaisena ja toimintaan sovelletaan kilpailulainsäädäntöä. Kolmas vaihtoehto on suuntautua yhteistyöhön kuntien kanssa kohti julkista palvelutuotantoa. (Ks. Möttönen & Niemelä 2005, 147–148. Tekstissä siteerataan Esko Romppaisen esittämää näkemystä.)

Järjestöjen omassa tulevaisuustyössä⁵¹ tällaiset, perustavalla tavalla niiden identiteettiä koskevat määrittelyt vaativat paljon työtä ja perehtyvää punnitsemista. Järjestöjen on mahdollista (tai niiden on pakko) valita, haluavatko ne suuntautua palvelutoimintaan vai keskittyä kansalaisjärjestötoimintaan, ideologiseen vaikuttamistyöhön. Suunnan valinta edellyttää strategisia valintoja, tiettyjen vaihtoehtojen valitsemista ja toisten hylkäämistä.

Koulutustarpeet

Tämän julkaisun koostamisen päämääränä on ollut etsiä vihjeitä asiakokonaisuuksista ja aihepiireistä, joissa kaivataan järjestökoulutusta. Täsmällisemmin ottaen: Miten OK-opintokeskus voi vastata järjestöjen palvelutoimintaan liittyviin haasteisiin ja auttaa järjestöjä selviytymään niistä? Millaista koulutusta tarvitaan, jotta järjestöt kehittyvät eettisemmiksi, laadukkaammiksi ja yhteistyötaitoisemmiksi palveluntuottajiksi? Tai, jos halutaan, miten järjestökoulutuksen avulla tarjotaan paikkoja pohtia, onko palvelutoiminnan kehittämisessä mieltä ollenkaan?

51 Yleisesti järjestöjen tulevaisuustyöstä Pekkala & Heikkala 2007 ja Vuojakoski 2008.

Kiinnostavimpia ja tarpeellisimpia koulutuksellisia aihepiirejä näyttävät olevan

- järjestöjen identiteettiä käsittelevä pohdinta
- muuttuvan toimintaympäristön ennakointi
- palvelujen arviointi ja laatukriteerit
- palvelujen käyttäjien kuulemisen ja kuuntelemisen menetelmät
- yhtiöittämistä koskevat juridiset ja talouteen liittyvät kysymykset
- palvelutoiminnan käytännöt: työnantajataidot, liiketoimintaosaaminen, tuotteistaminen, kilpailutukseen osallistuminen jne.

Kartoitusta tehtäessä hankkeen aikana on selvinnyt, että OK-opintokeskuksen omia koulutuskokonaisuuksia pidetään jäsenjärjestöissä tarpeellisina. Yleisesti ottaen järjestötalouteen liittyvällä koulutuksella on kysyntää, myös laajemmin kuin palvelutuotantoa ajatellen. OK:n koulutustoiminnan pääroolissa ovat tähän asti olleet yhteistyössä jäsenjärjestöjen kanssa toteutetut koulutukset. Järjestöjen omaa, mittavaa asiantuntemusta on hyvä käyttää jatkossa myös silloin, kun pohditaan tarkemmin OK:n omien koulutuskokonaisuuksien sisältöjä. Hankkeen kuluessa on osoittautunut myös, että verkostoille on tarvetta. Järjestöjen palvelutoiminnan parissa työskenteleviä tutkimustyön ja selvitysten tekijöitä sekä muita tiedonkerääjiä on yhä enemmän, ja on tarpeellista, että OK-opintokeskus on mukana kehittämässä tiedonvaihtoa tämän joukon kanssa. Poikkitieteellisten kontaktien avulla on myös mahdollista löytää keinoja tarjota entistäkin antoisampaa ja laadukkaampaa koulutusta.

Järjestökentän moninaisuus ja järjestöjen erilaistuminen asettavat opintokeskuk-
selle tulevaisuudessa yhä suurempia haasteita. Tämän tosiasian myötä jatkossa on tar-
peen keskustella siitä, miten opintokeskus voi omalla koulutustarjonnallaan parhaiten
palvella jäsenjärjestöjään, jotka tarvitsevat palvelutoiminnasta tietoa hyvin erilaisissa
tilanteissa ja tavoitteissa. OK-opintokeskuksella on vaativa tehtävä tunnistaa sen omi-
en jäsenjärjestöjen monimuotoisuus ja kehittää yhä parempia tapoja kuulla järjestöjen
tarpeita.

Lähteet ja kirjallisuus

- Alasuutari, Pertti 2006, Suunnittelutaloudesta kilpailutalouteen: miten muutos oli ideologisesti mahdollinen? Heiskala, Risto & Luhtakallio, Eeva (toim.) 2006, *Uusi jako. Miten Suomesta tuli kilpailukyky-yhteiskunta?* Helsinki: Gaudeamus. 43–64.
- Alavaikko, Mika 2006, Valtakunnallisen sosiaalipolitiikan loppu – keskitetystä ohjauksesta alueellisiin kehittämishankkeisiin. Rantala, Kati, & Sulkunen, Pekka (toim.) *Projektiyhteiskunnan kääntöpuolia*. Helsinki: Gaudeamus.
- Eronen, Anne, Londén, Pia, Perälähti, Anne, Siltaniemi, Aki & Särkelä, Riitta 2008, *Sosiaalibarometri 2008. Ajankohtainen arvio kansalaisten hyvinvoinnista, palveluista ja palvelujärjestelmän muutoksesta*. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto ry.
- Heikkilä, Matti, Rintala, Taina, Airio, Ilpo & Kainulainen, Sakari 2002, *Hyvinvointi ja tulevaisuus maalla ja kaupungissa*. Tutkimuksia 126. Helsinki: Stakes, Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus.
- Heiskala, Risto & Luhtakallio, Eeva (toim.) 2006, *Uusi jako. Miten Suomesta tuli kilpailukyky-yhteiskunta?* Helsinki: Gaudeamus.
- Helander, Voitto 2006, Järjestödemokratian keskeiset mittarit. Borg, Sami (toim.), *Suomen demokratiaindikaattorit*. Oikeusministeriön julkaisu 2006:1. Helsinki: Oikeusministeriö.
- Helander, Voitto & Laaksonen, Harri 1999, *Suomalainen kolmas sektori. Rakenteellinen erittely ja kansainvälinen vertailu*. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto.
- Hokkanen, Joni, Kettunen, Aija & Piirainen, Keijo 2005, *Järjestöjen toiminnan yhtiöittäminen. Syitä ja seurauksia*. Oikeusministeriön julkaisu 13/2005. Hallituksen politiikkaohjelmat – Kansalaisvaikuttaminen. Helsinki: Oikeusministeriö.
http://pieksamaki.diak.fi/sosiaalitalous_julkaisut.
- Huotari, Tiina, Pyykkönen, Miikka & Pättiniemi, Pekka 2008, Johdanto: Suomalaisen sosiaalisen yrityksen muodostuminen. Huotari, Tiina, Pyykkönen, Miikka & Pättiniemi, Pekka, *Sosiaalisen ja taloudellisen välimaastossa. Tutkimusnäkökulmia suomalaiseen sosiaaliseen yritykseen*. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto. 5–15.
- Huotari, Tiina 2008b, Työllistämisen uudet politiikat: sosiaalinen yritys. Huotari, Tiina, Pyykkönen, Miikka & Pättiniemi, Pekka, *Sosiaalisen ja taloudellisen välimaastossa. Tutkimusnäkökulmia suomalaiseen sosiaaliseen yritykseen*. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto. 16–33.
- Ilmonen, Kaj 2006, Suomalainen kansalaisyhteiskunta ja yhteiskunnallinen muutos 1990-luvun lopulla. Heiskala, Risto & Luhtakallio, Eeva (toim.), *Uusi jako. Miten Suomesta tuli kilpailukyky-yhteiskunta?* Helsinki: Gaudeamus. 105–130.

- Julkunen, Raija 2006, *Kuka vastaa? Hyvinvointivaltion rajat ja julkinen vastuu*. Helsinki: Stakes.
- Koskiaho, Briitta 2008, *Hyvinvointipalvelujen tavaratalossa. Palvelutalous ja sosiaalipolitiikka Englannissa, Ruotsissa ja Suomessa*. Tampere: Vastapaino.
- Kuuskoski, Eeva 2003, Vertaistoiminta osana ihmisyyttä. Niemelä, Jorma & Dufva, Virpi (toim.), *Hyvinvoinnin arjen asiantuntijat. Sosiaali- ja terveysjärjestöt uudella vuosituhanalla*. Jyväskylä: PS-kustannus. 30–39.
- Kähkönen, Liisa 2007, *Näennäismarkkinoiden tehokkuuden rajoitteet ja mahdollisuudet paikallishallinnon palveluissa*. Painettu versio: Acta Universitatis Tamperensis 1277, sähköinen versio Acta Electronica Universitatis Tamperensis 673. Tampere: Tampere University Press. <http://acta.uta.fi/teos.php?id=11007>.
- Köppä, Tapani 2007, Yhteistyö ja yhdistelmäorganisaatiot maaseudun mahdollisuutena. Laurinkari, Juhani (toim.), *Yhteisötalous. Johdatus perusteisiin*. Helsinki: Helsinki University Press/Palmenia. 121–150.
- Lahti, Pirkko 2003, Järjestöjen edunvalvonta. Niemelä, Jorma & Dufva, Virpi (toim.), *Hyvinvoinnin arjen asiantuntijat. Sosiaali- ja terveysjärjestöt uudella vuosituhanalla*. Jyväskylä: PS-kustannus. 83–93.
- Laurinkari, Juhani (toim.) 2007, *Yhteisötalous. Johdatus perusteisiin*. Helsinki: Helsinki University Press/Palmenia.
- Lemponen, Virpi (toim., yhdessä hyvinvointipalvelujen teemaryhmän kanssa) 2004, *Hyvinvointipalvelujen hyvät käytännöt maaseudulla*. Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän julkaisu 3/2004. Helsinki: Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä.
- Matthies, Aila-Leena 1999, Ekonomistisen ja eettisen vuoropuhelu. Hokkanen, Liisa, Kinnunen, Petri & Siisiäinen, Martti (toim.) 1999, *Haastava kolmas sektori. Pohdintoja tutkimuksen ja toiminnan moninaisuudesta*. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto. 40–60.
- Mokka, Roope & Neuvonen, Aleksis 2006, *Yksilön ääni. Hyvinvointivaltio yhteisöjen ajalla*. Sitran raportteja 69. Helsinki: Sitra. www.sitra.fi/julkaisut/raportti69.pdf
- Murto, Lasse 2003, Sosiaali- ja terveysjärjestöt hyvinvointipalvelujen tuottajina. Niemelä, Jorma & Dufva, Virpi (toim.), *Hyvinvoinnin arjen asiantuntijat. Sosiaali- ja terveysjärjestöt uudella vuosituhanalla*. Jyväskylä: PS-kustannus. 64–85.
- Määttä, Mirja & Kalliomaa-Puha, Laura 2006, Sopivaksi kasvattava yhteiskunta. Rantala, Kati, & Sulkunen, Pekka (toim.) *Projektiyhteiskunnan kääntöpuolia*. Helsinki: Gaudeamus. 179–193.
- Möttönen, Sakari & Niemelä, Jorma 2005, *Kunta ja kolmas sektori. Yhteistyön uudet muodot*. Jyväskylä: PS-kustannus.
- Niemelä, Jorma 2003, Järjestöt ajan hengen uudistajina. Niemelä, Jorma & Dufva, Virpi (toim.), *Hyvinvoinnin arjen asiantuntijat. Sosiaali- ja terveysjärjestöt uudella vuosituhanalla*. Jyväskylä: PS-kustannus. 108–131.

- Pyykkönen, Miikka 2008, Kolmannen sektorin uusi yritys? Sosiaalinen yritys ja muuttuva kolmas sektori. Huotari, Tiina, Pyykkönen, Miikka & Pättiniemi, Pekka, *Sosiaalisen ja taloudellisen välimaastossa. Tutkimusnäkökulmia suomalaiseseen sosiaaliseen yritykseen*. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto. 46–61.
- Pättiniemi, Pekka 2007, Yhteisötalous Suomessa. Laurinkari, Juhani (toim.), *Yhteisötalous. Johdatus perusteisiin*. Helsinki: Helsinki University Press/Palmenia. 93–120.
- Pättiniemi, Pekka 2008, Sosiaalisen yrityslainsäädännön kehittyminen Euroopassa. Huotari, Tiina, Pyykkönen, Miikka & Pättiniemi, Pekka, *Sosiaalisen ja taloudellisen välimaastossa. Tutkimusnäkökulmia suomalaiseseen sosiaaliseen yritykseen*. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto. 34–45.
- Rantala, Kati & Sulkunen, Pekka 2006, Esipuhe. *Projektiyhteiskunnan kääntöpuolia*. Helsinki: Gaudeamus.
- Romppainen, Esko 2004, *Kilpailuneutraliteetti sosiaali- ja terveysjärjestön verotuksessa*. RAY:n avustustoiminnan raportteja 12. Helsinki: Raha-automaattiyhdistys.
- Romppainen, Esko 2003, *Raha-automaattiyhdistys ja kilpailu. Tutkimus kilpailuoikeuden vaikutuksista RAY:n avustustoimintaan erityisesti silmällä pitäen sosiaali- ja terveyspalveluiden hankintojen kilpailuttamisveloitetta*. RAY:n avustustoiminnan raportteja 9. Helsinki: Raha-automaattiyhdistys.
- Sirkkala, Ritva 2005, *Maaseudun palveluaukot ja kolmas sektori*. Helsinki: Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä, maa- ja metsätalousministeriö.
- Vertio, Harri 2003 Järjestöt asiantuntijoina. Niemelä, Jorma & Dufva, Virpi (toim.), *Hyvinvoinnin arjen asiantuntijat. Sosiaali- ja terveysjärjestöt uudella vuosituhaalla*. Jyväskylä: PS-kustannus. 56–63.
- Vuorinen, Marja, Särkelä, Riitta, Peltosalmi, Juha & Eronen, Anne 2007, *Järjestöbarometri 2007. Ajankohtaiskuva sosiaali- ja terveysjärjestöistä*. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto ry.

Painamattomat ja Internet-lähteet

- Anttila, Rainer 2006, Onko kansalaisjärjestöjen verosotkujen yksi syy harhaanjohtavat käsitteet? Kansalaisfoorumi.net-verkkolehti 2/2006 (9.2.2006).
www.kansalaisfoorumi.net/sivu.php?artikkeli_id=156.
- Cederlöf, Petri 2008, Nuorisotyön rakenteellisia haasteita 2009. Humanistinen ammattikorkeakoulu.
www.alli.fi/sivu.php?artikkeli_id=4266.

- Cederlöf, Petri 2007, Ostopalvelusuhteita kuntien nuorisotyössä.
Liitedokumentit: kuntien nuorisotyöstä. Humanistisen ammattikorkeakoulu.
www.humak.fi/hankkeet/nuorisoalan_haasteet.
- Harju, Aaro 2007, Esitys valtioneuvoston periaatepäätöksen 8.3.2007 jatkotoimenpiteistä koskien kansalaisjärjestöjen toimintaedellytysten edistämistä. Helsinki 31.8.2007.
- Harvaan asuttujen alueiden turvallisuuspalvelut. Sisäinen turvallisuus. Sisäasiainministeriön julkaisuja 39/2006. Helsinki: Sisäasiainministeriö. www.pelastustoimi.fi/raportit/28179.
- Julkisen elinkeinotoiminnan kilpailuneutraliteetti. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Kilpailukyky 23/2009. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.
www.tem.fi/files/22721/TEM_23_2009_kilpailukyky.pdf.
- Kansalaisyhteiskunnan toimintaedellytykset 2006. Oikeusministeriön työryhmämietintö 2006:14. Helsinki: oikeusministeriö. www.om.fi/36348.htm.
- Kareinen, Hannu 2008, Yhteisöllistä hyvinvointia rakentamassa. Nuorisoalan kolmas sektori hyvinvointipalvelujen tarjoajana. Opinnäytetyö. Marraskuu 2008. Humanistinen ammattikorkeakoulu, järjestö- ja nuorisotyön koulutusohjelma.
- Kittilä, Riitta 2003, Sosiaali- ja terveysjärjestöjen kilpailuttamiskokemukset. Sosiaali- ja terveysjärjestöjen yhteistyöyhdistys YTY r.y. www.sosteryty.fi/filebank/110-Soskok.pdf.
- Kohti aktiivista kansalaisuutta. Kansalaisyhteiskunta 2006 -toimikunnan raportti. Julkaisu 2005:14. Helsinki: Oikeusministeriö. www.om.fi/34782.htm.
- Lamakysely järjestöille. Otantatutkimus Oy.
www.ray.fi/avustustoiminta/tiedotteet/tiedote.php?id=623&l1=1.
- Liiteri 2006 = Kylätoiminta vahvistuu. Liiteri, maaseutupolitiikan ja alueohjelmien uutiskirje. Maaliskuu 2006. wwwb.mmm.fi/tiedoteliitteet/uutiskirjeet/newsletter8a09.html?id=38&uutinen=276.
- Lyytikäinen, Merja 2008, Palvelutuotanto YTY:n jäsenyhteisöissä vuonna 2008. Sähköisen kyselyn yhteenveto. PAUKE-projekti. Helsinki: Sosiaali- ja terveysjärjestöjen yhteistyöyhdistys YTY ry. www.sosteryty.fi/fi/?id=10&selArticle=52.
- Maaseutu ja hyvinvoiva Suomi. Valtioneuvoston maaseutupoliittinen selonteko eduskunnalle. VN:n hyväksymä 20.5.2009. www.vn.fi/toiminta/selonteot/selonteot/fi.jsp?oid=262275.
- Merenmies, Jaana 2009, Yhteiskunnallinen yritys järjestöjen varainhankintamuotona. Luentomateriaali Palvelut ja varainhankinta -asiantuntijatapaamisessa 15.5.2009 OK-opintokeskuksessa Helsingissä.
- Ojala, Marjo 2008, Väliraportti. Yleishyödylliset palvelut, valtionavut ja kansalaisjärjestöt -selvitys. www.kansanvalta.fi > Järjestöt ja yhteisöt > Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunta > Aineistot ja esityksiä.

- Pekkala, Jukka & Heikkala, Juha 2007, Liikunnan kansanliikkeen ”neljäs tie”? Näkökulmia yhteiskunnan ja liikunnan kansalaistoiminnan tulevaisuuteen. Suomen Liikunta ja Urheilu. www.slu.fi > Materiaalit > Julkaisut ja oppaat.
- Peltosalmi, Juha, Vuorinen, Marja & Särkelä, Riitta 2008, Järjestöbarometrin johtopäätökset. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto.
- Perälähti, Anne 2008, Järjestöjen kokemat palveluiden kilpailuttamiseen liittyvät pulmat KANE:n yleishyödylliset palvelut työryhmän kyselyn pohjalta. Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunta, yleishyödylliset palvelut -työryhmä 15.10.2008. www.kansanvalta.fi > Järjestöt ja yhteisöt > Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunta > Aineistot ja esityksiä.
- Rajavaara, Marketta 2009, Sosiaalipalveluista hyvinvointipalveluihin – käsittehistorian tarkastelua. Virkaanastujaispuhe Helsingin yliopistossa 27.5.2009. www.helsinki.fi/lehdisto/virkaanastujaiset09/Rajavaara.pdf.
- Ruusuvirta, Minna & Saukkonen, Pasi 2009, Kolmannen sektorin osaaminen ja osaamisen kehittämistarpeet hyvinvointipalvelujen tarjoamisessa ja tuottamisessa. Kulttuuri-, liikunta- ja nuorisotoimien kolmas sektori hyvinvointipalvelujen tarjoajana -kehittämishankkeeseen osallistuvilla yhdistyksillä ja seuroilla kohdistettu selvitys. Kolmas lähde -hanke. www.kolmaslahde.fi/index.php/tietoa.
- Valtioneuvoston periaatepäätös kansalaisjärjestöjen toimintaedellytysten edistämisestä. Statrådets principbeslut som tryggar medborgarorganisationernas verksamhetsförutsättningar. Oikeusministeriön julkaisu 2007:4. Helsinki: Oikeusministeriö. www.om.fi/1175668913209.
- Vapaaehtoistoiminta, vertaistuki ja kilpailuttaminen, 2004. Vapaaehtoistoiminta, vertaistuki ja kilpailuttaminen -työryhmän loppuraportti. Helsinki: Sosiaali- ja terveysjärjestöjen yhteistyöyhdistys YTY ry. www.sosteryty.fi > Julkaisut > Sosiaali- ja terveysjärjestöjen vapaaehtoistoiminta ja vertaistuki.
- Veroselvitys = Kolmannen sektorin hyvinvointipalvelujen tuottamisen juridisia ja verotuksellisia kysymyksiä koskeva selvitys kulttuuri-, liikunta- ja nuorisotyön alueilla. 2009. KPMG Oy. www.kolmaslahde.fi/index.php/tietoa.
- Vuojakoski, Heikki 2008, Juhlapuheista tekoihin. Miten järjestöt muodostavat suhdettaan tulevaisuuteen? Elokuu 2008. Jyväskylän yliopisto, täydennyskoulutuskeskus, Avance Johtamiskoulutus.
- Yleishyödylliset palvelut -työryhmän loppuraportti 20.10.2008. Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunta. www.kansanvalta.fi > Järjestöt ja yhteisöt > Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunta > Aineistot ja esityksiä.

Järjestöjen palvelutoiminta puhuttaa, huolestuttaa ja innostaa. Yhtäältä sitä pidetään järjestöille tärkeänä tapana luoda yhteisöllisyyttä ja tuottaa hyvinvointia. Toisaalta taas palvelutoimintaan keskittymisen pelätään murentavan kansalaisjärjestötoiminnan arvoperustaa. Palvelutoimintaan liittyvät kysymykset koskettavat järjestöjä monesta suunnasta. Kysymyksiin vastaamalla järjestöt valitsevat kenties aivan uusia polkuja matkallaan tulevaisuuden kansalaisyhteiskuntaan.

Palvelutoiminnan pelisäännöt järjestötyössä -julkaisussa tarkastellaan järjestöjen maksullisesta palvelutoiminnasta käytävää keskustelua ja siitä esiin nousevia teemoja. Julkaisun tarkoituksena on avata teemoja kenelle tahansa kansalaisjärjestöistä kiinnostuneelle.

