JULKAISU 2005:13

Järjestöjen toiminnan yhtiöittäminen

Syitä ja seurauksia

JULKAISU 2005:13

Järjestöjen toiminnan yhtiöittäminen

Syitä ja seurauksia

OIKEUSMINISTERIÖ
HELSINKI 2005

ISSN 1458-6444
ISBN 952-466-299-X
Oikeusministeriö
Helsinki

KUVAILULEHTI

O I K E U S M I N I S T E R I Ö

Julkaisun päivämäärä
30.12.2005

Tekijät (toimielimestä: toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri) Kansalaisyhteiskunta 2006 –toimikunta pj Kalevi kivistö siht. Kimmo Aaltonen Joni Hokkanen Aija Kettunen Keijo Piirainen	Julkaisun laji Hallituksen politiikkaohjelmat, Kansalaisvaikuttaminen Toimeksiantaja Oikeusministeriö, opetusministeriö Toimielimen asettamispäivä 17.4.2003

Julkaisun nimi
Järjestöjen toiminnan yhtiöittäminen
Syitä ja seurauksia

Julkaisun osat

Tiivistelmä

Järjestö- ja yhdistystoimintaa pidetään olennaisena osana demokraattista kansalaisyhteiskuntaa. Lisäksi palvelujen tuottamista on pidetty järjestöjen tärkeänä tehtävänä. Suomessa monet palveluja tuottavat järjestöt ovat joutuneet hankalaan tilanteeseen, koska tulkintojen kiristyminen mm. verokohtelussa ja kilpailulainsäädännössä johtaa yhä useammin tilanteeseen, jossa tuki järjestöille katsotaan kilpailua vääristäväksi. Palvelutoiminnan yhtiöittäminen on yksi ratkaisu yleishyödyllisyyden ja tukikelpoisuuden varmistamiseksi muussa järjestötoiminnassa. Tutkimuskysymyksinä ovat, mihin yhtiöittämiskehitys johtaa järjestötoiminnassa ja vaarantuvatko järjestöjen perinteiset tehtävät.

Selvitys muodostuu kahdesta osasta: kirjallisuuskatsauksesta ja empiirisestä analyysistä. Kirjallisuusosiossa käsitellään kolmannen sektorin toimintaan ja toiminnan yhtiöittämiseen liittyviä näkökulmia. Empiirisessä osiossa haastateltiin järjestöjen johtoa. Haastattelun otos (11 kpl) koostui suurista ja pienistä järjestöistä, yhtiöittäneistä ja ei-yhtiöittäneistä.

Kirjallisuusosiossa syinä järjestöjen toiminnan yhtiöittämiseen korostuivat verottajan ja Raha-automaattiyhdistyksen tulkinnat siitä, mitä kilpailunrajoituslaki edellyttää ja millainen toiminta on kilpailua vääristävää sekä millainen toiminta ylipäätään katsotaan elinkeinotoiminnaksi. Haastatteluiden perusteella järjestöt voidaan suhtautumisessaan yhtiöittämiseen luokitella neljään ryhmään. Ensimmäiseen ryhmään kuuluvat järjestöt, joiden omia tavoitteita yhtiöittäminen palvelee ja joiden toimialalle yritysmäinen toimintatapa soveltuu. Toisen ryhmän muodostavat järjestöt, jotka yhtiöittävät lähinnä verottajan ja Raha-automaattiyhdistyksen ”vaatimuksesta” säilyttääkseen järjestön perustoiminnan verovapaana ja avustuskelpoisena. Tällöin yhtiöittäminen on vastahakoista reagoimista ulkoiseen pakkoon. Kolmanteen ryhmään kuuluvat järjestöt, jotka kieltäytyvät yhtiöittämästä ennen kuin on pakko. Tällaiset järjestöt pitävät yhtiöittämistä mahdottomana toimialallaan oman asiakaskuntansa ja omien arvojensa näkökulmasta. Neljännen ryhmän muodostavat pienet järjestöt, joilla ei ole edellytyksiä, esimerkiksi resursseja yhtiöittää toimintaa, vaikka ulkoisen pakon siihen koetaan ajavankin. Jos RAY:n tuet loppuvat ja verorasitus kasvaa, pienet järjestöt joutuvat lopettamaan palveluntuotantonsa, koska kohonneille kustannuksille ei ole maksajia. Järjestöjen palvelutuotannon loppuminen tai siirtyminen markkinoille voi jossakin tapauksissa joko välittömästi tai välillisesti lisätä yhteiskunnalle koituvia kustannuksia. Sekä kirjallisuuskatsauksessa että haastatteluissa korostui yleishyödyllisyyden määritelmän ongelmallisuus. Avoimen julkisen keskustelun puutetta pidettiin myös suurena epäkohtana asian hoitamisessa.

Avainsanat: (asiasanat)
järjestöt, yhtiöittäminen, palvelutuotanto

Muut tiedot (Oskari- ja HARE-numero, muu viitenumero)
OM 5/012/2003, OM016:00/2003

Sarjan nimi ja numero		ISSN	ISBN
Oikeusministeriön julkaisuja 2005:13		1458-6444	952-466-299-X
Kokonaissivumäärä 78	Kieli suomi	Hinta 20,00 €	Luottamuksellisuus julkinen
Jakaja Edita Prima Oy		Kustantaja Oikeusministeriö	

PRESENTATIONSBLAD

J U S T I T I E M I N I S T E R I E T

Utgivningsdatum
30.12.2005

Författare (uppgifter om organet: organets namn, ordförande, sekreterare) Medborgarsamhället 2006-kommissionen Ordförande Kalevi Kivistö Sekreterare Kimmo Aaltonen Joni Hokkanen Aija Kettunen Keijo Piirainen	Typ av publikation Regeringens politikprogram Medborgarinflytande Uppdragsgivare Justitieministeriet, undervisningsministeriet Datum då organet tillsattes 17.4.2003

Publikation (även den finska titeln)
Bolagisering av organisationernas verksamhet. Orsaker och följder (Järjestöjen toiminnan yhtiöittäminen. Syitä ja seurauksia)

Publikationens delar

Referat
Organisations- och föreningsverksamhet betraktas som en väsentlig del av det demokratiska medborgarsamhället. Det har också ansetts att produktion av tjänster är en viktig uppgift för organisationerna. I Finland har många tjänsteproducerande organisationer hamnat i en besvärlig situation eftersom de strängare tolkningarna av bl.a. skattebehandlingen och konkurrenslagstiftningen allt oftare leder till en situation där stödet till organisationerna betraktas som konkurrenssnedvridande. Bolagiseringen av tjänsteverksamheten är en lösning till att säkerställa att allmännyttigheten och rätten till stödet bevaras i den övriga organisationsverksamheten. Frågor som undersöks är vart utvecklingen med bolagiseringen leder i organisationsverksamheten och om organisationernas traditionella uppgifter äventyras.
Utredningen består av två delar: en litteraturöversikt och en empirisk analys. I litteraturdelen diskuteras synpunkter på den tredje sektorns verksamhet och bolagiseringen av verksamheten. I den empiriska delen intervjuades organisationernas ledning. Samplet (11 st.) i intervjun bestod av stora och små organisationer, av sådana som hade bolagiserat sin verksamhet och av sådana som inte hade bolagiserat sin verksamhet.
I litteraturdelen var de centrala orsakerna till bolagiseringen av organisationernas verksamhet skattemyndighetens och Penningautomatföreningens tolkningar av vad lagen om konkurrensbegränsningar förutsätter och hurdan verksamhet som är konkurrenssnedvridande samt hurdan verksamhet överhuvudtaget anses som näringsverksamhet. På basis av intervjuerna kan organis ationerna delas i fyra grupper enligt hur de förhåller sig till bolagiseringen. Till den första gruppen hör organisationerna där bolagiseringen tjänar organisationernas syften och där ett företagsmässigt verksamhetssätt lämpar sig för verksamhetsområdet. Den andra gruppen utgörs av organisationerna som bolagiserar närmast på skattemyndighetens och Penningautomatföreningens ”krav” för att bevara organisationens basverksamhet skattefri och för att den kan få bidrag. I så fall är bolagiseringen ett motvilligt reagerande på yttre tvång. Till den tredje gruppen hör organisationerna som vägrar att bolagisera innan de blir tvungna. Sådana organisationer anser en bolagisering vara omöjlig på sitt verksamhetsområde ur sina kunders och egna värdens synvinkel. Den fjärde gruppen utgörs av små organisationer som saknar förutsättningar, t.ex. resurser att bolagisera verksamheten fast de anser att det yttre tvånget leder till den. Om stödet från Penningautomatföreningen upphör och skattetrycket ökar, måste de små organisationerna lägga ned sin tjänsteproduktion eftersom det inte finns betalare av de höjda kostnaderna. Att organisationernas tjänsteproduktion upphör eller övergår till marknaderna kan i vissa fall antingen omedelbart eller medelbart öka kostnader som stannar på samhället. Både i litteraturöversikten och intervjuerna betonades problematiken i att definiera allmännyttigheten. Att det inte förs en öppen offentlig debatt ansågs också vara ett stort missförhållande.

Nyckelord
Organisationer, bolagisering, tjänsteproduktion

Övriga uppgifter (Oskari- och HARE-numren, andra referensnumren)
JM 5/012/2003, JM016:00/2003

Seriens namn och nummer		ISSN	ISBN
Justitieministeriets publikationer 2005:13		1458-6444	952-466-299-X
Sidoantal 78	Språk finska	Pris 20,00 €	Sekretessgrad offentlig
Distribution Edita Prima Ab		Förlag Justitieministeriet	

Esipuhe

Järjestö- ja yhdistystoimintaa pidetään olennaisena osana demokraattista yhteiskuntaa sekä kansalaisyhteiskuntaa. Myös palvelujen tuottamista kansalaisten tarpeisiin on pidetty kolmannen sektorin tärkeänä tehtävänä. Kun palvelutuotannossa on myös yksityistä liiketoimintaa, kolmannen sektorin toimijoita painostetaan nykyisen kilpailulainsäädännön vallitessa lähtemään markkinoille ja ryhtymään kilpailemaan yksityisten palvelutuottajien kanssa. Tällöin yksi toimintatapa on taloudellisen toiminnan eriyttäminen yhtiöittämällä palvelutoiminta.

Tässä työssä esitetään kysymys, mihin kehitys johtaa ja miten käy järjestöjen roolille kansalaisyhteiskunnan ylläpitäjinä ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden lisääjinä. Johtopäätöksissä pohditaan myös sitä, mikä osa erityisesti sosiaali- ja terveysjärjestöjen palvelutoiminnasta on tarkoituksenmukaista muuttaa osakeyhtiömuotoon ja tarvitaanko edelleen ei-liiketaloudellisin periaattein toimivaa järjestöjen palvelutoimintaa. Aineistona käytetään aiempia kolmannen sektorin tutkimusta ja järjestöjen edustajien haastatteluja. Kiitämme haastateltuja yhteistyöstä.

Työ toteutettiin kesällä ja syksyllä 2005 opetusministeriön toimeksiannosta Diakonia ammattikorkeakoulun Pieksämäen yksikön sosiaalitalouden tutkimuskeskuksessa kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman käyttöön. Kiitämme kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelmaa ja opetusministeriötä mahdollisuudesta toteuttaa mielenkiintoinen ja ajankohtainen tutkimus.

Pieksämäellä joulukuussa 2005
Selvityksen tekijät

Sisällysluettelo

Esipuhe **7**

1. Johdanto **9**

2. Kolmannen sektorin määritelmä **11**

3. Kolmannen sektorin erityispiirteet ja yhteiskunnallinen merkitys **13**

4. Kolmas sektori kansantaloustieteen näkökulmasta **16**

5. Yhtiöittämiseen syitä ja seurauksia liiketaloustieteen näkökulmasta **20**

5.1. Yhtiöittäminen osakeyhtiölaissa 21

5.2. Yleishyödyllinen yhteisö, verohuojennus- ja kilpailulainsäädäntö sekä raha-automaattiavustukset 22

5.3. Emojärjestö ja yhtiö – päämies ja agentti 30

6. Yleishyödyllisten yhteisöjen, julkisen sektorin ja markkinoiden tuottamat sosiaali- ja terveyspalvelut ja kilpailullisten markkinoiden vaikutus palveluihin **33**

6.1. Erilaisten palveluntuottajien roolit 33

6.2. Kilpailulliset sosiaali- ja terveyspalvelumarkkinat 36

7. Empiirinen analyysi **39**

7.1. Järjestön tavoite ja tarkoitus 40

7.2. Aloite yhtiöittämiseen ja yhtiöittämisestä käyty keskustelu 41

7.3. Koetut edut ja seuraukset yhtiöittämisestä 47

7.4. Koettuja uhkia, suojautumistapoja ja syitä olla yhtiöittämättä 53

7.5. Muuta esille tullutta 60

8. Yhteenveto ja johtopäätökset: järjestöjen toiminnan yhtiöittämisen syitä ja seurauksia **66**

Lähteet **72**

1. Johdanto

Järjestö- ja yhdistystoimintaa pidetään olennaisena osana demokraattista yhteiskuntaa. Muun muassa vapaaehtoisuus, solidaarisuus ja osallistuminen kuuluvat ylläpidettäviin arvoihin ja järjestöjä onkin pidetty tärkeinä demokratian ylläpitäjinä ja kehittäjinä. Järjestöt ovat keskeinen osa kansalaisyhteiskuntaa, tuovat vaihtoehtoisia näkökulmia julkiseen käsittelyyn ja kehittävät innovatiivisia ratkaisuja ongelmiin. Myös palvelujen tuottamista kansalaisten tarpeisiin on pidetty kolmannen sektorin keskeisenä tehtävänä. (Esim. Helander & Laaksonen 1999, 12–13; Möttönen & Niemelä 2005, 60) Esimerkiksi sosiaalipalveluista järjestöt tuottivat vuonna 2002 kustannuksina laskettuna noin 17 % (Kauppinen & Niskanen 2005).

Taloudellinen toiminta laajenee ja liiketoiminnan säännöt ovat tulossa myös muille järjestötoiminnan alueille kuin sosiaali- ja terveysalalle. Palvelujen tuottajina järjestöt asetetaan yhä useammin samalle viivalle palveluja tuottavien yritysten kanssa. Niiltä odotetaan taloudellista rationaalisuutta, tehokkuutta ja ammattimaisuutta. Viimeisen vuosikymmen aikana järjestöjä on yhä selkeämmin vaadittu kilpailemaan yksityisten palveluntuottajien kanssa esimerkiksi kuntien kilpailuttaessa palveluntuottajia. Toisaalta samanaikaisesti korostetaan tarvetta pitää yllä aktiivista kansalaisyhteiskuntaa ja järjestöjen perinteisiä tehtäviä demokratian ja yhteisvastuun ylläpitäjinä sekä jäsenistönsä intressien edistäjinä. Järjestökentän on löydettävä tasapaino näiden ristiriitaisten trendien välille.

Edellä esitetyt kehityslinjat, yhtäältä rooli palvelujen tuottajina ja taloudellisina toimijoina toisaalta rooli kansalaisyhteiskunnan ylläpitäjinä ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden lisääjinä on tunnistettu myös Euroopan unionissa. Vaikka kolmannen sektorin organisaatiot ja niiden toiminta vaihtelevat eri Euroopan unionin maissa, ongelmat ovat osittain yhteisiä. Lahjoitusten väheneminen vaikeuttaa rahoituksen saantia. Julkinen rahoitus supistaa itsenäisyyttä ja toimintavapautta ja uhkana on järjestöjen muokkautuminen julkisen sektorin kaltaisiksi. Toisaalta rahoituksen hankkiminen markkinoilta hämärtää rajaa liiketoimintaan. Myös julkisen sektorin vaikeudet palvelujen tuottamisessa ovat kaikissa maissa nostaneet esille kolmannen sektorin roolin erityisesti sosiaali- ja terveysalalla. Kun tällä toimialalla on myös liiketoimintaa, kolmannen sektorin toimijoita painostetaan nykyisen kilpailulainsäädännön vallitessa lähtemään markkinoille ja ryhtymään kilpailemaan yksityisten palvelutuottajien kanssa. Täl-

löin yksi toimintatapa on taloudellisen toiminnan eriyttäminen jäsenjärjestön toiminnasta yhtiöittämällä palvelutoiminta. (Kari & Markwort 2004, 3–4, 18; Matthies 2000, 215.)

Mihin kehitys johtaa ja miten käy järjestöjen alkuperäiselle arvoperustalle? Näiden ongelmien ratkaisemiseksi kolmannen sektorin toimintaa pyritään määrittelemään niin kansallisesti kuin EU:ssakin. EU:ssa valmistellaan niin kutsuttua eurooppalaista järjestöasetusta (Euroopan yhteisöjen komissio 1992), joka *...has been proposed to enable associations to take advantage of the single market in the same way as companies can, without having to forego their specific character as groupings of people*. Tavoitteena siis on, että järjestöt voisivat hyödyntää yritysten tapaan markkinoita, mutta samalla säilyttää erityisluonteensa jäsenjärjestöinä. Suhdettaan kolmanteen sektoriin komissio on määritellyt myös tiedonannossaan (Euroopan yhteisöjen komissio 1997) ja keskustelupaperissaan (Euroopan yhteisöjen komissio 2000).

Tämän kirjallisuuskatsauksen tarkoituksena on esitellä ja pohtia ns. yleishyödyllisten yhdistysten toiminnan yhtiöittämiseen liittyviä seikkoja. Kirjallisuudesta etsitään vastauksia kysymyksiin, milloin ja miksi yleishyödylliset yhteisöt yhtiöittävät toimintaansa ja millainen uusi toiminta- ja tavoitelogiikka syntyy palvelutoiminnan siirryttyä yleishyödylliseltä yhteisöltä sen omistamille yritykselle. Kiinnostuneita ollaan myös siitä, mitä uhkia yhtiöittämiseen ja sen mukanaan tuomaan markkinoiden toimintalogiikkaan liittyy.

Aluksi esitellään kolmannen sektorin määritelmä ja kuvataan kolmannen sektorin yhteiskunnallista perustehtävää. Kolmannen sektorin syntyä selitetään myös kansantaloustieteen avulla. Liiketaloustieteen näkökulma ja verotukseen liittyvät kysymykset auttavat jäsentämään niitä paineita, jotka ohjaavat järjestöjä yhtiöittämään toimintaansa. Kirjallisuuskatsauksen lisäksi kysymyksiä selvitetään haastattelemalla järjestöjen edustajia. Heiltä kysytään mm. miksi toimintaa on yhtiöitetty tai miksi harkinnan jälkeen yhtiöittämiseen ei ole päädytty. Toimintaansa yhtiöittäneistä järjestöiltä kysytään myös heidän kokemuksiaan yhtiöittämisen seurauksista.

Teoreettisen tarkastelun ja haastattelujen avulla päästään pohtimaan niitä yleishyödyllisten yhteisöjen perustehtäviä ja ominaisuuksia, jotka voivat olla uhattuna yhtiöittämisprosessissa ja sitä, miten haasteeseen voitaisiin vastata. Johtopäätöksissä pohditaan myös sitä, mikä osa erityisesti sosiaali- ja terveysjärjestöjen palvelutoiminnasta on tarkoituksenmukaista muuttaa osakeyhtiömuotoon ja tarvitaanko edelleen ei-liiketaloudellisin periaattein toimivaa, aatteellisuuteen ja yleishyödyllisyyteen perustuvaa järjestöjen palvelutoimintaa. Jos tällaista tarvitaan, miten se nykyisessä tilanteessa voidaan toteuttaa.

2. Kolmannen sektorin määritelmä

Kolmas sektori sijoitetaan usein yksityisen ja julkisen sektorin väliin (Anheier ja Seibel 1990, 8) – ei organisaatiomuodoltaan julkiselle sektorille sijoittuvaksi, mutta ei myöskään luonteeltaan markkinoilla tapahtuvaksi voitontavoitteluksi ja yritystoiminnaksi. Martti Siisiäinen (2002, 9) on määritellyt yhdistyksen useamman kuin kahden henkilön vapaaehtoiseksi yhteenliittymäksi, joka on muodostunut jonkin yhteiseksi koetun intressin ajamiseksi. Erona yritystoimintaan pidetään yleensä sitä, että yhdistykset eivät pääsääntöisesti tavoittele taloudellista voittoa ja enemmistö jäsenistä ei ole palkkasuhteessa yhdistykseen. Kolmatta sektoria onkin kuvattu vastakohdaksi voiton maksimoinnille ja byrokratialle (negatiivisessa sävyssä), mutta samalla kykeneväksi käyttämään hyväkseen markkinoilta perittyä joustavuutta ja tehokkuutta sekä julkisen sektorin oikeudenmukaisuutta ja byrokratian ennustettavuutta (Anheier ja Seibel 1990, 9).

Kansainvälisessä voittoa tavoittelemattoman sektorin tutkimushankkeessa, (Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project), voittoa tavoittelematon sektori on määritelty viiden kriteerin avulla (Helander & Laaksonen 1999, 16–17). Rakenteellisuus viittaa ainakin jossain määrin institutionalisoituneisiin rakenteisiin ja sääntöihin, yksityisyydellä vedetään rajaa julkisiin viranomaisiin, voittoa tavoittelemattomassa jakamisessa keskeistä on, että voittoa ei jaeta organisaation jäsenille tai johtajille, itsehallinnollisuudella tarkoitetaan riippumattomuutta ulkopuolisista toimijoista, mm. julkisesta sektorista ja viides kriteeri, vapaaehtoisuus korostaa osallistumisen ja jäseneksi liittymisen vapaaehtoisuutta.

Kolmannen sektorin toimintaan liitetään kiinteästi kansalaisyhteiskunnan käsite. Joissakin yhteyksissä kansalaisyhteiskunnan ja kolmannen sektorin käsiteitä on pidetty synonyymeinä, jolloin kansalaisyhteiskunnan toiminnassa korostuu yleishyödyllinen yhdistys- ja kansalaistoiminta. Esimerkiksi Vanhasen hallituksen toimeenpanemassa kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelmassa (Hallituksen politiikkaohjelma, kansalaisvaikuttaminen) *kansalaisyhteiskunnalla tarkoitetaan sitä valtiosta vapaata (NGO, Non-Governmental Organisation), vapaaehtoiseen osallistumiseen perustuvaa ja voittoa tavoittelematonta yhteistyötä….* Sakari Möttöstä ja Jorma Niemelää (2005, 28) lainaten yhdistyksiä – järjestökenttää – voidaan pitää kansalaisyhteiskunnan institutionaalisena ytimenä. Yhdistys- ja kansalaistoiminnan juuret sijoittuvat

1700-luvun valistus- ja vapausajattelun ideoiden pohjalta 1800-luvulla virinneeseen yleishyödylliseen yhdistys- ja kansalaisliikehdintään. Toisaalta yhdistykset eivät ole ainoa poliittisen ja kansalaistoiminnan muoto, joka muokkaa kansalaisyhteiskuntaa. (Isaksson 1997, 7; Ilmonen 2000, 29.)

Kolmannen sektorin tarkempi määritteleminen on ongelmallista toimijoiden heterogeenisuuden vuoksi. Määrittelyn ongelmallisuudesta johtuen kolmannen sektorin tutkimisessa, erityisesti Euroopassa ja Skandinaviassa on keskitytty kokonaisuuden sijasta joihinkin osa-alueisiin. (Siisiäinen 2002, 7–9, Anheier ja Seibel 1990, 11). Suomen erityispiirteenä on, että rekisteröitymisellä viralliseen yhdistysrekisteriin on suuri merkitys. Rekisteröimällä yhdistys tekee itsestään oikeustoimikelpoisen, saa oikeiden tehdä sopimuksia ja hankkia omaisuutta omiin nimiinsä. (Siisiäinen 2002, 9).

3. Kolmannen sektorin erityispiirteet ja yhteiskunnallinen merkitys

Yhdistykset ovat parantaneet ihmisten elämisen edellytyksiä ja elinolosuhteita valistus- ja avustustoiminnallaan. Ne ovat myötävaikuttaneet kansan koulutukseen ja kulttuuriin. Yhdistysten jäsenet ovat löytäneet arvokkaita elämänsisältöjä ja yhteenkuuluvuutta yhteisten aktiviteettien avulla. (Isaksson 1997, 8.) Hyväntekeväisyystoiminta, raittiustoiminta, työväenyhdistykset, kristillis-sosiaaliset liikkeet, nuorisojärjestöt ja urheilujärjestöt ovat esimerkkejä järjestötoiminnasta, joka virisi 1800-luvulla. Ne antavat kuvan yhdistysten erilaisista tehtävistä, ja ainakin osittain toimintamuodot ovat pitäneet pintansa toiminnan viriämisestä aina näihin päiviin saakka.

Vaikka yhdistysten tarkoitukset ja toimintamuodot ovat vaihdelleet eri aikoina, on toiminnan perusta ja merkitys yhteiskunnalle säilynyt. (emt., 8). Viime vuosikymmenen aikana, kun kolmannen sektorin toimijoiden haasteet sekä rahoituksen hankkimisessa että arvoperustan säilyttämisessä ovat lisääntyneet, myös kolmannen sektorin tärkeyttä yhteiskunnalle on alettu korostaa niin kansallisesti kuin kansainvälisestikin. Esimerkiksi Matti Vanhasen hallituksen kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelmassa (Hallituksen politiikkaohjelmat Kansalaisvaikuttaminen) korostetaan elinvoimaisen kansalaisyhteiskunnan merkitystä, jolla viitataan erityisesti järjestösektoriin. Myös Euroopan unionissa on haluttu kiinnittää huomiota yhdistysten (associations) yhteiskunnalliseen merkitykseen sekä lisätä vuoropuhelua ja kumppanuutta komission ja kolmannen sektorin välillä. (Associations and foundations…) Kolmannen sektorin merkitystä korostettaessa nostetaan esille erityisesti kahdenlaisia positiivisia vaikutuksia: toisaalta talouden tukemiseen ja palvelutuotantoon liittyviä sekä toisaalta arvoperustaan liittyvä, kuten kansalaisyhteiskunnan ylläpitäminen ja kansalaisten edustaminen viranomaisyhteyksissä.

Järjestöt kehittävät ja ylläpitävät demokratiaa ja demokraattista yhteiskuntaa. Toimiessaan järjestöissä ihmiset harjoittelevat kansalaisvaikuttamista ja kouliintuvat yhteiskunnallisiin tehtäviin. Järjestöillä on ollut merkittävä rooli tärkeinä pitämiensä asioiden nostajina poliittiselle areenalle kansallisesti mutta erityisesti paikallisesti. Nykyisessä yhteiskunnallisessa tilanteessa korostuu myös yhteisöllinen näkemys demokratiasta, joka ei pidättäydy vain poliit-

tisiin puolueisiin ja viralliseen edustukselliseen järjestelmään. Se antaa järjestöille aiempaa aktiivisemman roolin politiikassa – yhteisten tavoitteiden asettamisessa ja niiden edistämisessä. Kun kiinnostus perinteiseen, poliittisiin puolueisiin perustuvaan politiikkaan on voimakkaasti vähentynyt, voi suorempi ja yhteisöllisempi demokratia olla keskeinen edustuksellisen demokratian täydentäjä ja poliittisen keskustelun ylläpitäjä. (Kts. esim. Möttönen & Niemelä 2005, 109–120.)

Osallistuminen demokraattisuutta, tasa-arvoisuutta, osallisuutta ja oikeudenmukaisuutta korostavien yhteisöjen toimintaan tuottaa sosiaalista koheesiota, luottamusta ja sosiaalista pääomaa, jota pidetään tärkeänä myös taloudelliselle menestykselle (Kendall & Knapp 2000, 1). Ihmisten näkökulmasta tämä tarkoittaa yhteisöllisyyttä, solidaarisuutta, mahdollisuutta kiinnittyä yhteiseen tavoitteenasetteluun ja työskennellä yhteisen hyvän puolesta, jotka konkretisoituvat vapaaehtoistyössä.

Järjestöt toimivat yhteiskunnan mikro- ja makrotasoa yhdistävänä rakenteena ja välittäjänä kansalaisten ja julkisen sektorin välillä. Ne toimivat kansalaisten tai kansalaisryhmien puolestapuhuja julkisen suuntaan ja auttavat julista sektoria ymmärtämään kansalaisten tarpeita ja näkökulmaa. Järjestöjen kautta ihmiset voivat levittää arvojaan ja ideaalejaan ja pyrkiä vaikuttamaan yhteiskuntaan ja saamaan aikaan konkreettisia muutoksia. (Helander & Laaksonen 1999, 12–13; Matthies 1999, 17.)

Yksi yhdistys- ja kansalaistoiminnan sisäänrakennettu tavoite on ollut toimiminen heikkojen ja suojattomien ryhmien asianajajana yhteiskunnassa. Julkinen sektori keskittyy helposti ns. normaaliväestön asioihin, koska näistä saadaan helpommin päätöksiä aikaan. Kaupallinen palvelutarjonta kohdistuu normaalia vaativammalle hyväosaisten ryhmälle. (Helander 1998, 123.) Tämä järjestöjen filantrooppinen – epäitsekäs auttaminen – ja sosiaalinen aspekti on saanut erilaisia muotoja, mm. rahankeräyksiä huono-osaisten hyväksi, konkreettista apua sairaille ja köyhille, sairauksiin liittyvää valistus- ja kampanjatoimintaa. Monista edellä mainituista on myöhemmin tullut kuntien ja valtion toimintaa. (emt., 8.) Tällä hetkellä suuri osa järjestöjen tuottamista palveluista ”myydään” kunnille tai valtiolle. Toiminta on vakiintunutta ja se tukee ja joissakin tapauksissa muodostaa merkittävän osan julkisen sektorin palvelujärjestelmää. Tällä tavalla järjestöt ovat voimakkaasti vaikuttaneet hyvinvointivaltiokehitykseen.

Järjestöt voidaan liittää myös yhteiskunnan kehitykseen maatalousyhteiskunnasta moderniksi teollisuusyhteiskunnaksi. Siirryttäessä maatalousyhteiskunnasta teolliseen yhteiskuntaan perheitten mahdollisuudet tuottaa tarvittavaa turvaa ja hoivaa heikkenivät. Kansalaiset ryhtyivät yhteistoimin tuottamaan tarvitsemaansa turvaa ja hoivaa, joka julkisen sektorin kehityksen myötä siirtyi monelta osin julkisen toiminnaksi.

Edelleenkin kolmas sektori on innovatiivinen vaihtoehtoisten tuki- ja palvelumuotojen kehittäjä. Järjestöt tuntevat edustamiensa ryhmien erityistarpeet ja todellisuuden ja tavanomaisista palveluista poikkeavissa oma-apu ja vertaistukiryhmissä tuki yhdistyy ryhmien identiteetin tunnistamiseen ja vahvistamiseen. Jäsentensä ohjaamina ja vapaina julkisen sektorin ohjeista ja määräyksistä ja markkinoiden tehokkuusvaatimuksista, järjestöt ovat voineet ja halunneet kuunnella jäsenten ja kansalaisten näkemyksiä ja tarpeita.

Yhteenvetona voidaan todeta, että kolmannen sektorin palvelutuotannon kehitystä ei ole ohjannut vain tehokkuuden tavoittelu. Keskeistä on ollut toimiminen sosiaalisen muutoksen tulkkina ja siihen vaikuttavana voimana. Kolmas sektori on tarjonnut kansalaisille mahdollisuuden tuoda tarpeitaan ja näkökulmiaan esille ja osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan. Se on tarjonnut monimuotoisuutta ja vaihtoehtoja ja mahdollisuuksia innovatiiviseen toimintojen kehittämiseen.

Miten näille kolmannen sektorin yhteiskunnallisille perustehtäville käy järjestöjen yhtiöittäessä toimintaansa?

4. Kolmas sektori kansantaloustieteen näkökulmasta

Kolmannen sektorin yhteiskunnallista merkitystä ja olemassaoloa voidaan tarkastella myös kansantaloustieteen avulla. Yksinkertaisimmat työkalut kolmannen sektorin tarkasteluun löytyvät *toimialan taloustieteestä* (industrial/business economics) jonka avulla voidaan tutkia erilaisia markkina- ja toimialarakenteita sekä talousyksiköiden, kuten yritysten käyttäytymistä ja suoriutumista. Toimialan taloustieteen näkökulmasta kolmannen sektorin syntyä voidaan selittää sekä yksityisen että julkisen sektorin kyvyttömyydellä tuottaa tietynlaisia palveluja. Toinen tapa on nähdä kolmas sektori institutionaalisena vaihtoehtona vähentää toiminnan transaktiokustannuksia, joilla tarkoitetaan kaikesta toiminnasta aiheutuvia liiketoimikustannuksia. Julkisen ja yksityisen sektorin kyvyttömyys tiettyjen toimintojen järjestämiseen voi liittyä hyödykkeiden markkinakelvottomuuteen tai tiedon epätasaiseen jakautumiseen. (Anheier ja Seibel 1990, 13.)

Kolmannen sektorin olemassa olon selittämiseen transaktiokustannusten avulla voidaan soveltaa *Williamsonin* (1975) ajatuksia yritysten muodostumisesta markkinoille. Williamsonin (1975) mukaan yritys syntyy markkinoille, jos se pystyy yhteistoiminnalla (sopimusten avulla) tuottamaan tehokkaammin (pienemmillä transaktiokustannuksilla) hyödykkeitä verrattuna tilanteeseen, jossa jokainen yksilö joutuisi itse tuottamaan/hankkimaan tarvitsemansa hyödykkeet. Transaktiokustannusten näkökulmasta kolmas sektori muodostuu markkinoille, koska yhteisen tavoitteen omaavat yksilöt pystyvät pienentämään toimintansa transaktiokustannuksia toimimalla yhdessä. (Anheier ja Seibel 1990, 13.) Yrityksen syntymiseen vaikuttaa kasvavien skaalatuottojen olemassaolo eli yritystoiminnalla pystytään tuottamaan enemmän lopputuotetta kuin mikä olisi yksityisten henkilöiden tuottama lopputuotoksen summa samoilla tuotantokustannuksilla. Kolmannen sektorin muodostumiseen markkinoille konkreettisella rahalla (= kasvavat skaalatuotot) ei ensisijaisesti ole merkitystä, vaan toiminnan syntymiseen ajavat muut yhteisestä toiminnasta saatavat suuremmat hyödyt, joihin institutionaalisen vaihtoehdon arvostus voi kuulua.

Markkinoiden epäonnistuminen hyödykkeiden tuottamisessa voi johtua hyödykkeen ulkoisvaikutuksista tai julkishyödykkeen luonteesta. Ulkoisvaikutuksilla tarkoitetaan sellaisia hyötyjä ja haittoja, jotka aiheutuvat kolmansille osapuolille ilman, että kumpikaan markkinaosa-

puoli ottaa näitä vaikutuksia huomioon päätöksenteossa (Määttä 1999, 29). Julkishyödykkeellä tarkoitetaan hyödykettä, jonka käyttäjäryhmästä on vaikea rajata ketään ulkopuolelle eikä hyödyke ”kulu” käytettäessä. Hyödykkeen tuottaja voi menettää tuloja, jos hyödyke on yhtä helposti saatavilla sekä maksajille että ”jäniksille”. Toisaalta kuluttaja joutuu miettimään, kannattaako hänenkään maksaa hyödykkeestä, jos joku muu kuitenkin voi käyttää samaa hyödykettä ilmaiseksi. Tämän tyyppisiä hankaluuksia nimitetään yleisesti vapaamatkustajaongelmaksi. Markkinat voivat epäonnistua tällaisen hyödykkeen tuottamisessa kokonaan tai osittain. Tällöin hyödykettä ei ole tarjolla ollenkaan tai tuottajat eivät tuota sitä tarpeeksi eikä palvelu ole ihmisten tai ihmisryhmän käytettävissä, vaikka he sitä tarvitsisivatkin.

Edellä esitetyt ongelmat kiteytyvät yleiseen vapaamatkustajan ongelmaan ja negatiiviseen valikoitumiseen. Negatiivinen valikoituminen liitetään useimmin vakuutusmarkkinoiden ongelmaksi (tilanne, jossa järjestelmä murentaa itsensä), mutta ongelma esiintyy lähes poikkeuksetta vapaamatkustajaongelman yhteydessä. Otetaan esimerkiksi julkisella liikenteellä matkustaminen tai ostoksilla käynti. Palvelun tarjoaja tietää, että palvelua pystyvät käyttämään myös sellaiset tahot, jotka eivät maksa korvausta palvelun käyttämisestä (vapaamatkustaminen on mahdollista). Koska palvelun tarjoaja tietää sen ja esimerkiksi valvontakustannusten lisääminen tulisi paljon kalliimmaksi, palvelun tarjoajan kannattaa nostaa tuotteen hintaa sen verran, että se kattaa oletusta vapaamatkustamisesta aiheutuvat kustannukset. Tämän seurauksena henkilöt, jotka eivät halua maksaa vapaamatkustajien käyttämiä palveluita, lopettavan palvelun käytön kokonaan, jolloin tarjoaja joutuu nostamaan hintaa edelleen. (Kanniainen 1996, 98; Määttä 1999, 40.)

Eräs ongelma hyödykkeen tuottamisessa voi aiheutua myös varallisuusoikeuksien määrittelemisen epäonnistumisesta, jolloin ei tiedetä, kenelle varallisuusoikeus kuuluu ja kuka siitä saa kerätä maksua. Konkreettisesti ongelma liittyy huonosti määritellyn varallisuusoikeuden riistokäyttämiseen, esimerkkeinä ilma, vesistö tai kalastus. Jos runsaskalainen lampi ei ole kenenkään yksityistä tai riittävän tarkasti määriteltyä omaisuutta, halukkaat kalastajat voivat rajoituksetta kalastaa liikaa. Tällöin kalastajat ottavat huomioon vain oman saaliinsa ja omat kustannuksensa eivätkä muille kalastajille aiheutuvia tappioita. Riistokalastus voi olla pitkällä tähtäimellä kaikkien kalastajien kannalta ei-toivottu lopputulos. (Kanniainen 1996, 98; Määttä 1999, 40.)

Edellä kuvattujen ongelmallisten hyödykkeiden tuotannon on yleisesti katsottu kuuluvan julkisen sektorin vastuulle. Julkinen sektori voi epäonnistua hyödykkeen tuottamisessa, koska julkinen on kyvytön tekemään päätöksiä hyödykkeen tuottamisesta esimerkiksi pirstaleisen yhteiskuntarakenteen vuoksi. Pirstaleisuus johtaa tilanteeseen, jossa useat eri ryhmät ajavat omia intressejään yhtäaikaisesti, jonka lopputuloksena on julkisen toiminnan hitaus tehdä riittävää yksimielisyyttä vaativia päätöksiä.

Kolmannen sektorin olemassaolo on eräs ratkaisu edellä esitettyihin yksityisen ja julkisen ongelmiin. Julkisen sektorin hitauteen kolmannelta sektorilta löytyy apu, koska se saa nopeasti aikaan päätöksen esimerkiksi oman jäsen- tai kohderyhmän palveluista. Myöskään julkihyödykkeiden kaltaisten vapaamatkustajaongelmaisten palveluiden tuottaminen ei ole suuri ongelma kolmannella sektorilla. Koska kolmas sektori hinnoittelee tuotteet alemmas pääsääntöisesti voiton tavoittelemattomuudesta johtuen, yhä useampi kuluttaja on valmis maksamaan hyödykkeestä pyydetyn hinnan silläkin uhalla, että he tietävät joukossa olevan vapaamatkustajia.

Varallisuusoikeuksien tehokkaan määrittelyn kannalta kolmannen sektorin toiminta on rajatapaus. Edellä varallisuusoikeuksien käsittelyssä esitettiin, että hyvin määritellyt varallisuusoikeudet johtavat tehokkaaseen resurssien kohdentumiseen kaikkien kannalta ja mukaan huomioidaan myös (negatiiviset) ulkoisvaikutukset. Kolmannen sektorin toiminnan tehottomuutta voidaan selittää varallisuusoikeuksien riittämättömällä määrittelyllä, koska järjestötoiminnassa yksittäisellä henkilöllä ei ole residuaalioikeutta yhdistyksen varallisuuteen tai yhteistoiminnalla tapahtuvan työn tuloksiin, toisin kuin yksityisellä puolella. Tehottomasti kohdentuneet resurssit kompensoituvat kuitenkin kuluttajien luottamuksena järjestön toimintaan ja palveluiden tuotantoon. (Anheier ja Seibel 1990, 24.)

Luottamuksen merkitys korostuu erityisesti, kun tieto jakautuu epätasaisesti tuottajan ja kuluttajan välillä. Tällaisissa tilanteissa juuri voittoon liittyvän residuaalioikeuden puutumisella on selitetty kolmannen sektorin olemassaoloa. Tilanteessa, jolloin esimerkiksi palvelun tuottaja tietää palvelusta ja sen vaikutuksesta enemmän kuin palvelun tarvitsija – mm. terveyspalveluissa – voi palvelun tarvitsijalla olla vaikeuksia luottaa voittoa tavoittelevaan tuottajaan. Syynä epäluottamukseen on palvelun käyttäjän, kuluttajan oletus että tuottaja maksimoi voittojaan ylihinnoittelemalla eli tarjoamalla huonolaatuista palvelua samalla hinnalla tai tarjoaa palvelua, jota kuluttaja ei oikeastaan tarvitsisi. Julkista sektoria kuluttaja vastaavasti epäilee

palveluiden liian vähäisestä tarjoamisesta säästöjen saamiseksi. Kolmannella sektorilla molemmat edellä esitetyt epäluottamuksen aiheet ovat huomattavasti vähäisempiä. Koska kolmannen sektorin tuottaja on voittoa tavoittelematon, kuluttajalla ei ole syytä epäillä voiton maksimointia ylihinnoittelulla tai tarpeettomien palveluiden myynnillä. Kolmannen sektorin palvelun tuottajalla ei ajatella myöskään olevan julkisen kaltaista kannustinta rajoittaa palvelun tarjoamista. Edellä esitettyjen seikkojen lisäksi on hyvä huomata, että palvelun tuottaminen kolmannella sektorilla on jo alun perin lähtöisin joko jäsenten omista tarpeista ja tavoitteista tai tietyn väestöryhmän tarpeista. (Anheier ja Seibel 1990, 13, 14, 24.)

Yksityisen, julkisen ja kolmannen sektorin ominaisuuksia palvelujen tuottajina käsitellään tarkemmin kappaleessa 6.2. Tarkastelun kohteeksi otetaan sosiaali- ja terveyspalvelut ja eri palveluntuottajille soveltuvat roolit sekä kilpailullisten toimintatapojen merkitys sosiaali- ja terveyspalveluille.

5. Yhtiöittämiseen syitä ja seurauksia liiketaloustieteen näkökulmasta

Käytännön syitä yleishyödyllisten yhdistysten yhtiöittämisjärjestelyihin voidaan tarkastella liiketaloustieteen avulla. Liiketaloudelliset syyt, kuten toiminnan tehostaminen ja rakenteiden selkiyttäminen suosivat toiminnan yhtiöittämistä, varsinkin kun toiminta laajenee. Vastuut ja johtaminen selkeytyvät kuten myös rahaliikenne ja kirjanpito, joka helpottaa esimerkiksi tarjouskilpailuihin osallistumista. Edelleen, hyvin johdettu yhtiö toimii joissakin asioissa järjestöä joustavammin ja nopeammin. Edellisistä poikkeaa järjestön liiketoiminnan erityttäminen järjestötoiminnan riippumattomuuden turvaamiseksi: esimerkiksi, kun kunta ostaa palvelua, kunnan ohjaus ja sopimuksen perusteella syntyvä ”määräysvalta” voidaan rajata vain palvelua tuottavaan yksikköön tai yhtiöön. Nykyisin yhä useammin verotusnäkökohdilla on kuitenkin ratkaiseva painoarvo (Immonen 1993, 30). Tosin karkeasti määriteltynä liiketaloudelliset syyt ja verotusnäkökohdat voidaan ajatella yhdeksi kokonaisuudeksi ja ne vaikuttavat toisiinsa. Tällä hetkellä Suomessa vallitsevassa tilanteessa yhdistysten liiketoiminnan yhtiöittämisen yksi keskeinen tavoite on säilyttää yhdistyksen perinteinen kansalaistoiminta – muu kuin liiketoiminnan tapaan toteutettava – verotuksen ulkopuolella.

Liiketoimintansa yhtiöittäneitten järjestöjen verotusaseman edullisuus perustuu nykyiseen käytäntöön, jossa verottaja kiinnostuu yhdistysten taloudellisen toiminnan laajetessa. Yhdistysten näkökulmasta tilanne on ongelmallinen, koska liiketoiminnan ohella yhdistykset edelleen harjoittavat päätoimintoaan eli perinteistä kansalaisjärjestötoimintaa. Kirjanpidossa toiminnot saatetaan eritellä tai jättää erottamatta, mutta verottaja voi katsoa koko yhdistysten toiminnan elinkeinon harjoittamiseksi, jolloin yhdistys joutuu verovelvolliseksi kaikesta toiminnastaan. Vesa Korpela käsitteli aihetta Taloustaito-lehdessä (2005, 54) kirjoittamassaan artikkelissa *...rekisteröity yhdistys ei ole yritysmuoto*, jossa hän pohtii yhdistysmuodon sopivuutta yrityskenttään. Korpela linjaa, että yhdistykset joutuvat yhä useammin tahtomattaan kilpailemaan ”oikeiden” yritysten kanssa yritysten säännöillä, vaikka yleishyödyllisten yhdistykset eroavat yrityksistä perustavanlaatuisesti esimerkiksi toiminnan tavoitteilta. Yhdistyksen ongelmallista tilannetta kuvaa hyvin esimerkiksi se, että yhdistykselle voidaan myöntää verovapaus sen tilikauden aikana tuottamalle mahdolliselle positiiviselle tulokselle, mutta arvon-

lisäverovelvollisuuteen se ei vaikuta mitenkään. Vaikka yhdistyksen toiminta olisi kuinka tappiollista tahansa, se joutuu huolehtimaan arvonlisäveroistaan siinä missä yrityksetkin.

5.1. Yhtiöittäminen osakeyhtiölaissa

Kirjanpitolaki (KPL, 1336/1997) antaa väljät raamit yhdistysten tilinpäätöksen tekemiselle ja kirjanpitokäytännölle, ja tämän vuoksi toimintatavat vaihtelevat. Mitä tarkempi järjestelmä on, sen tarkemmin pystytään arvioimaan yhtiöittämisestä mahdollisesti aiheutuvat seuraamukset. Pienet yhdistykset ilmoittavat yleensä vain välttämättömimmät tiedot tuloslaskelmassa ja taseessa, eikä niitä pidetä esimerkiksi verosuunnittelun kannalta kovin tärkeinä yhdistyksen toiminnalle. Osakeyhtiölaissa (OYL, 734/1978) säädetään huomattavasti tiukemmin, mitä tuloslaskelmasta ja taseesta täytyy näkyä oikeellisen kuvan ja riittävien tietojen lisäksi. Tosin yhtiöittävien yhdistysten toiminta saattaa olla jo niin laajamittaista, että edellä mainittuihin seikkoihin on kiinnitetty huomiota. Tällöin yhdistyksen nykyisen kirjanpitokäytännön ja OYL:n vaatimusten väliset erot voivat olla pienempiä.

Osakeyhtiölaissa yhtiöittämistä käsitellään seuraavasti: Yhtiöittäminen voi tapahtua joko osittaisena tai kokonaisena. *Täydellisessä yhtiöittämisessä luovuttavan yhtiön omistukseen ei jää enää omaisuutta, vaan kaikki omaisuus, ja myös vastuut, ositetaan luovutuksen saajalle* (Immonen 1993, 26). Osittainen yhtiöittäminen sisältää omaisuuden jakamisen niin, että jakavalle yhteisölle jää vielä omasuutta toimintansa jatkamiseksi. Omaisuuden vastaanottavan yhtiön omistajina voivat olla luovuttava itse tai sen osakkeen omistajat. (Immonen 1993, 26, 27.) Yleishyödyllisten yhteisöjen toiminnan yhtiöittämisellä tarkoitetaan usein siis *osittaista yhtiöittämistä*.

Osittaiseen yhtiöittämiseen liittyy elinkeinoverolain (EVL, laki elinkeinotulon verottamisesta, 360/1968) 52 a § säännös, jossa käsitellään verokohtelua silloin, kun *yhteisö siirtää osan toiminnastaan vähintään 90 %:sti omistamalleen, siirtävää toimintaa jatkamaan perustetulle tytäryhteisölle, kahden tai useamman yhteisön perustaessa uuden yhteisön jatkamaan niiltä siirtyvää toimintaa*. EVL:n 52. Säännös on verotuksellinen erityissäännös eräistä yhtiöittämistilanteista. Tällöin myös luovuttava osa säilyttää toimintaedellytykset jäljelle jäävällä omaisuudella. (Immonen 1993, 28.)

5.2. Yleishyödyllinen yhteisö, verohuojennus- ja kilpailulainsäädäntö sekä raha-automaattiavustukset

Seuraavassa kuvataan yleishyödyllisyyden määrittelyä ja yleishyödyllisiä yhteisöjä sekä verohuojennus että kilpailulainsäädännön näkökulmasta. Lopuksi tarkastellaan Raha-automaattiyhdistyksen tukipolitiikkaa, joka liittyy sekä yleishyödyllisyyteen että kilpailulainsäädäntöön. Esityksessä tukeudutaan vahvasti Esko Romppaisen (2003) perusteelliseen tutkimukseen Raha-automaattiyhdistys ja kilpailu.

Verolainsäädännön määritelmä yleishyödyllisyydestä on tuloverolain (1535/92) 22 §:ssä. Sen mukaan yhteisö on yleishyödyllinen ja oikeutettu verohuojennukseen, jos

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

Määritelmää on selitetty kesäkuussa 2005 annetussa verotusohjeessa yleishyödyllisille yhdistyksille ja säätiöille (Verotusohje yleishyödyllisille …2005).

Olennaista on, että kaikki vaatimukset täytyttävät samanaikaisesti ja verovuosikohtainen ratkaisu yleishyödyllisyydestä perustuu kokonaisarviointiin. Yleishyödyllisenä ei pidetä esimerkiksi ensisijaisesti yksityistaloudellisia intressejä palvelevaa toimintaa. Tällaisia voivat olla mm. tietyn toimialan markkinointi-, tiedotus- ja koulutusyhdistykset, joiden pääasiallisena toimintana on tukea jäsenyrityksiä.

Verotusohjeen mukaan *elinkeinotoiminnan tulee olla aina tietyllä tavalla alisteista suhteessa yleishyödylliseen toimintaan*, ja verottajan määrittelemää yleishyödyllistä toimintaa on oltava vähintään 1/3 yhteisön kaikesta toiminnasta. Liikevaihdoltaan laajan ja itsenäisen elinkeinotoiminnan harjoittaminen poistaa yhteisön yleishyödyllisyyden, vaikka yhteisön tarkoitus muutoin olisikin yleishyödyllinen.

Elinkeinotoiminnan tunnusmerkit täyttyvät helposti, jos yleishyödyllinen yhteisö toimii kilpailuolosuhteissa ja harjoittaa samanlaista toimintaa kuin elinkeinonharjoittajat. Sosiaali- ja

terveyspalvelujen osalta ohjeessa korostetaan, että kohderyhmän erityispiirteet eivät takaa yleishyödyllisyyttä. Lisäksi verohallinto luettelee lukuisia elinkeinotoiminnan määrittelyssä käytettäviä ”raskauttavia” (verohallinnon käyttämä ilmaisu) seikkoja:

– *itsenäisyys, jatkuvuus, säännöllisyys, ammattimaisuus*
– *toiminnan harjoittaminen ansiotarkoituksessa*
– *toiminnan vaatima erityinen asiantuntemus tai osaaminen*
– *toimiminen kilpailutilanteessa*
– *toiminnan riskinalaisuus*
– *vieraan pääoman käyttö*
– *sitoutuneen pääoman suuri määrä*
– *toiminnan tuottama suurehko osuus yhteisön koko varainhankinnasta*
– *palkattu henkilökunta*
– *suurehko liikevaihto*
– *varojen rahastointi*
– *toiminnan kohdistuminen ennalta rajoittamattomaan henkilöpiiriin*
– *toiminnan kohdistuminen tavanomaisiin kauppatavaroihin tai suoritteisiin*
– *jäsenille jäsenyydestä koituva muu kuin tavanomainen ja kohtuullinen etu.*

Kiintoisa yksityiskohta verohallinnon elinkeinotoiminnan kriteereissä on se, että raskauttavasti elinkeinotoimintaan viittaavana seikkana pidetään *toiminnan kohdistumista ennalta rajoittamattomaan henkilöpiiriin,* kun taas yleishyödylliseksi määrittely (tuloverolaki 1535/92, 22 §) edellyttää, että *toiminta ei kohdistu vain rajoitettuihin henkilöpiireihin.*

Yleisemmin voidaan todeta, että toimiminen tulojen hankkimistarkoituksessa ja yrittäjämäisesti ilmentää verohallinnon ohjeen mukaan elinkeinotoimintaa, mikä on helppo ymmärtää. Välttyäkseen elinkeinotoiminnan leimalta, esimerkiksi järjestöjen palvelutoiminnan olisi kuitenkin oltava myös ”harrastelijamaista” – toiminta ei saisi olla esim. säännöllistä, ammattimaista tai asiantuntemusta ja palkattua henkilökuntaa vaativaa. Moni palvelua tarjoava järjestö pitää kuitenkin vastuullisen palvelutoiminnan välttämättömänä edellytyksenä sitä, että palvelu on jatkuvaa, säännöllistä ja ammattimaista. Myös satunnainen kilpailutilanne on ongelmallinen elinkeinotoiminnan kriteeri, jos huomiota ei kiinnitetä siihen, että toimiville markkinoille on edellytykset myös pitemmällä aikajänteellä.

Yleishyödyllisten yhteisöjen tarjoamia palveluja pidetäänkin verohallinnon ohjeessa lähtökohtaisesti elinkeinotoimintana, ja erityisesti silloin, kun toimitaan esimerkiksi kilpailuolosuhteissa, toiminta on ulospäin suuntautuvaa, jatkuvaa ja käytetään palkattua henkilökuntaa. Verottajan mukaan esimerkiksi palvelutalojen osallistumista kunnan järjestämään kilpailutukseen pidetään merkkinä elinkeinotoiminnan harjoittamisesta.

Verottajan pääperiaate on, että yleishyödylliseksi määritelty yhteisö on verovapaa ns. henkilökohtaisesta tulosta, mutta verovelvollinen elinkeinotulosta. Lisäksi yhteisö on verovelvollinen kunnalle ja seurakunnalle muuhun kuin yleiseen tai yleishyödylliseen tarkoitukseen käytetyn kiinteistön, tai sen osan tuottamasta tulosta. (Tomperi 2001, 106.) Yleishyödyllisen yhteisön elinkeinotulona ei pidetä (Tuloverolaki 23 §):

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

Verohallinnon ohjeessa todetaan kuitenkin, että esimerkiksi tapahtumat saattavat laajeta siten, että niitä pidetään elinkeinotoimintana. Myös talkootyö voi muodostua elinkeinotoiminnaksi, jos se perustuu jatkuvaan, pitkäaikaiseen ja laajaan toimeksiantosuhteeseen, toiminta on organisoitua ja kilpailee yritysten tarjoamien palvelujen kanssa.

Yhteisölle voidaan hakemuksesta myöntää huojennus tuloverosta enintään viideksi verovuodeksi kerrallaan elinkeinotulon sekä kiinteistötulon osalta. Huojentamisen edellytykseksi

mainitaan, ettei huojennuksesta saa aiheutua vähäistä suurempaa haittaa vastaavaa toimintaa harjoittaville elinkeinonharjoittajille.

Kun yleishyödyllisellä yhteisöllä on tuloverolain mukaista elinkeinotuloa, josta se saa huojennuksen, huojennus ei kuitenkaan koske arvonlisäveroa. Yleishyödyllinenkin yhteisö on arvonlisäverovelvollinen veronalaisesta elinkeinotulosta (arvonlisäverolaki, 1501/93 4 §) lukuun ottamatta vähäistä toimintaa (enintään 8.500 € / 12 kk). Lisäksi on eräitä alv-vapaita toimintoja, joista mainittakoon erikseen lueteltavat terveys-, sosiaalihuolto- ja koulutuspalvelut sekä niihin liittyvät tuotteet. Terveyspalvelujen osalta arvonlisäverottomuus on kohtalaisen selkeä, lukuun ottamatta palveluun liittyviä oheispalveluja, esim. ravitsemuspalveluja. Varsinaisen terveyspalvelun tuottajan tuottamana ne tulkitaan alv-vapaiksi, mutta ulkopuolinen toimija on alv-velvollinen. Tämän on todettu aiheuttavan sekä käytännöllisiä että kilpailuun liittyviä ongelmia (Arvonlisäverotuksen aiheuttamat kilpailun vääristymät). Sosiaalipalvelujen osalta arvonlisäverottomuus on sidottu viranomaisten valvontaan muiden kuin julkisten tuottamien palvelujen osalta. Seurauksena on tulkinnanvaraisuutta ja tulkintatavasta riippuen samassa palveluntuotantoyksikössä voi olla sekä alv-velvollisia että alv-vapaita asiakkaita (esim. Särkelä ym. 2005, 80–83, 105).

Verohallinnon ohje ei tunnista yleishyödyllisiä yhtiöitä, jotka mainitaan hallituksen esityksessä uudeksi osakeyhtiölaiksi (HE109/2005, 39). Hallituksen esityksessä todetaan

> *Jos tarkoitus ei ole voiton tuottaminen, se voi esimerkiksi olla yleishyödyllinen, kuten tietyn yhdistyksen tai säätiön toiminnan tukeminen.*

Verohallinnon ohjeessa todetaan edelleen, että *jos toimintaa varten on perustettu osakeyhtiö, yhtiömuodon valinta viittaa lähtökohtaisesti siihen, ettei kysymyksessä voi olla yleishyödyllinen yhteisö*. Yhteisöä voitaisiin ohjeen mukaan pitää kuitenkin yleishyödyllisenä, jos yhtiöjärjestyksen tai sääntöjensä mukaan osinkoa ei voi jakaa, ja yhteisön purkautuessa voitto on määrätty yleishyödylliseen tarkoitukseen. Pelkästään se, että varat ohjataan yleishyödylliseen käyttöön, ei muuta esimerkiksi tukiyhdistyksen toimintaa yleishyödylliseksi ja varainhankintaa verovapaaksi. Oletettavaa on, että vaikka asiaa ei ohjeessa erikseen mainita, tämä koskee myös osakeyhtiöitä.

Toisin sanoen, elinkeinotoiminnan ja yleishyödyllisyyden raja on epämääräinen. Jos järjestö harjoittaa elinkeinotoiminnaksi määriteltävää toimintaa riittävässä laajuudessa – vaikkakin

perinteisessä mielessä yleishyödylliseen tarkoitukseen tai voittoa tavoittelemattomasti - tämä voi johtaa tilanteeseen, jossa järjestö on ilman erityisiä järjestelyjä verovelvollinen kaikesta toiminnastaan. Tilanne ohjaa järjestöjä erottamaan riittävän selkeästi sellaisen toimintansa, jonka verottaja saattaa tukita elinkeinotoiminnaksi. Yksi järjestely tähän on yhtiöittäminen. Näin varmistetaan, ettei järjestön koko toiminta mene verolliseksi.

Yleishyödyllisyyden edellytykset on määritelty myös asuntojen vuokraamista ja ylläpitoa sosiaalisin perustein harjoittaville yhteisöille vuoden 2000 alussa voimaan tulleissa laeissa aravalain, vuokra-asuntolainojen korkotuesta annetun lain ja asumisoikeustalolainojen korkotuesta annetun lain muuttamisesta (Esim. Laki aravalain muuttamisesta 571/1999). Keskeiset yleishyödyllisyyden kriteerit ovat

- yhteisön toiminnan pääasiallinen tarkoitus on vuokra- ja asumisoikeusasuntojen rakentaminen sekä niiden vuokraaminen sosiaalisin perustein
- rajoitettu osingon, konserniavustuksen tai osuuspääoman koron jako omistajan yhteisöön sijoittamille varoille
- arava- ja korkotukilainoilla lainoitetut vuokra-asunnot pidettävä vuokra-asuntokäytössä myös rajoitusaikojen päättymisen jälkeen.
- vuokrien ja käyttövastikkeiden tasaaminen
- rakennusliikkeistä riippumaton yhteisön omistus ja hallinto
- yhteisöjen osakkeet tai osuudet eivät saa olla julkisen kaupankäynnin kohteena

EY-oikeudessa yleishyödyllisyyttä on käsitelty julkisia yrityksiä koskevassa perustamissopimuksen 86 artiklan 2 kohdassa. Esko Romppaisen (2003, 60–62), mukaan y*leishyödylliset palvelut (services of general interest) ovat palveluja, joista viranomaisten mielestä on etua kaikille ja joille on sen vuoksi asetettu erityiset julkiset palvelun velvoitteet. Niihin kuuluvat voittoa tavoittelemattomat palvelut (esim. oppivelvollisuuden mukainen koulutus ja sosiaaliturva), yhteiskunnan määrätehtävät (esim. turvallisuus ja oikeus) ja yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvät palvelut (esim. edellä todetut energia- ja viestintäpalvelut).* Keskustelu yleishyödyllisistä palveluista liittyy EU:ssa vahvasti julkisiin palveluihin. Yleishyödyllisten palvelujen käsitteen ja merkitys on kuitenkin monimutkainen, josta enemmän esimerkiksi Romppaisen tutkimuksissa (2003, 2004). Niin sanotussa vihreässä kirjassa (Euroopan yhteisöjen komissio 2003) komissio pohtii mm. sitä, olisiko yleishyödyllisille palveluille luotava koko unionissa sovellettava yleinen oikeudellinen kehys. Vihreää kirjaa täydentävässä valkoisessa kirjassa komissio (Euroopan yhteisöjen komissio 2004) päätyy mm. toteamaan, ettei

yhteistä puitedirektiiviä koskevaa ehdotusta toistaiseksi tehdä. Yleishyödyllisiä sosiaali- ja terveyspalveluista komissio aikoo antaa tiedonannon kuluvan vuoden 2005 aikana.

Yhteenvetona yleishyödyllisyyden tarkastelusta esimerkiksi Esko Romppainen (2003, 31) toteaa, että yleishyödyllisyyden sisältö arvioidaan kulloinkin tarkasteltavana olevan säädöksen merkityksessä.

Kansallinen kilpailunrajoituslaki (480/1992) **liittyy yleishyödyllisyyden määrittelyyn** ja tulee tietyin edellytyksin sovellettavaksi myös sosiaali- ja terveysjärjestöjen toimintaan. Lisäksi Suomen EU-jäsenyys asettaa velvoitteen kansallisen lainsäädännön yhdenmukaistamisesta EY:n kilpailulainsäädännöstä kanssa. Tämän vuoksi EY:n kilpailuoikeus on kiinnostava myös suomalaisen kolmannen sektorin kannalta.

Kilpailulainsäädäntö vaikuttaa myös edellä käsiteltyyn elinkeinotoiminnaksi määrittelyyn ja verovapauden myöntämiseen yhdistykselle, ja siitä on tullut EU:n yleisen kilpailulain myötä yhä merkittävämpi. Tomperin (2001, 104) mukaan verovapautta ei myönnetä, jos samalla alalla toimii yksityisiä liikkeenharjoittajia, koska verovapaus vääristäisi paikallista kilpailua. Vaikka tätä seikkaa ei lainkaan käsitelty esimerkiksi *Yhdistykset kolmannen sektorin toimijoina* -teoksen yhdistysten kirjanpitoa, verovelvollisuutta ja verohuojennuksia koskevassa osiossa (Näsi ym. 2002, 83–85), kilpailulain säädökset ovat kuitenkin keskeisessä asemassa yhdistysten liiketoiminnan verovapautta käsiteltäessä.

Kansallista kilpailunrajoituslakia sovelletaan elinkeinotoimintaan ja sosiaali- ja terveyspalveluita tarjoava järjestö voidaan tulkita kilpailunrajoituslain mukaiseksi elinkeinonharjoittajaksi sillä edellytyksellä, että järjestö harjoittaa taloudellista toimintaa esimerkiksi palveluja tuottamalla. Järjestö on "elinkeinonharjoittaja" Suomen kilpailunrajoituslain 3 §:n 1 momentin tarkoittamassa merkityksessä, kun se *ammattimaisesti pitää kaupan, ostaa, myy tai muutoin vastiketta vastaan hankkii tai luovuttaa tavaroita tai palveluksia*. Toisin sanoen, vaikka toiminnalla ei tavoitella voittoa tai taloudellista etua, se voi olla kilpailunrajoittamislain näkökulmasta elinkeinonharjoittamista. Tämä lisää soveltamisen epämääräisyyttä.

Pelkkä kansallisen kilpailulainsäädännön huomioon ottaminen ei riitä, vaan joissakin tapauksissa joudutaan soveltamaan EY:n kilpailusäännöksiä, koska … *kansallisesti ei saa kuitenkaan toteuttaa toimenpidettä, joka asettaisi toisen yrityksen, esimerkiksi kotimaisen yrityksen*

ulkomaista yritystä edullisempaan asemaan. Esimerkiksi valtion myöntämä verohuojennus voi joissakin tapauksissa rikkoa EY:n kilpailua koskevia säännöksiä. Tällöin joudutaan pohtimaan *relevanttien markkinoiden* määrittelyä jopa maiden välisellä tasolla, joka monimutkaistaa asioita entisestään. (Romppainen 2004, 49, 52)

Esko Romppainen (2004; 2003) on kuvannut EY-kilpailuoikeutta. Kilpailusääntöjen soveltamisvelvollisuudesta vapautuakseen toiminnalta edellytetään komission kannan mukaan, että sillä luonteensa, siihen sovellettavien sääntöjen sekä tavoitteidensa perusteella *ei ole tekemistä taloudellisen vaihdannan kanssa*, tai että se liittyy julkiselle vallalle kuuluvien toimivaltuuksien käyttämiseen. Jos kyseessä on taloudellinen vaihdanta, esim. palvelujen tuottaminen maksua vastaan kilpailuehtoisesti, *voittoa tavoittelemattomuus* sinällään ei vapauta perustamissopimuksen kilpailusääntöjen soveltamisesta. Matti Kari ja Juho Saari toteavat (2005, 63; myös Kari 2005 48–49) että selkeää rajanvetoa ei ole tehty siitä, mikä kuuluu kilpailun piiriin ja mikä on sillä tavoin yleishyödyllistä, että se voi jäädä kilpailun ulkopuolelle, ei ole vielä saatu aikaan. Järjestöt rinnastetaan kuitenkin EU:n näkökulmasta yrityksiin, jolloin myös niihin kohdistuu ensisijaisesti kilpailuvaatimus.

Kun Raha-automaattiyhdistyksen tuki on EY-oikeuden näkökulmasta valtion tukea, EY-kilpailuoikeus vaikuttaa kansallisen kilpailulainsäädännön ja yleishyödyllisyyden lisäksi RAY:n tukipolitiikkaan. Tukipolitiikka on kirjattu Raha-automaattiyhdistyksen avustusstrategiaksi (RAY:n avustustoiminnan suuntaviivat ja painoalueet). RAY:n toimintaa säätelee laki raha-automaattiavustuksista (1056/2001), ja avustuslain 1 §:n 1 momentissa toistetaan arpajaislakiin sisältyvä avustettavien yhteisöjen rajaus. Sen mukaan raha-automaattiavustuksia annetaan *oikeuskelpoisille yleishyödyllisille yhteisöille ja säätiöille* terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen.

RAY:n avustuskäytännössä avustuskelpoisilla yhteisöllä tarkoitetaan yhdistyslain (503/1989) mukaista yhdistystä ja osakeyhtiölain (734/1978) mukaan perustettua yleishyödyllistä osakeyhtiötä sekä säätiöllä säätiölain (109/1930) tarkoittamaa säätiötä. Myös yleishyödyllinen osakeyhtiö voi olla avustuksen saajana, jos yhtiön yhtiöjärjestyksessä on maininta terveyden ja/tai sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen tähtäävästä toiminnasta, voitonjakokielto sekä maininta siitä, että yhtiötä purettaessa sen netto-omaisuus käytetään siihen yleishyödylliseen toimintaan, mitä varten yhtiö on perustettu. RAY:n hallitus on linjannut, että avustuksia ei myönnetä liiketaloudellisesti toimiville organisaatioille eikä valtion, kunnan tai seurakunnan

menoihin. Avointa yhtiötä ja kommandiittiyhtiötä ei voida myöskään pitää arpajaisalain tarkoittamana yleishyödyllisenä yhteisönä, koska näitä koskevan lain (laki avoimesta yhtiöstä ja kommandiittiyhtiöstä, 389/1988) mukaan tarkoitus on liiketoiminnan harjoittaminen taloudellisen tarkoituksen saavuttamiseksi osakkaille tai omistajille. Sama koskee osuuskuntia, joiden perustarkoituksena on osuuskuntalain (1488/2001) mukaan taloudellinen toiminta jäsentensä taloudenpidon tai elinkeinotoiminnan tukemiseksi. Merkitystä on myös sillä, että yleishyödyllinen yhteisö käyttää muutkin kuin avustusvarat yleishyödylliseen toimintaansa.

Kilpailunäkökulmasta avustus ei saa aiheuttaa vähäistä suurempaa kilpailua tai markkinoiden toimintaa vääristäviä vaikutuksia. Aiemmin mainittu kilpailunrajoituslaki ei estä julkista tukea sellaisen palvelun tuottamiseen tai kehittämiseen, joka ei ole lainkaan markkinaehtoista. Tilanne on tällainen esimerkiksi silloin, kun tuotealueelle ei ole kehittymässäkään muuta vastaavaa tarjontaa. Tukikelpoisuutta harkittaessa huomiota kiinnitetään markkinamaisuuteen ja siihen, tarjoavatko tai voisivatko yksityiset yritykset tarjota vastaavaa palvelua.

RAY on laatinut yhdessä Suomen Yrittäjien kanssa suosituksen kilpailunäkökohtien huomioon ottamisesta Raha-automaattiyhdistyksen avustustoiminnassa (Romppaisen 2003, 24, mukaan; myös Lehdistötiedote 17.4.2000). Suosituksessa RAY:n avustustoiminnan kohteeksi määritellään moniongelmaisille ja väliinputoajille kohdistettu toiminta, jossa palvelutarjonta on selkeästi puutteellista ja riittämätöntä. Suosituksen mukaan poistamalla ja minimoimalla kilpailuvinoumia tuetaan sosiaali- ja terveyspalvelualan uutta yrittäjyyttä. Kun palvelualalla on palvelujen sisältö, laatu ja saatavuus huomioon ottaen tarjontaa tai uutta yritystoimintaa on syntymässä, vähennetään vastaavasti avustuksilla tuettua palvelua. Suosituksessa todetaan myös, että liiketoiminta on pidettävä erillään aatteellisesta toiminnasta.

Myös kilpailuvirasto on selvittänyt RAY:n avustusten kilpailuvaikutuksia (RAY:n avustusten kilpailuvaikutukset arvioitiin) ja korostaa, että RAY:n pitäisi systemaattisesti pyrkiä tunnistamaan ja poistamaan yleishyödyllisten avustusten saajien ja muiden palveluntuottajien välisen kilpailutilanteen vääristymistä. Erityisesti kilpailuvirasto ottaa esille markkinaehtoisen yrittäjyyden lisääntymisen sosiaali- ja terveysalalla.

Seuraukseksi kilpailulainsäädännön kiristyvästä tulkinnasta avustuksia myönnettäessä voidaan ymmärtää, että järjestöjen on järkevää pyrkiä erottamaan varmasti tukikelpoisen toimin-

nan sellaisesta, joka saatetaan tulkita kilpailua vääristäväksi. Tämä voi tapahtua yhtiöittämällä osa toiminnasta.

Yleishyödyllisyyden ja järjestöjen verokohtelun sekä RAY:n avustuskäytännön tarkastelu ohjaa kysymään, miten voimakkaasti järjestöjen toiminnan yhtiöittäminen on todellisuudessa seurausta nimenomaan tarpeesta varmistaa perustoiminnan verovapaus ja tukikelpoisuus?

5.3. Emojärjestö ja yhtiö – päämies ja agentti

Mitä sitten tapahtuu, kun järjestö esimerkiksi edellä kuvatuista syistä päättää yhtiöittää toimintaansa? Kysymys liittyy olennaisesti yhdistyksen luonteeseen. Jo aiemmin esitettiin joitakin näkökohtia siitä, onko yhdistys enää sama, kun osa sitä on yhtiöitetty, ja kuka uutta toimintaa ohjaa?

Yhtiöittämisen jälkeen yhdistys joutuu määrittelemään suhteensa uuteen toimintoonsa. Yhtiöittäessään elinkeinotoiminnan luonteista palvelutoimintaa tai muuta toimintaa, yhdistyksen on tietoisesti ratkaistava, minkä tyyppistä yhtiön toiminnan halutaan olevan ja millaista omistajapolitiikkaa yhdistys toteuttaa. Jos toiminnan pääasiallisena tavoitteena on varainhankinta yhdistykselle, perustettava yritys toimii tavanomaisen voittoa tavoittelevan (for-profit) markkinaehtoisen liiketoiminnan periaatteilla ja jakaa voiton omistajalleen. Voiton tavoittelu ei estä sitä, että yrityksen toiminnan taustalla ovat samat arvot kuin järjestölläkin. Saamiensa varojen avulla yhdistys toteuttaa tavoitettaan. Toisessa ääripäässä on toiminta, esimerkiksi palvelutuotanto, jonka avulla yhdistys toteuttaa olemassaolonsa tavoitetta ja joka on osa yhdistyksen ydintehtävää. Tällaisesta toiminnasta yhdistys ei halua voittoa, vaan tuotot käytettään toiminnan pyörittämiseen. Tällöin, jos toiminta on yritysmotoista, kysymys on voittoa tuottamattomasta yleishyödyllisestä (non-profit) yrityksestä. Kolmas, edellisten välimaastoon sijoittuva vaihtoehto on yritys, joka ei ole voittoa tavoittelevaa, mutta voiton tuottaminen ei ole omistajan näkökulmasta kiellettyäkään. Tällaisen yrityksen toimintaa ohjaavat ensikädessä yhdistyksen arvot ja tavoitteet eli muut kuin tavanomaiselle liiketoiminnalle tyypilliset voiton tavoittelun periaatteet.

Jos toimintaansa yhtiöittävä yhdistys ei tietoisesti tee päätöstä yhtiön toiminnan periaatteista eikä noudata sen mukaista omistajapolitiikkaa, on luonnollista, että yhtiö toimii

tavanomaisten voittoa tavoittelevan liiketoiminnan periaatteiden mukaisesti. Tällöin uudella yhtiöllä voi olla täysin toisenlaiset tavoitteet ja toimintatavat kuin sen perustaneella yhdistyksellä. Lisäksi uusi yhtiö voi olla kokonsa puolesta moninkertainen verrattuna yhdistykseen, mikä saattaa vääristää voimasuhteita. Yksiköiden tavoitteet voivat erota toisistaan esimerkiksi siten, että uusi yhtiö on voittoa tavoitteleva täysin ammattimaisesti johdettu yksikkö, jota yhdistys ei ole. Mahdollisuutena on, että muodostuvan konsernin toiminnan painopiste muuttuu aatteellisesta taloudelliseksi. Tällaisissa tilanteissa ajaudutaan väistämättä päämiehen ja agentin väliseen ongelmaan.

Päämies-agentti ongelmaa on pohdittu taloustieteessä ja erityisesti oikeustaloustieteessä. Päämiehen ja agentin ongelma liitetään kirjallisuudessa usein voittoa tuottaviin yrityksiin ja niihin palkattaviin ulkopuolelta tuleviin johtajiin, jolloin omistajien (osakkeenomistajat, joilla on oikeus yhtiön voittoon) ja palkatun johdon (ei välttämättä oikeutta yhtiön voittoon) välille voi muodostua intressiristiriita. Keskeinen kysymys on, miten palkkajohtajat saadaan toimimaan omistajien edun mukaisesti. Vastaavanlaisia ongelmia liittyy myös osaamispääoman vuokraukseen. Esimerkkejä agenttisuhteesta ovat yritystoiminnan lisäksi paljon arkipäiväisemmät tapaukset, kuten potilaan ja lääkärin tai asianajajan ja syytetyn suhde. *Agentuurisuhde syntyy kahden tai useamman taloudenpitäjän välillä, jos yksi (agentti) toimii toisen (päämiehen) edusmiehenä.* Yhteistä kaikille näille tilanteille on se, että agentilla on enemmän tietoa kontrolloida toimintaa kuin päämiehellä. (Kanniainen 1996, 99–101.)

Yhdistyksen yhtiöittäessä toimintaansa ajaudutaan perinteiseen päämiehen ja agentin ongelmaan omistuksen ja kontrollin eriytyessä. Tilanne ennen yhtiöittämistä vastaa yrityksen elinkaaren alkua, jolloin toimintaa johtaa usein perustaja eikä intressiristiriita ole. Yhdistyksen toiminnan yhtiöittäminen vastaa yrityksen kasvamista, jolloin päätökset ja organisaatiorakenne monimutkaistuvat ja ajaudutaan tilanteeseen, jossa päätösvalta ei ole enää omistajalla vaan yhtiön toimivalla johdolla (Kanniainen 1996, 99). Toimintaansa yhtiöittävä yhdistys joutuu miettimään keinoja näiden ongelmien ratkaisemiseksi. Esimerkiksi voidaan pohtia, miten yhtiön palkkajohto saadaan luopumaan voitontavoittelusta tai ajamaan yhdistyksen muita etuja ja arvoja voitontavoittelun ohella. Yhtiö voi olla myös voittoa tavoitteleva eli se tällöin toteuttaa yhdistyksen varainhankintaa. Jos ulkopuolelta valitun johdon palkkaus on tällaisessa tapauksessa sidottu yhtiön tulokseen, miten estetään uutta yhtiötä toimimasta ”riistoyhtiön” tavoin? Jos taas agentin, johdon palkkaus ei ole sidottu tulokseen, hän todennäköisesti toimii tehottomammin kuin tulospalkkauksella (Kanniainen 1996, 102). Vaarana on, että yhdistyk-

sen perustama yritys menestyy huonosti, jolloin se voi hävitä markkinoilta ja hävittää samalla sen perustaneen yhdistyksenkin.

Seuraavaksi keskitytään joihinkin keinoihin, joiden avulla yhdistys voi ohjata yrityksen toimintaa. Agentin kannustinongelmiin ei tarkemmin syvennytä. Suomessa vallitsevassa osakeyhtiökäytännössä yksi osake oikeuttaa yhteen ääneen (lukuun ottamatta harvoja poikkeuksia) ja itse asiassa tämä periaate johtaa vieläkin yleisempään lähtökohtaan: äänioikeus on yksinomaan osakkailla. Kirjallisuudessa tätä käsitellään ”jakamattomuusoppina”. (Kaisanlahti 1998, 83.) Osakkeenomistajien päätösvaltaa on perusteltu intressien moninaisuudella: *jos yritysjohdon olisi otettava huomioon osakkaiden ohella muiden sidosryhmien intressit, ei johdolla olisi tosiasiallisesti velvollisuutta toimia minkään sidosryhmän edun mukaisesti* (Kaisanlahti 1998, 89). Tämän voi periaatteessa tulkita siten, että yksikäsitteistä hierarkiaa on helpompi hallita: yritysjohto on päävastuussa osakkeen omistajille ja esimerkiksi yhtiön hallitus, joka voi koostua enemmistöltään osakkeen omistajista, voi halutessaan erottaa palkkajohtajan.

Yhdistyksen perustaman yhtiön hallinnassa edellinen tarkoittaa sitä, että järkevällä osake- tai vastaavalla määräysvallan järjestämisellä alkuperäinen yhdistys voi pitää uuden yhtiön lopullisen määräysvallan itsellään. Jos yhdistys omistaa enemmistön syntyneen uuden yhtiön osakkeista, yhdistys ohjaa toimintaa. Järjestely turvaa myös yhtiön toimimisen yhdistyksen arvojen mukaisesti. Tällä järjestelyllä viitataan kirjallisuudessa sisäiseen vallanjakoon. (Kaisanlahti 1998, 89, 90.) Myös jos yhtiö tuottaa voittoa, *residuaali* maksetaan osakkeen omistajille. Jos kaikki osakkeet omistaa yhdistys, se voi käyttää tuoton edelleen omien tarkoitusten edistämiseen.

Voidaan kysyä, tekevätkö toimintaansa yhtiöittävät yhdistykset tietoisesti päätöksen yhtiön toiminnan periaatteista ja noudattavatko sen mukaista omistajapolitiikkaa, ja edelleen, ovatko yhdistykset säilyttäneet riittävä määräysvallan yhtiöitetyissä toiminnoissa, jotta intressit pysyvät halutun suuntaisina.

6. Yleishyödyllisten yhteisöjen, julkisen sektorin ja markkinoiden tuottamat sosiaali- ja terveyspalvelut ja kilpailullisten markkinoiden vaikutus palveluihin

Eri palveluntuottajatahojen roolia ja kilpailullisten toimintatapojen seurauksia erityisesti sosiaali- ja terveyspalveluiden tuotannossa jäsennetään seuraavassa käyttäen hyväksi kansantaloustieteen mikrotalousteorian ja julkistalouden näkökulmaa (mm. Barr 1998, Tuomala 1997, Sintonen ym. 1997; Valtonen 2001). Teoreettisesti tarkastellaan myös sitä, millaiset sosiaali- ja terveyspalvelut soveltuvat huonommin ja millaiset paremmin liiketaloudellisin periaattein tuotettaviksi.

6.1. Erilaisten palveluntuottajien roolit

Sosiaali- ja terveysalalle on syntynyt viime vuosina yksityistä palvelutuotantoa. Tämä on osittain seurausta kuntien talouden kiristymisestä ja osittain halusta suosia yritystoimintaa ja yksityistä palvelutuotantoa. Seuraavassa tarkastellaan markkinaehtoisen, julkisen ja yleishyödyllisen palvelutuotannon välisiä eroaja. Tarkastelun perusteella arvioidaan, mikä rooli eri tuottajatahoille parhaiten sopisi.

Liiketaloudellisesti toimivat yritykset tuottavat markkinoilla tehokkaasti sellaisia palveluja, joille on riittävästi maksukykyisiä ja -haluisia asiakkaita. Markkinoiden toiminnan edellytyksenä on edelleen, että asiakkaat tietävät omat tarpeensa ja tarpeiden tyydyttämistavat. Kansantalouden kannalta markkinoiden vastuulle jätettävillä palveluilla ei saa olla merkittäviä ulkoisvaikutuksia – ne eivät saa vaikuttaa muihin kuin palvelun käyttäjään, ei positiivisesti eikä negatiivisesti. Lisäksi toimivien markkinoiden edellytys on, että keskenään kilpailevia tuottajia on useita ja markkinoille tulo ja sieltä poistuminen on vapaata. Läheskään kaikki sosiaali- ja terveyspalvelut eivät täytä edellä mainittuja markkinoiden ehtoja, mutta ehdot hieman muita paremmin täyttäviäkin hyvinvointipalveluja itse maksaville asiakkaille löytyy. Kun näitä palveluja tuotetaan markkinaehtoisesti, palveluissa korostuu asiakkuus ja itsenäisen asiakkaan tai palvelun ostajan määrittämät tarpeet sekä omavastuisuus. Tuotantoa ohjaa tehokkuuden ja

voiton tavoittelu, eivätkä markkinat lähtökohtaisesti ole kiinnostuneita palvelujen saannin – jakautumisen – oikeudenmukaisuudesta tai eettisyydestä.

Julkisen sektorin, Suomessa pääasiassa kuntien verovaroin tuottamia tai tukemia sosiaali- ja terveyspalveluja tarvitaan kansantaloustieteen näkökulmasta silloin, kun markkinat eivät onnistu palvelutuotannossa yhteiskunnan edellyttämällä tavalla – kun edellä esitetyt ehdot eivät täyty – ja palvelujen saannin todetaan poliittisessa päätöksenteossa olevan perusteltua. Syyt palvelujen järjestämiselle julkisen toimesta voivat tällöin olla eettisiä (esim. lastensuojelu; viimesijainen toimeentuloturva) tai palvelun saantia pidetään erityisesti tasa-arvon näkökulmasta oikeudenmukaisena (esim. terveydenhuolto). Julkinen sektori voi puuttua palvelun tarjontaan myös silloin, kun palvelun avulla halutaan tuottaa positiivisia ulkoisvaikutuksia (esim. päivähoito) tai ehkäistään negatiivisia (esim. päihdehuolto). On myös ryhmiä, joilla ei olisi fyysisiä tai henkisiä resursseja toimia itsenäisinä asiakkaina markkinoilla, vaikka heillä taloudellisia resursseja olisikin (esim. huonokuntoiset vanhukset). Julkisissa palveluissa onkin perinteisesti korostunut yhteiskunnan vastuu yhteisesti hyväksyttyjen tarpeiden tyydyttämisestä. Tilanne on kuitenkin muuttunut ja julkisen talouden kiristymisen seurauksena 1990-luvun alun laman jälkeisessä hyvinvointipolitiikassa on alettu asiakkaiden tarpeiden sijasta aiempaa enemmän korostaa kansalaisten omaa vastuuta ja julkisten menojen karsimista. (Julkunen 2001 Niemelän ja Möttösen 2005, 44 mukaan.)

Julkinen sektori ei tarvitse itse tuottaa kaikkia tarpeellisina pitämiään palveluja, vaan se voi ohjata asiakkaita muilta palveluntuottajilta hankkimiensa palvelujen käyttäjiksi. Näin muodostuvat ns. kvasi- eli puolittaismarkkinat, jossa itsenäisten asiakkaiden sijasta reunaehdot palvelutuotannolle asettaa poliittishallinnollinen järjestelmä. Asiakkaat saavat julkisen sektorin ja palveluntuottajan välisen sopimuksen mukaista palvelua ja asiakkaiden omat mahdollisuudet ja resurssit valvoa palvelun laatua ja tarpeeseen vastaavuutta voivat olla rajalliset. Niin sanotussa palvelusetelijärjestelmässä julkinen sektori tukee päättämiensä palveluiden hankkimista hyväksymiltään palvelun tarjoajilta sitoutumalla maksamaan palvelun hinnan osittain tai kokonaan palvelun käyttäjän valitessa palvelun tuottaja. Molemmissa järjestelmissä palvelua tuotetaan joko voittoa tavoitellen tai ilman voiton tavoitetta riippuen palveluntuottajasta.

Koska julkisen sektorin järjestämät palvelut vaativat poliittis-hallinnollisen hyväksynnän, julkisen talouden kiristyessä on uusia palveluja erittäin vaikea saada julkisen sektorin vastuulle. Muita kuin subjektiivisiksi oikeuksiksi säädettyjä palveluja voidaan karsia tai rajoittaa,

koska kunnat järjestävät lakisääteisiäkin palveluja budjettinsa rajoissa. Toisin sanoen palvelun saanti voi loppua, kun budjettiin varatut resurssit loppuvat. Yhteiskunnan muutos kuitenkin jatkuvasti muuttaa ja synnyttää uutta huono-osaisuutta. Ennestäänkin on ryhmiä, joiden palvelutarve on ilmeinen, mutta jotka eivät aktiivisesti aja oikeuksiaan julkisiin palveluihin tai edes oma-aloitteisesti hakeudu palvelujen käyttäjiksi ja joihin palvelujen karsiminen kohdistuu. Nämä väliinputoajat ovat usein kaikkein heikoimmassa asemassa olevia marginaaliryhmiä. Tällaiset, usein pienet erityisryhmät eivät ole maksukykyisiä tai maksuhaluisia käyttääkseen yksityisiä palveluja. Muutkaan resurssit, esimerkiksi tieto omasta palvelutarpeestaan tai kyky toimia itsenäisenä asiakkaana, eivät mahdollista palvelun hankkimista yksityiseltä sektorilta. Toisaalta yksityistä tuotantoa ei pienten ryhmien tarpeisiin ilman julkista tukea syntyisikään. Vaikka poliittis-hallinnollinen järjestelmä ei palvelutarvetta tunnistakaan – ei kovin nopeasti eikä tässä taloudellisessa tilanteessa – löytyy kansalaisryhmiä, jotka näkevät palvelun saamisen eettisesti perustelluksi ja oikeudenmukaiseksi. He voivat nähdä myös palvelun laajemmat vaikutukset esimerkiksi lähiyhteisöön. Tällaisina sosiaalisen vastuun ”vahtikoirina” ja yhteiskunnan omana tuntona toimivat usein yleishyödylliset järjestöt – miksei myös yleishyödylliset yritykset – reagoidessaan yhteiskunnan muutokseen ja kansalaisten tarpeisiin ja tuottaessaan palveluja sekä julkisen palvelujärjestelmän että yksityisen palvelutuotannon ulkopuolelle jääville ryhmille.

Yhteenvetona voidaan todeta, että sekä liiketaloudellisesti toimivaa että yleishyödyllistä palvelutuotantoa tarvitaan, mutta sosiaali- ja terveyspalveluissa julkinen sektori ja poliittis-hallinnollinen päätöksenteko ovat keskeisiä. Liiketaloudellisesti toimivat yritykset soveltuvat sellaisten palvelujen tuottajiksi, joista on kysyntää – niin yksityistä kuin julkistakin. Parhaiten yritysmäisesti tuotettaviksi soveltuvat palvelut, joissa palvelun käyttäjä kykenee toimimaan markkina-asiakkaana ja valvomaan etuaan. Asiakkaalla on tietoa hankkimastaan palvelusta siten, että hänen ei tarvitse ”vain luottaa”. Julkinen sektori, useimmiten kunta järjestää joko tuottamalla itse tai muiden palvelutuottajien avulla sellaiset palvelut, joiden tarpeellisuudesta tai hyödyllisyydestä poliittis-hallinnollinen järjestelmä pääsee yksimielisyyteen. Kun julkinen sektori hankkii tällaisia palveluja liiketaloudellisesti toimivilta kilpailluilta markkinoilta, onnistuneen hankinnan edellytys on, että palvelut ovat vakiintuneita ja että ne voidaan tuotteistaa vertailukelpoisiksi ostettaviksi tuotteiksi tai tuotepaketeiksi. Myös muutokset asiakkaan palvelutarpeessa on pysyttävä ottamaan huomioon palvelusopimuksessa. Kun palvelu on vaikeaa tai kallista tuotteistaa, kun yksilöllinen tarveharkinta ei mahdollista standardisoitujen palvelupakettien ostamista tai kun muutosta asiakkaan tarpeissa on vaikea ottaa huomioon,

tilanne suosii joko julkisen sektorin omaa tuotantoa tai joustavampia hankintakäytäntöjä. Joustava menettely korostaa luottamuksen tai valvonnan merkitystä sopimusta tehtäessä. Kun sopimusosapuolena on voittoa tavoittelematon palveluntuottaja, luottamus on helpompi saavuttaa. Yleishyödyllistä sektoria, järjestöjä, tarvitaan myös tuottamaan palveluita, joista on tarvetta mutta, joiden tarpeellisuudesta ei julkisella sektorilla olla päästy yksimielisyyteen tai joiden kysyntä ei synnytä yksityistä tuotantoa.

6.2. Kilpailulliset sosiaali- ja terveyspalvelumarkkinat

Erikseen voidaan vielä tarkastella kilpailullisten toimintatapojen soveltuvuutta ja seurauksia sosiaali- ja terveyspalveluiden tuotannossa. Vaikka EU:n palvelunhankintadirektiivi mahdollistaisi joustavamman menettely (esim. Pihkala 2003, 87–88), kansallinen laki julkisista hankinnoista velvoittaa pääsääntöisesti kilpailuttamaan myös sosiaali- ja terveyspalvelut, jos julkinen sektori järjestää palvelun muiden palveluntuottajien avulla. Myös kansalaisten oman vastuun korostaminen ja asiakkaan kannustaminen hankkimaan palvelut itse markkinoilta sisältää oletuksen useista palveluntarjoajista ja niiden välisestä kilpailusta. Miten liiketaloudellisin periaattein järjestyneet kilpailulliset sosiaali- ja terveyspalvelumarkkinat toimivat ja mitä seurauksia niistä on palveluille?

Keskeinen kilpailullisen palvelutuotannon edellytys on palvelujen tuotteistaminen sopimuskelpoisiksi tuotteiksi, kuten edellä jo todettiin. Tuotteet on kyettävä määrittelemään siten että ne ovat vertailukelpoisia – kysymys naamioituu usein laatukeskusteluksi. Mitä hankalammin tuotteistettavasta tuotteesta on kysymys, sitä enemmän vaaditaan asiantuntemusta ja tuotteistamisen ja valvonnan kustannukset lisääntyvät. Vertailukelpoisuuden lisäksi erityisiä haasteita tuotteistukselle asettavat asiakkuuden aikana muuttuvat tarpeet ja pitkät asiakassuhteet. Esimerkiksi ikääntyneen tai huostaan otetun lapsen hoito- tai sijoitussopimuksessa on haaste ottaa huomioon asiakkaan ehkä 10–15 vuoden kuluessa muuttuvat tarpeet. Näitä haasteita pyritään hallitsemaan mm. standardoimalla palvelua esimerkiksi laatustandardien avulla, pilkkomalla palvelukokonaisuuksia tai osittamalla ja kilpailuttamalla uudelleen pitkiä asiakassuhteita. Edellä mainittuja keinoja käytettäessä on kiinnitettävä huomiota kyseisen palvelun varsinaiseen tavoitteeseen ja siihen, miten standardointi, pilkkominen tai osittaminen vaikuttaa palvelun varsinaisen tavoitteen saavuttamiseen. Sosiaali- ja terveyspalveluissa tavoite

liittyy usein hyvinvointiin ja elämänlaatuun tai kuten lastensuojelussa, luottamuksellisten kiintymyssuhteiden mahdollistamiseen, joka vaatii aikaa. Myös vapaaehtoistyön ja vertaistuen yhdistäminen ammatilliseen toimintaan, jota pidetään merkittävänä esimerkiksi eräissä järjestöjen tuottamissa päihdepalveluissa, on vaikea tuotteistaa myytäväksi palveluksi.

Hannu Valtonen (2001, 13–14) on määritellyt sosiaali- ja terveyspalveluista helpommin tuotteistettaviksi esimerkiksi selkeät hoitotoimenpiteet. Selvästi hankalampaa on saada markkinakelpoinen tuote toiminnasta, jonka tavoitteena on hyvinvoinnin edistäminen, valistus ja koulutus. Valtosen mukaan mahdotonta on sellaisen toiminnan tuotteistaminen, jonka tavoitteena on vaikuttaa hyvinvointiin ja joka edellyttää ihmiseltä elämisen suunnan muutosta. Kaiken kaikkiaan Valtonen päättelee, että kilpailullisten markkinoiden vaatima tuotteistaminen johtaa teknistyviin ja tavaroituviin sosiaali- ja terveyspalveluihin, jota voidaan pitää ongelmallisena kehityssuuntana. (Valtonen 2001, 13–14.) Kysymys on palvelujen pilkkomis- ja standardoimismahdollisuudesta ja siitä, palvelevatko standardoidut palvelupaketit asiakkaiden tarpeita toiminnan tavoitteen mukaisesti. Aulikki Kananoja pohti tavaratuotannon mallin soveltuvuutta sosiaalihuoltoon Helsingin Sanomien vieraskynäkirjoituksessaan (14.8.2005, A4). Hän arvioi, että tuotteistamisesta seuraa helposti huomion kiinnittyminen suoritteisiin ja suoritemääriin eikä toimien avulla saataviin vaikutuksiin, esimerkiksi myönteisiin muutoksiin ihmisen elämässä tai hänen omissa selviytymismahdollisuuksissaan. Kananoja totesi että s*osiaalihuollon perustarkoitus ei [--] ole palvelujen tuottaminen vaan elämisen turvallisuutta ja toimintakykyisyyttä lisäävien kokemusten aikaansaaminen.*

Muita seikkoja, jotka nousevat esille liiketoiminnan lisääntyessä sosiaali- ja terveyspalveluiden tuottamisessa, ovat oikeudenmukaisuuden ja tasa-arvon väheneminen ja oman tai yrityksen oman edun tavoittelun lisääntyminen. Yrityksen edun tavoittelu tulee liiketoiminnan myötä luonnollisesti lisääntymään, koska se on edellytys liiketoiminnan onnistumiselle – olkoonkin, että oman edun ja voiton tavoittelun yhdistäminen erityisesti heikkojen ja hädässä olevien palveluihin saattaa tuntua oudolta. Erityistä huomiota ja koordinointia kaipaa tällöin sujuvien ja kokonaiskustannuksiltaan järkevien palveluketjujen sekä niiden edellytyksenä olevan palveluntuottajien välisen yhteistyön aikaan saaminen. Palveluntuottajien välinen kilpailu, yksittäisten palveluntuottajien kustannustietoisuus tai tavoite lisätä omaa kannattavuutta ei saisi ohjata epätarkoituksenmukaiseen palvelun käyttöön ja palvelukokonaisuuden kustannusten nousuun.

Yhteiskunta asettaa sosiaali- ja terveyspalveluiden tasa-arvoiselle saatavuudelle suuremman painoarvon, kuin tavallisten palveluiden saatavuudelle. Jos julkinen toimija ei kiinnitä erityistä huomiota palvelujen saatavuuteen, eriarvoisuus sekä alueiden että yksilöiden välillä voi kilpailullisten markkinoiden seurauksena lisääntyä. Alueiden väliseen eriarvoisuuteen vaikuttavat alueelliset erot tuottajien määrässä ja kilpailutilanteessa. Yksilöiden eriarvoisuutta lisää se, että tarjontaa syntyy nimenomaan markkinakelpoisista palveluista, joita hyödyntävät markkinoilla toimimaan kykenevät asiakkaat. Marginaalipalvelut sekä heikossa asemassa olevat kärsivät. (Valtonen 2001, 11–15.)

Edellä mainittuja uhkia voidaan pyrkiä hallitsemaan ammattitaitoisella kilpailuttamisella, johon liittyy tuotteistusosaaminen, sekä sopimuksilla, valvonnalla ja palveluntuottajien toiminnan säätelyllä. Tästä syntyviä valvonta-, tuotteistus-, hallinto- (sopimukset ja niiden seuranta) ja tuottajien etsintäkustannuksia, ns. liiketoimi- tai transaktiokustannuksia, syntyy sitä enemmän mitä vaikeammin markkinoille sovitettavasta tuotteesta on kysymys. Esimerkiksi yksityispainotteiseen palvelutuotantoon ja yksityisiin vakuutuksiin perustuvassa USA:laisessa terveydenhuollossa transaktiokustannukset ja erityisesti hallintokustannukset ovat merkittävästi suuremmat kuin julkisissa järjestelmissä (Sintonen ym. 1997, 55–57). Transaktiokustannusten alentamisessa merkittävä rooli on luottamuksella, jota lisää muun muassa yhteistyö.

Sosiaali- ja terveyspalvelujen erityisluonteen huomioon ottaminen kilpailuttamisprosessissa asiakkaan aseman turvaamiseksi ja kilpailuttamisosaamisen tarve tulivat esille myös sosiaali- ja terveysjärjestöjen yhteistyöyhdistyksen tekemässä kilpailuttamiskokemuksia kartoittaneessa selvityksessä (Kittilä 2004).

Lopuksi voidaan kysyä, ymmärretäänkö kilpailulainsäädäntöä tulkittaessa sosiaali- ja terveyspalvelujen yhteiskunnallinen ja tuotteistamisen kannalta ongelmallinen luonne. Olisiko syytä käyttää hyväksi käyttää EU:n hankintadirektiivin antamaa mahdollisuutta säätää kansallisesti nykyistä joustavampi menettely sosiaali- ja terveyspalvelujen hankintaa? Tukevatko nykyiset järjestelmät sekä yksityisten, julkisten että kolmannen sektorin palvelutuottajien olemassaoloa?

7. Empiirinen analyysi

Edellä kirjallisuuskatsauksessa esille tulleista teemoista etsittiin myös empiirisiä havaintoja haastattelemalla järjestöjen toiminnasta vastuussa olevia henkilöitä. Haastattelut tehtiin elo–lokakuussa 2005. Suunnitellusta kahdestatoista toimijasta yksitoista pystyi osallistumaan haastatteluihin. Kuusi haastatteluista tehtiin henkilökohtaisesti, yksi sähköpostilla ja neljä puhelinhaastatteluina. Haastateltaviksi valittiin tietoisesti järjestöjä, joilla tiedettiin olevan yhtiöitettyä toimintaa sekä yhtiöittämistä harkitsevia ja yhtiöittämättä harkinnan jälkeen jättäneitä järjestöjä.

Otokseen tuli lopulta viisi yhtiöittänyttä, neljä ei-yhtiöittänyttä ja kaksi välivaiheessa olevaa yhdistystä. Haastateltujen järjestöjen kokojakauma painottui toivottua enemmän suuriin järjestöihin. Otoksessa järjestö luokiteltiin suureksi, jos konsernin liikevaihto tai taseen loppusumma oli 3 miljoona euroa tai enemmän, pieneksi luokiteltiin alle 500 000 euron liikevaihdolla tai taseen loppusummalla. Keskikokoiset sijoittuvat edellisten väliin. Suuria toimijoita otoksessa on luokittelun perusteella 6, keskikokoisia 2 ja pieniä 3. Eräässä pieneksi luokitellussa tapauksessa haastateltiin pienten järjestöjen keskusliiton johtajaa.

Haastatteluiden runko muodostettiin kirjallisuuskatsauksessa esille nousseista teemoista.
Haastatteluteemat olivat seuraavat:

1. Mikä on järjestönne tavoite ja olemassa olon tarkoitus – miksi järjestö on perustettu? (yleistä tietoa yhdistyksestä ja esim. sen historiasta lyhyesti)

2a. Miten yhtiöittäminen tai keskustelu yhtiöittämisestä lähti liikkeelle? Kenen aloitteesta?

2b. Entä millaista keskustelua yhtiöittämisestä on käyty? Millaisen toiminnan yhtiöittämisestä on keskusteltu? Millaisia toiminta/yhtiömuotoja olette harkinneet?

2c. Onko jäsenten mielipiteitä yhtiöittämisestä selvitetty?

3. Mitä etuja yhtiöittämisestä odotettiin/odotetaan saatavan?

4. Vain yhtiöittäneille: Onko edellä mainitsemiasi etuja saavutettu, ollaanko tilanteeseen tyytyväisiä? Kuka on tyytyväinen ja kuka tyytymätön, mihin, miksi?

5a. Mitä haittoja yhtiöittämisestä pelättiin/pelätään olevan?

5b. Entä haittoja aatteelliseen toimintaan tai järjestön perustavoitteen toteuttamisen näkökulmasta?

6a. Vain yhtiöittäneille Onko uhkia otettu huomioon yhtiöittämisjärjestelyissä (tehty järjestely siten, että uhkia tietoisesti ehkäistään)?

6b. Ei yhtiöittäneille: Oliko erityisen painavia syitä sille, että yhtiöittämistä ei toteutettu?

7a. Vain yhtiöittäneille: Onko toiminnan luonne muuttunut yhtiöittämisen jälkeen
- yhdistyksessä?
- yhtiöitetyssä osassa?

7b. Ei yhtiöittäneille: Muuttuisiko toiminnan luonne jos yhtiöitettäisiin?

8. Jos yhtiöittämisestä päätettäisiin tällä hetkellä, millainen päätös olisi? Miksi?

Haastatteluissa selvitettiin yleisellä tasolla järjestön syntymistä ja toiminnan tarkoitusta sekä painotetusti yleishyödyllisten yhdistysten yhtiöittämiseen liittyviä teemoja. Tarkemmin selvitettäviä asioita olivat syyt toiminnan yhtiöittämiseen tai yhtiöittämättä jättämiseen ja yhtiöittämisen vaikutukset sekä järjestön yleishyödylliseen että yhtiöitettyyn toimintaan.

7.1. Järjestön tavoite ja tarkoitus

Useat haastateltavat mainitsivat keskeisinä yleiset kolmannen sektorin syntyyn vaikuttavat tekijät, kuten yhteisen intressin ajamisen tai palveluiden tuottamisen jäsenille. Haastateltujen järjestöjen ikäskaala oli laaja, nuorimmat järjestöt olivat syntyneet 1990-luvun laman aikoina kun vanhimmat olivat yli 100-vuotiaita. Toiminnan syntymiseen vaikuttaneet seikat vaihtelivat. Malleja toimintaan oli esimerkiksi voitu omaksua muualta Euroopasta, syntymiseen on voinut vaikuttaa olennaisesti suuri sidosryhmä tai toiminta on voinut syntyä pienen ryhmän intressien tukemiseksi, josta se on laajentunut. Haastatteluissa aihetta on esimerkiksi kommentoitu seuraavasti

> idea [--] on, että ihmiset, varsinkin, jotka on heikossa elämäntilanteessa, mut että kuitenkin kaikki yleisesti yhteiskunnassa, voisivat löytää omia voimavarojaan, tehdä yhteistyötä ja viedä sillä tavalla yhteistyössä ja he itseään, omia voimavarojaan kehittäen niin yhteiskuntaa eteenpäin ja rakentaa yhdessä parempaa tulevaisuutta [--]

> Tää [--] on perustettu [19]-89, ja siinä on ideana ollu, että yhdistys tekis tämmöstä yleishyödyllistä asukastyötä lähiöissä, mut sitten tuli tämä lama, niin tää toimintaajatus vähän muuttu. Sillä lailla, että lähdetään laman jälkihoitoon mukaan…[--]

> Järjestön tavoitteena on konkreettisesti asiakkaiden tarpeita vastaavan hoivapalvelun tuottaminen, jossa korostuu tekeminen ja auttaminen.

Otoksessa kaikkien järjestön arvoiksi voitiin katsoa vapaaehtoisuus, solidaarisuus, osallistuminen ja demokraattisuus. Arvojen painotus kuitenkin vaihteli suuresti otoksen järjestöillä, koska haastateltavien järjestöjen koot ja tavoitteet olivat hyvin erilaisia. Kolmas sektori Suomessa ja yleensä pohjoismaissa on hyvin heterogeeninen. Haastatteluissa järjestötoiminnan perustamiseen johtaneita syitä ei pidetty liiketoimintaan verrattavina alunperinkään, vaan toiminnan aloittamiseen ovat johtaneet esimerkiksi yhteisen intressien ajaminen, kuten kirjallisuuskatsauksen perusteella saattoi olettaa.

> [--] tämä ei oo koskaan toiminu sillä tavalla, että itse perustoiminta [olisi] liiketaloudellista, elikkä se ei oo yksityisen sektorin intressissä, mutta kolmannen sektorin kyllä, kansalaisjärjestöt on välittäviä organisaatioita julkisen, virallisen yhteiskunnan ja kansalaisten välillä. Ja sitten julkinen alueella taas eri intressiryhmien, poliittisten ryhmien tai uskonnollisten ryhmien välillä[--].

7.2. Aloite yhtiöittämiseen ja yhtiöittämisestä käyty keskustelu

Impulssit yhtiöittämiseen voidaan haastattelutulosten perusteella jakaa karkeasti kahteen ryhmään: ulkoisiin ja sisäisiin aloitteisin. Ulkoisiin aloitteisiin kuuluvat Raha-automaattiyhdistys, verottaja ja kilpailuvirasto. Sisäisiä impulsseja ovat järjestöjen sisältä tulleet, yleensä hallinnon tai muun operationaalisen johdon proaktiiviiset ja reaktiiviset aloitteet. Proaktiivisella tarkoitetaan sellaista toimintaa, joka on täysin sisäsyntyistä, eli siihen eivät vaikuta ulkoiset ärsykkeet. Reaktiivinen toiminta eroaa proaktiivisesta siinä, että reaktiiviseen vaikuttaa jo jokin ulkoinen ärsyke. Vaikka reaktiiviseen toimintaan kuulukin jo esille tulleiden tahojen vaikutus kuten RAY ja verottaja, pyritään näitä tarkastelemaan silti erillään. Syyksi reaktiiviselle toiminnalle on mielekästä ajatella tässä yhteydessä nimenomaan ”heikot signaalit” eli yhdistykset tekevät päätöksiä vaikkapa muuttuneen markkinatilanteen mukaan, minkä he itse havaitsevat. Erona siten proaktiiviseen toimintaan on, että proaktiivisessa toimija itse ennakoi tulevaa muutosta ja tekee päätöksen toiminnasta se mukaisesti. Yleisesti luonnehtien yhdistysten toimintojen yhtiöittäminen on ratkaisu muuttuneisiin olosuhteisiin.

> [--] mutta sitten kun se selkisi, että maailma ympärillämme on muuttunut, ja pelisäännöt on käyny aika koviks, niin sillon tuli sellanen ahaa-elämys musta koko porukalla, että näin tässä pitää menetellä, jotta tää keskusliittotoiminta voidaan turvata [--]

> [--] täytyy sanoa, että siinä kohtaa minä olin aloitteellinen, elikkä minä toimitusjohtajana tein liiketoimintasuunnitelman, jossa todettiin, että se [muu toiminta] kannattaa eriyttää [tytäryhtiöön]. Siihen oli kaikki merkit olemassa, ja sitten oikeestaan syntyi se tilaisuus ja siinä, mää otin sitten hallituksessa esille sen asian, ja kyllä mä jouduin oikeestaan sen alkurahoituksenkin vielä henkilökohtaisesti järjestämään

Aloitteen yhtiöittämiskeskustelulle teki usein operationaalinen johto. Eräässä tapauksessa tuli esille, että aloitteen tekemiseen oli vaikuttanut tilintarkastusyhtiön lausunto. Tulos oli odotettavissa, koska johdolla on poikkeuksetta parempi tietämys järjestön toiminnan tilanteesta kuin rivijäsenellä. Ei-yhtiöittäneiden ja harkitsevien osalta yhdistyksen johto, hallitus tai keskusliitto oli nostanut aiheen esiin. Otoksessa toiminnan muutoksen syntymiseen vaikuttavat tekijät olivat usein reaktiivista reagoimista Raha-automaattiyhdistyksen ja verottajan toimiin. Joillakin yhdistyksillä oli havaittavissa myös proaktiivista toimintaa. Eräässä kommentissa kuvataan säätiölain yhtiöittämistä koskevan tulkinnan muotoutumista. Haastatteluissa mainittiin aloitteellisuudesta muun muassa seuraavaa

> Sehän on jo pitkään ollu näissä Rahiksen tuissa se ehto, että sitähän ei saa käyttää näissä tarjouskilpailuissa, ollenkaan mukana vaan tarjoukset pitää tehdä siitä puhtaana. Ja näissä yhteyksissä sitten tuli selkeänä suosituksena, että tän tyyppinen palvelutuotanto pitäis yhtiöittää. Et semmosta käskyä siihen ei tullu, mutta ohjaus oli sen verran selkeä, et sillon me päädyimme, että tää on viisainta näin, jotta sitten me emme vaaranna näitä keskusliiton toimintoja, jotka sinänsä on kohtuullisen laajaa. [--]
>
> Kyllä, [--] Raha-automaattiyhdistys on merkittävä erilaisten projektien rahoittaja meillä, niin nehän avustaa vain yleishyödyllisiä yhtiöitä, yleishyödyllisiä järjestöjä, tai tahoja, eikä yhtiöitä. Se on tietysti yks syy ja [--] viime aikoina on sitten säätiötäkin neuvottu suorastaan tekemään niin, että säätiöitten pitäs yhtiöittää… Se tällä hetkellä vastaa sellaista säätiölaintulkintaa, että sillon kun se yhtiötoiminta on sen säätiön tarkoituksenmukaista, perustarkoituksenmukaista, niin silloin se voidaan hyvin yhtiöittää ja se ei johda siihen, että säätiötoiminta pitäis lopettaa, se voi hyvin toteuttaa oman tarkoituksensa omien yhtiöidensä kautta. Edellyttäen, että se toimii sillä alalla, kun se säätiön tarkoitus on. Se on tän hetken tulkinta, mutta me oltiin tässä jo oikeestaan 10 vuotta aikasemmin liikkeellä.
>
> No tällä hetkellä tää Verohallituksen kesäkuussa antama ohje, koskien verotusta, joka nyt on parhaillaan selviteltävänä. Sitä ennen ei oo pitkään aikaan tullu minkäänlaisia ulkopuolelta olevia tekijöitä, muuta kuin tää. Raha-automaattiyhdistyksen piirissähän näitä keskusteluja on käyty viime vuosina aika pitkään ja Raha-automaattiyhdistyshän on nyt sitten valinnut sen linjan, että tässä EU-politiikassa kilpailunvääristämis- [--] epäilyksistä johtuen lähdetään puhdistamaan avustustoimintaa palvelutoiminnan osalta systemaattisesti. Ja he ovat suo-

> sitelleet tätä yhtiöittämistä, mutta niinkun sanottu toistaseksi näistä järjestöllisistä syistä me ei olla sitten vielä lähdetty [--].
>
> Hajanaisia kommentteja on esitetty hallinnossa viimeisen kymmenen vuoden aikana. Merkittävä käänne oli kuitenkin verohallinnon ohje 735/32 yleishyödyllisille yhteisöille kesäkuun alussa 2005, joissa yleisyöllisyyden kriteerit tiukentuivat huomattavasti. Tämä johtaa monilla yhdistyksillä toimintojen eriyttämiseen yhdistyksestä.

Otoksen pienimmässä yhdistyksessä yhtiöittämisestä ja siihen liittyvistä seikoista keskusteltiin liittokokouksessa, jossa keskusliitto esitteli nykyistä tilannetta jäsenjärjestöille. Kun suuret järjestöt keskustelevat yhtiöittämisen vaihtoehdoista, pienten järjestöjen keskustelu näyttää kohdistuvan pakkotilanteen hallintaan, koska toimintavaihtoehdot tai -mahdollisuudet toiminnan kehittämiselle eivät ole yhtä hyvät kuin suuremmilla järjestöillä. Jokseenkin vastaavanlaisena tilanteen näki eräs pienten järjestöjen keskusliiton johtaja ja heillä tilanteesta on alettu keskustella liiton johdolla.

> Keskusteltiin liittokokouksessa, mukana 33 jäsenjärjestöä [--], rahoitus on järjestyksessä vuoteen 2007, siihen mennessä asia pakko ratkaista jotenkin. Vanhaa toimintaa ei pystytä jatkamaan 2007 jälkeen tässä muodossa.
>
> [--] ensinnäkin koko asia on tullu meille hyvin lyhyellä aikataululla, käytännössähän täs ei olla edes vielä ehditty hirveän paljon puhua, kyllähän näitä ajatuksia on ollu pitkän aikaa ja tiedetään, et on ollu ylipäätään järjestöjen palveluihin suuntautuvia paineita. Ja keskustelu, mitä me on käyty niin sehän lähti ihan puhtaasti ulkosista pakoista eli lähinnä nyt verohallituksen ohje oli se joka pisti meidät selvittämään tätä [--]. Se keskustelu mitä on käyty, niin me on teetetty liiton tilintarkastajilla selvitys, pyydetty heitä pohtimaan tarkkaan, et mitä tää asia suhteessa meidän ja meidän jäsenyhdistysten toimintaan tarkottaa ja sitten käyty erinäisiä keskusteluja tietenkin jäsenyhdistysten toiminnanjohtajien ja puheenjohtajien kanssa.

Liiketoiminnan muodon valintaan vaikuttaa haastattelujen perusteella yhdistyksen vanhan toiminnan luonne. Osakeyhtiö on valittu toimintamuodoksi silloin kun toiminnan taloudellinen arvo on ollut huomattavaa ja yhtiöittämiseen on liittynyt jo osakeyhtiömuotoisia yksiköitä. Useat haastateltavat ovat perustelleet osakeyhtiömuodon valintaa selkeällä juridisella rakenteella ja valmiilla pelisäännöillä. Haastateltavat ovat kommentoineet aiheesta

> Osakeyhtiöhän on hyvin yksinkertainen ja selkeä hallinnollisesti. Ja myös sen takia, että sen tulosvastuullisuus olis hyvin selvä.[--]
>
> [--] Siinä keskusteltiin tämmösestä yleishyödyllisestä osakeyhtiöstä tietysti, mutta sitten tultiin siihen lopputulokseen erilaisten neuvonpitojen jälkeen, että se on niin keinotekoinen muoto, että tämä ihan perinteinen puhdas osakeyhtiö on se muoto, johon me lähdetään. Koska mä henkilökohtaisesti katsoin, että lisää keinotekoisia muotoja ei kannata tässä ollenkaan ruveta vääntämään, että maailma on selkeästi menossa siihen suuntaan, että yhtiö on se muoto, jossa tämmönen palvelutuotanto pitää toimittaa.[--] Ei tullu myöskään osuuskunta tässä esille, koska se tuntu meistä vieraalta täntyyppiseen toimintaan, koska tää on kuitenkin hyvin selvästi samanlaista, mitä nää hoitopalveluja tuottavat osakeyhtiöt tekivät. Ja samalla me todettiin sitten se, että tän palveluosakeyhtiön sisälle me sitten jatkossa siirretään muita sellaisia tän liiton toimintoja, jotka mahdollisesti tulevat sen tyyppisiks, että ne pitää siirtää yhtiön puitteisiin. Ja jonkun verran on jo nyt niistä sitten keskusteltu, että esimerkiks [--] saattaa olla mahdollisesti sellanen, joka jossakin vaiheessa siirretään tonne yhtiön puitteissa tuotettavaks. [--]
>
> [--] ja tietysti sitä edesautto se, että [--] oli ostanut myöskin joitakin, jotka oli jo valmiiks yhtiöitä. Myöskin tänne ostettiin, sitten olemassaolevat yhtiöt pantiin yhteen ja sitten siirrettiin sinne yhtiöitten toimintaa [--].
>
> Ja siinä vaiheessahan kun oli osakeyhtiöstä kyse, niin se oli ihan itsestään selvää, eli kun on kerran alun perin valittu osakeyhtiötoimintatapa niin ei mitään muuta edes harkittu [tytäryhtiön toimintamuodoksi].
>
> [--] osakeyhtiö valittiin verotuksellisista syistä. Tämä rakennettiin jo olemassa olevaan osakeyhtiöön, joka oli perustettu siksi, kun yleishyödyllisen yhdistyksen oletettiin tuottavan myytävää materiaalia niin paljon, että toiminta oli syytä erottaa varmasti verovapaasta toiminnasta.

Esimerkiksi eräs toiminnan johtaja esitti liiketaloudellisen toiminnan siirtämistä osuuskuntamuotoon, koska yhdistyksellä oli olemassa kytkentä toimivaan osuuskuntaan

> [--] nykyinen hallitus ei halunnutkaan käyttääkään tätä osuuskuntavaihtoehtoa, Ja ne pääty siihen, että perustetaan uusi yhdistys. [--] siittä tulee tämmönen taloudellinen yhdistys, elikkä se ei ole yleishyödyllinen vaan se on käytännössä liikeyritys, [--]. Minä uskon, että nyt, jos tässä ois päätös vaihdettu syksymmälle, niin siinä ois aika tehny osuuskunnan puolesta töitä ja ne ois varmaan kallistunu sille puolelle. Elikkä siinä ois jäsenistöä informoinu kummastakin vaihtoehdosta, et se nyt, esimerkiks tiesi, että tämmönen osuuskunta on olemassa, mutta heillä ei oikeestaan ollu käytännön mahdollisuutta huomata näitä vaihtoehtoja, että kumpi on parempi vaihtoehto.

Yleisesti ottaen yhtiöittämisestä käydyn keskustelun laajuus vaihteli, mutta systemaattista selvitystä jäsenten mielipiteistä ei tehty otoksen yhdistyksissä. Laajimmillaan asiaa on käsitelty esimerkiksi liittokokouksissa, joissa jäsenet ovat pystyneet ottamaan kantaa yhdistyksen elinkeinotoiminnan yhtiöittämiseen. Kyseisessä yhdistyksessä liittokokous on suurin toiminnasta päättävä elin. Eräiden haastateltavien kommenteissa keskustelua ja jäsenten kannanottoja on luonnehdittu aktiiviseksi.

Eräs yhteinen teema keskustelussa on ollut pohdinta siitä, sopiiko aikaisemmin yleishyödyllisen toiminnan yhtiöittäminen järjestön tavoitteisiin. Useilla yhdistyksillä tähän liittyvät seikat ovat jakaneet mielipiteitä jäsenistön keskuudessa.

> [--] kun tää keskustelu lähti liikkeelle niin tää herätti aikamoista epäluuloa ja ajatusta siitä, että tällanen liiketoiminta ei oikein luonnu tällaseen yleishyödylliseen yhteisöön. Samoin tietysti nää jäsenyhteisöt nostivat esille sen, että se ei heidän toimintaansa suuresti hyödytä, koska tää toimii pääkaupunkiseudulla. Mutta sillon me todettiin hyvin selkeästi se, että koska tän keskusliiton toiminta pitää kuitenkin keskusjärjestönä pystyä turvaamaan ja siihen huolehtimaan, et me voimme edelleenkin saada Raha-automaattiyhdistyksen tukee kehittämishankkeisiin ja tähän yleiseen järjestötoimintaan[--].
>
> No ensinnäkin on käyty keskustelua siitä, että sopiiko tämä. Eli alun alkujamme oli kysymys, että onko yhtiömuoto liikaa tämmöinen bisnesmalli, sopiiko se meidän aatteelliselle järjestölle? Ja sitten toinen kysymys, mistä keskusteltu, on se, että sisältyykö tähän jotain riskejä, taloudellisia riskejä. Ja tietysti sit myös tämmösiä imagoriskejä, et onko, onko todella tähän yhtiöittäminen, lyökö se semmosen bisnesleiman tähän hommaan. Ja nää on tuota lähinnä olleet ne, joista on keskusteltu ja vakuututtu sitten siitä, että että ensinnäkään tätä bisneshomma ei oo vaara,[--].

Joillakin järjestöillä tulos yhtiöittämiskeskustelusta on kielteinen, koska toimijat katsovat, että tällä hetkellä ei ole riittäviä perusteita pakkoyhtiöittämiselle ja yhtiöittäminen ei sovi heidän toimintaansa. Osa toimijoista varautuu tilanteen muuttumiseen kuitenkin tekemällä varasuunnitelman, mutta toivoo, ettei sitä tarvitse ottaa käyttöön, toiset eivät aio aloittaa mitään toimenpiteitä, koska näkevät vaatimukset perusteettomina. Tilanteessa ollaan kuitenkin realisteja sen suhteessa, että yhtiöittämisen tiedetään sopivan joillekin yhdistyksille tai joihinkin toimintoihin. Samalla todetaan, että yleinen keskustelu nykyisestä kehityksestä ei ole ollut riittävän laajaa.

> Me ollaan päädytty tässä vaiheessa siihen, että me ei yhtiöitetä, koska me katsomme, että pääosassa niitä alueita, jossa me toimitaan ei ole aitoa kilpailua olemassa. [--] Me ollaan kuitenkin itse analysoitu hyvin tarkkaan nyt varmuuden vuoks oma toimintamme. Jos meidän on pakko yhtiöittää säilyttääksemme tää yleishyödyllinen status, joka antaa Rahis-kelposuuden, niin, meillä on valmius sitten yhtiöittää sellaiset meidän palvelut, joissa aidosti markkinoilta löytyy palveluyrittäjiä tai joku toinen järjestö, joka samallailla nonprofit-periaatteella kuin mekin on tuottamassa samanlaisia palveluita. Ja meillä on yksi pienenpieni viipale tässä meidän ison palvelun tuotannon sisällä jo joutunut kilpailuun. Se toiminta voidaan tuotteistaa, siis tässä on eräs meidän näkökulma asiaan, että jos me voimme selkeästi tuotteistaa ja tälle tuotteelle on kilpailijoita, niin silloin meidän pitää totta kai myöntää, että tää on toimintaa, jonka kohdalla merkkivalo jo palaa. [--] Mut sitten kun Raha-automaattiyhdistys joutuu lisäämään panoksiaan ajaa järjestöjä tän yleishyödyllisen statuksen vuoksi tähän suuntaan, niin mä luulen, että me joudutaan silloin ottaan mahdollisesti pöytälaatikosta se suunnitelma näiden muutaman palvelun selkeämmästä tuotteistamisesta ja sitä kautta niiden yhtiöittämisestä, mut se koskee silloin vain hyvin pientä osaa meidän palveluista. Mutta siis sanon uudelleen, me aiomme katsella tän nyt hyvin pitkälle loppuun, ennen kuin me teemme edes tämän.
>
> Meillä on ihan selkee päätös tästä, et me ei lähdetä tekemään yhtään mitään koska tää koko idea siitä, että kansalaisjärjestöjen palvelut pitäis yhtiöittää, niin siinä ei oo järjenhäivää. Se murtaa hyvin toimivia rakenteita.[--] Se rajankäynti nyt kun sitä käydään, tapahtuu jotenkin täällä järjestökentän palvelukokonaisuuden sisällä [--]. Mä voin ihan suoraan sanoa, että me ei suostuta mihinkään ennen kuin on pakko, koska me ei nähdä [siinä] alan kannalta mitään järkee. Se ymmärretään, että järjestökentässä varmaan on monia järjestöjä, joille yhtiöittäminen saattaa soveltua hyvin, ja sehän on järjestöjen oma asia, mut meidän toiminta on sellaista, johon se ei sovellu ollenkaan. Meillä on hyvin tiukka linja tässä.

On olemassa myös sellaisia tapauksia, että yhtiöittämistä järjestelevät tahot ovat tietoisesti jättäneet äänestyskäytännön pois päätöksenteossa, koska he ovat kokeneet että useat mielipiteet asiasta vaikeuttaisivat toiminnan kehittämistä. Tähän vaikuttaa myös yhdistyksen tai järjestökokonaisuuden vallitseva käytäntö. Eräs toiminnanjohtaja kommentoi päätöksenteosta

> Mutta sen tiedän, että tältäkin kentältä ei pidä mennä kysymään, että tehtäiskö yhteinen ja yksimielinen päätös, sellaista päästöstä ei pysty tekemään.[--]. Ja kun kentällä ei myöskään ole tapaa järjestää äänestyksiä, joka olis se demokratian normaali tapa, elikkä sitten katotaan, että kuinka paljon kannatusta saa, mut kun mitään ei, mistään ei voi äänestää. Ja mistään ei päästä yksmielisyyteen niin sellaista tapaa, et kaikki olis yhtä mieltä jostakin, niin ei ole. Ja sitten on ihmisiä, jotka on olleet tavallaan 15 vuotta [toiminnassa mukana], en puhu itsestäni, ja sitten semmoisia jotka on olleet yhden kuukauden, niin niitten lähtökohdat ja ymmärrys asiasta on ihan kaks eri asiaa. Eli ei voida myöskään edellyttää, että että tää väki olis yhtä mieltä jostakin.

7.3. Koetut edut ja seuraukset yhtiöittämisestä

Haastatteluissa mainitut edut yhtiöittämisestä voidaan karkeasti jakaa kahteen pääryhmään: julkisen avustuksen saamiseen yleishyödylliseen järjestötoimintaan ja liiketaloudellisiin seikkoihin. Lähes kaikilla haastatelluilla yhdistyksillä merkittävä vaikutus on ollut julkisten avustusten saamisen turvaamisella. Sekä Raha-automaattiyhdistys että Opetusministeriö ovat ilmoittaneet lausunnoissaan, että eivät voi maksaa tukea yhdistykselle, joka harjoittaa elinkeinotoiminnaksi luokiteltavaa toimintaa kilpailullisilla markkinoilla, koska tällä voi olla kilpailua vääristäviä vaikutuksia. Haastateltavat ovat sanoneet avustuksista seuraavaa

> Oy yhtiöitetty, koska sen rahoitus tulee eri kanavia kuin yhdistyksen, jonka tuki tulee RAY:lta. Oy myy yrityksille omaa palvelukonseptiaan ja saa ESR-tukea. Palveluiden myyntiä ei voida eikä saa ylläpitää RAY:n avustuksilla. Voisi johtaa vinoutuneeseen kilpailutilanteeseen markkinoilla ja samoin voisi johtaa RAY-avustusten käyttämiseen muihin tarkoituksiin kuin mihin niitä on haettu ja myönnetty.
>
> [--] keskusliiton toiminta pitää kuitenkin keskusjärjestönä pystyä turvaamaan ja siihen huolehtimaan, et me voimme edelleenkin saada Raha-automaattiyhdistyksen tukee kehittämishankkeisiin ja tähän yleiseen järjestötoimintaan, niin se oli oikeestaan suurin syy siihen, että me päädyttiin, me pistämme tämän kaiken tän maksullisen palvelutuotannon osakeyhtiöön ja sillon tämä yleishyödyllinen toiminta jää puhtaaksi yleishyödylliseksi toiminnaksi.[--]

Haastatteluissa tuli esille useita liiketaloudellisiksi luettavia etuja, joihin vaikutti yhdistysten koko ja yhtiöitettävä toiminta. Yhteisinä etuina otoksesta kuitenkin ilmeni organisaation rakenteen selkiyttäminen ja toiminnan tehostaminen, sekä ensimmäistä kertaa yhtiöittävillä verotusaseman parantaminen. Organisaation rakenteeseen liittyvästä muutoksesta mainittiin haastatteluissa esimerkiksi

> [--] tää maksullinen palvelutoiminta on selvästi pystytty erottamaan tästä liiton omasta yleishyödyllisestä toiminnasta. Se on ehkä se ajatus. Sitten se, mitä mitä tietysti siinä mietittiin oli tietynlainen tämmönen toiminnan tehostuminen tos palvelupuolella. Ja sitä on kyllä saatu aikaan, koska kustannustietoisuus on siellä parantunut.
>
> yks peruslähtökohta [on] ollu verotuksesta nousevat kysymykset, liiketoiminnan tuloksestahan pitää maksaa veroa ja toisaalta kun on yleishyödyllistä toimintaa, niin sen tuloksesta ja siitä toiminnasta ei kuulu maksaa veroja. Sillon kun tää liiketoiminta kasvoi, samanaikaisesti kasvoi myöskin yleishyödyllinen toiminta ja

> koulutustoiminta, ja ne oli kaikki ikään kuin samassa korissa. Sillon oli uhkana se, että tää koko toiminta olisi saattanut olla tulkittavissa verotettavaksi toiminnaksi. Tää on ollu yks syy, selkiyttää se, että mistä maksetaan veroa ja mistä ei. Sitten kun perustetaan yhtiö, niin se on yhtiölain alainen ja se on hirveen yksinkertaista katsoa, että se toimii niitten lainalaisuuksien, sitä kohdellaan niinku yhtiöitä. Ja silloin yleishyödyllinen toiminta on ollu selkeesti sitten siinä korissa ja sitä verottaja käsittelee niinku yleishyödyllistä toimintaa tuleekin käsitellä [--].
>
> [--] yhtiöitä tietysti johdetaankin eri lailla ja yhtiölaki määrittelee silloin ne lähtökohdat miten tytäryhtiötä hoidetaan. Jokaisella yhtiöllä on oma hallituksensa ja toimitusjohtajansa ja sillon se selkiyttää sitä johtamisstruktuuria … Mutta se on ollu yks ihan syy järjestää tämmönen iso organisaatio selkeeksi ja erilaiseksi osiksi [--]
>
> Ja se yhtiöitettiin, jotta taas saavuttais tämmösen hallinnollisesti selkeen aseman. Yhtiöhän, osakeyhtiöhän on hyvin yksinkertainen ja selkeä hallinnollisesti. Ja myös sit sen takia, että sen tulosvastuullisuus olis hyvin selvä

Yllättävä haastatteluissa esiin tullut asia oli yhdistyksen toiminnan imagon merkitys ja sen vaikutuksen hyödyntäminen yhtiön toiminnassa. Tämä asia ei korostunut kirjallisuusosiossa. Haastatteluissa yleishyödyllisyyden toiminnan vahvaa imagoa pidettiin merkittävänä aineettomana pääomana ja jotkut haastateltavat luokittelivat sen kilpailueduksi yhtiöitetyssä toiminnassa. Toisaalta liiketoiminnan ajateltiin myös parantavan yhdistyksen tunnettavuutta.

> [--] nythän palveluthan on hyvin kilpailtuja, jossa on pääomasijoittajia ja yksityisiä henkilöitä mukana, jotka haki henkilökohtaista voittoa näistä. Tämmönen yhtiö, joka hyväntekeväisyyttä tekevä säätiö omistaa, niin tietyssä kilpailutilanteessa siitä on jopa etua, kun esimerkiks ostetaan palveluja, niin hintakilpailun ja laatuvertailun jälkeen ollaan tasavertasessa tilanteessa toisen kilpailijan kanssa, niin sillon ostaja saattaa katsoa, että kenelle niistä viime kädessä maksavat, jos siellä on kansainvälisiä pääomasijoittajia, jolle rahat menee tai sitten tässä kaupungissa hyvää tekevä säätiö, niin otetaanpa se, että tässä se ei mene henkilökohtaisesti kenenkään taskuun vaan… Siitä on tietyssä tilanteessa jopa kilpailuetua, että omistaja on säätiö [--]. Joo, ja sitten vois sanoa, et sillon kun meillä oli alun perin näitä ostettuja yhtiöitä, joilla oli ollu oma toiminnallinen historiansa ennen kuin ne tuli meille, niin se muovautuu tavallaan yhteisen brandin alle [--]. On niitä ongelmia tietysti jonkin verran ollut, mutta nythän tämä yhteisen brandin luominen on onnistunut [--], et se yhteinen brandi on etu. Selvästi.
>
> No liiketoiminnan eriyttäminen tästä järjestötoiminnasta oli se yks kaikkein tärkein etu. Ja sitten toinen etu on se, että sillä tavalla kirkastetaan tämä liiketoiminnan vastuullisuutta. Ja kolmas etu on se, mitä ei siinä vaiheessa niin mietitty, että, näillä on oma julkisuusarvonsa. Yhdistys tulee niitten kautta tunnetummaksi. Ja laajemmille ryhmille.

> Vanhan yleishyödyllisen toiminnan imago pystytään todennäköisesti siirtämään yhtiön toimintaan, koska arvotkin siirtyvät. Tärkeä juttu.
>
> Itsenäinen profiloituminen, ei tarvitse laahata koko yhdistyksen menneisyyttä ja toimintatapoja mukanaan, kun hankitaan uusia yhteistyökumppaneita ja asiakkaita. Voidaan ottaa emoyhdistyksen menestystekijät ilman haittoja.

Täysin yksikäsitteinen imagon kilpailuetu ei kuitenkaan ole, koska on esiintynyt tapauksia, joissa yleishyödyllisyyden imago on saattanut luoda tarjouksen pyytäjälle mielikuvan julkisen sektoriin verrattavasta hinnoittelusta. Tämän seurauksena tarjotun palvelun hinta on voinut tuntua korkealta, vaikka hintakilpailussa järjestön omistama yhtiö hinnoittelisi tarjouksen yksityistä edullisemmaksi.

> [--] sillon kun puhutaan korvauksista, [--] niin hyvin äkkiä tulee siis kysymys, että miten voi hyväntekeväisyyttä harrastava taho, periä näin korkeita maksuja. Vaikka ne ei ois yhtään sen korkeempia kuin jonkun muunkin yksityisen perimät maksut, päinvastoin, me ollaan hintavertailussa suht koht edullinen. Mutta kuitenkin tää kysymys tehdään, koska sehän on julkisen hintaan sanotaanko viisinkertainen helposti, sillon tää kysymys aika usein esitetään. Silloin tietysti vastataan, niin tää onkin osakeyhtiö, joka tässä toimii ja se voitto, jonka se osakeyhtiö sitten kerää niin se vasta palautuu tähän hyväntekeväisyyteen, että sen osakeyhtiön toiminta sinänsä ei ole ns. hyväntekeväisyyttä vaan se on liiketoimintaa. Et tätä keskustelua tietysti tavan takaa joudutaan käymään, mutta kun meillä tää yleishyödyllinen toiminta on niin mittavaa, se on koko tän konsernin liikevaihdosta puolet, niin se kestää vertailun [--].

Haastatellut yhdistykset olivat käyttäneet kahta osakeyhtiötyyppiä: yhtiötä, joka ei maksa osinkoa omistajalle (yhdistykselle) ja yhtiötä, jonka tarkoitus on tuottaa voittoa yhdistykselle. Edellisessä imagoon liittyvissä sitaateissa aihetta jo sivuttiinkin. Useimmin suurilla yhdistyksillä palvelun tuotanto voi olla niin laajamittaista, että se pystyy tekemään merkittävää tuottoa omistavan yhdistyksen yleishyödylliseen toimintaan. Tällöin perustetun yhtiön ei välttämättä ole tarkoituskaan pysyä yleishyödyllisellä verottomalla alueella, vaan se kilpailee muiden yksityisten palveluiden kanssa vallitsevilla säännöllä. Tulojen tuottamisesta yhtiöittäneiden osalta on haastatteluissa sanottu seuraavaa

> No se, mitä tietysti odotetaan, on että siitä tulis tälle liiton puolelle jonkunlaisia tuottoja. Ja täs täytyy nyt se huomioon, että meidänkaltanen orgaani liiketoiminnan omistajana, niin ei lähde varmaan semmosesta, kun kapitalistiomistaja, joka odottaa, että sieltä pitää saada hirveät osingot. Meidän lähtökohtana on ollu se, et-

> tä tän toiminnan pitää pysyä pystyssä, niin että se ei liitolle saa tuottaa tappioita. Tämmönen vähän naiivi lähtökohta. Samalla kuitenkin on sitten lähdetty siitä, että me saadaan sieltä tuottoja jatkossa tänne liiton puolelle ja esimerkiks mehän omistetaan nää kaikki tilat, mitä täällä on, niin osakeyhtiö on liiton vuokralaisena tässä tiloissa ja me otamme siitä käyvän vuokran ja samoin näistä erilaisista hallintopalveluista, joita järjestö myy osakeyhtiölle.
>
> No sitten hyvä yhtiö, joka tuottaa tulosta, niin osingot tulee tietysti omistajalle eli säätiölle.
>
> [--] Tulevaisuudessa on mahdollista, että tähän konserniin kuuluu myös sellaisia yhtiöitä, jotka on ihan perinteisellä tavalla yhtiö, eli ne pyrkii siihen, että ne voivat maksaa osinkoa omistajalleen. Eli tuottaa tulosta, joka taas hyödyntää omistajansa näitä aatteellisia tavoitteita.

Erikseen täytyy mainita, että elinkeinotoimintaa varainhankintatarkoituksessa voi olla ilman tai ennen yhtiöittämistäkin. Jos tiukentuneet säädökset eivät vaikuta yhdistyksen päätoimintaan, yhtiöittämiselle ei välttämättä muodostu todellisia paineita. Haastatteluissa tämä nousi esiin seuraavasti

> Meillä ei oo vielä eriytetty mitään, mehän tehdään liiketoimintaa aika laajamittaisestikin, varainhankintana, mut se tällä hetkellä toimii vielä tässä saman yhdistyksen sisällä, omana tulosyksikkönä, mutta ei omana yhtiönä. Tietysti ollaan menossa ja mennään siihen ihan tässä lähiajan tavoite [--].
>
> [--] me ei olla yhtiöittämistä vielä tehty, mutta mehän hoidamme näitä tulosyksiköitä ikään kuin yhtiöinä, eli me olemme hakeneet yleishyödyllisen yhteisön veronhuojennuksen viideks vuodeks. Mut sitten me otamme sieltä eroon [yleishyödyllisyyteen kuulumattomat toiminnat], niin siinä ei oo mitään ongelmaa, mut koulutustoiminta hoidetaan vielä ry:n puitteissa [--]. Meillä on ollu tätä keskustelua meidän hallinnon aloitteesta, liittohallituksen piirissä on keskusteltu jo aikasemmin tästä vuosia sitten yhtiöittämistarpeesta, ja ehkä siinäkin mielessä, et onks meillä semmosia toimintoja, jotka ei niin suoranaisesti liity meijän päätoimialaan, et ne kannattais muodostaa erillisiksi yhtiöiksi, mut toistaseksi kaikissa vaiheissa on todettu, että on edullisempaa jatkaa näin. Siis kysymys on puhtaasti ehkä niinku liiketoimintamuotosesta toiminnoista.

Osakeyhtiön toimintamuoto, jossa osakeyhtiö ei maksa osinkoa omistajilleen, voidaan valita edistämään ja toteuttamaan yhdistyksen arvojen mukaista toimintaa. Jotkut haastateltavat pitivät yhtiöittämistä välttämättömänä muuten kuin ulkoisten paineiden aiheuttamista syistä. Haastatteluissa tuli esiin, että yhdistyksen muodostama osakeyhtiö, joka ei jaa osinkoja, oli märitelty yleishyödylliseksi, jolloin se voi edelleen olla julkisten avustusten piirissä. Suomen

osakeyhtiölaissa ei erikseen nimetä tällaista osakeyhtiömuotoa. Osakeyhtiölaki (734/1978) sekä valmisteilla oleva uusi osakeyhtiölaki (HE 109/2005) mahdollistavat kuitenkin sen, että yhtiön tarkoitukseksi yhtiöjärjestyksellä määrätään *kokonaan tai osaksi muu kuin voiton tuottaminen osakkeen omistajille*. Esimerkiksi Saksassa on määritelty lakiin *non-profit*-yhtiö.

> [--] sitten pohdittiin, että millä tavalla selkiytettäis ja eriytettäis sit nämä palvelutuotantokuviot niin muualle. Ja siinä, siinä vaiheessa sit synty tämä idea tehdä yleishyödylliset yhtiöt, eli ne ei, nämä meidän kolme yhtiötä, niin ne ei jaa voittoa eikä osinkoa. Eli sitten ne on sekä Raha-automaattiyhdistys-avustuskelposia että Opetusministeriön avustuksen piirissä, tai siis tämä Oy on Opetusministeriön avustuksen piirissä. Opetusministeriö ja Raha-automaatti-yhdistys edellyttävät, että pitää olla tällainen yleishyödyllinen. [--] Kyllä tietysti keskusteltiin myös säätiö-mallista, mut se aika nopeesti sitte vedettiin sivuun ja todettiin, että yhtiömalli on hyvin selkee ja yksinkertainen. Ja sitten yhtiöstä sitten taas, niin tähän mennessä nyt on tullu kyseeseen ainoastaan tämmönen ihan normaali yhtiölain, osakeyhtiölain kaikkia määräyksiä noudattava yhtiö, jonka ainoa ero tämmöseen tavalliseen yhtiöön on se, että se todellakaan ei jaa voittoa eikä osinkoo omistajilleen vaan mahdollinen tulos käytetään toiminnan kehittämiseen.[--]

Osakeyhtiömuodon valinta mahdollistaa myös pääoman kasvattamisen antien avulla. Tällaisen toiminnan seuraukset ulottuvat jo suunnitteluvaiheessa paljon pidemmälle tulevaisuuteen kuin toiminnan rahoittaminen lyhytaikaisen, yleensä rahoituslaitoksista haettavan vieraan pääoman avulla. Toiminnan laajentamiseen hankittavaa rahoitusta pidettiin tärkeänä, mutta yhtä tärkeäksi nousi samalla vakavaraisuuden ja osakkeen arvon säilyttäminen myös tulevaisuudessa. Haastatteluissa esiintyi seuraavia teemoja

> Ja siinä oli myöskin se, että kun tytäryhtiöitetään, niin sille voi järjestää osakeanteja, niinkun järjestettiinkin. Elikkä siihen tuli sitten osakkaita muitakin, tää pääoman keruu. Se on yks kamalan tärkeä puoli tästä osakeyhtiöasiasta. [--] Kun lähtökohta on ollut se, että ne [osakkeen ostajat] lähes lahjottaa sen rahansa, monet on mieltäny sen lahjoituksena, vaikka minä oon pitäny sitä lainana. Minä oon pitäny sitä tärkeenä, että joskus myöskin se raha voidaan irrottaa tästä ja esimerkiks sijoittaa uudelleen töihin, johonkin muuallle, eli sen takia on tärkeetä, että osakkeiden arvo säilyy.
>
> Ja sitten tää riski, ennen kaikkea yrityksen perustajalla on siitä osakepääomasta, ja koska tämmönen yhtiöhomma on, se on hyvin selkeetä, osakepääoman pitää säilyä tai vähintään 50 % osakepääomasta pitää olla tallella, muuten se joutuu selvitystilaan ja kaatuu. Se on myös hyvin selkee haaste sen toiminnan kehittämiselle ja toiminnan johtamiselle ja sitä on pidetty ihan hyvänä.

Osakeyhtiön pääoman kasvattamiseen antien avulla liittyi haastatteluissa myös muita ulkoisvaikutuksia, joita voidaan pitää jopa tärkeämpinä kuin pääoman keräämistä. Osakepääoman kasvattamisen vaikutukset ulottuvat toiminnallisen vastuun kasvamiseen ja korostumiseen, koska perustettu yhtiö on vastuussa pääomastaan osakkeenomistajille. Samalla tämä tarkoittaa entistä tiukempaa sitoutumista toimintaan pitkäksi aikaa. Vahvempaa sitoutumista pidettiin hyvänä sekä yhtiötoiminnan että aatteen kannalta. Samalla aatteellisen toiminnan harjoittamista osakeyhtiön kautta pidettiin sekä haasteena että mahdollisuutena yhdistyksen toiminnan edistämiselle ja varainhankinnalle ja monet pitivät tuloksia positiivisina.

> Tää suojaus on kauhean tärkee, siis mää koen, että tää tyytyväisyys kyllä siitä, että ollaan osakeyhtiö niin se on ihan merkittävä, totta kai osakeyhtiössäkin on sitten se omistajien jopa vaihtuva mielipide voi vaikuttaa. Ja jos rupee näkymään rahaa, niin sitten voidaan ruveta miettimään osinkoja, vaikka meillä on periaatteessa non-profit-yhtiö, mutta tää on niin vaativa ala, että tässä pitää saada sen kokemuksen kertyä ja se voi kertyä ainoastaan siten, että ihmiset voi sitoutua tähän pitkäjänteisesti. Ja jollei se ole palkallista työtä, vakaata toimintaa, niin semmoista sitoutumista ei pääse tapahtumaan.
>
> [--]mulla itselläni oli ajatus siitä, että minkä takia nimenomaan yritysmuoto, että se on tavallaan yhteiskunnallinen koe myöskin. Kun aina väitetään, että tämmönen eettinen tapa toimia yrityksellä ei oo mahdollinen, niin mä itse asiassa halusin tehdä sen yhteiskunnallisen kokeen, et onko vai eikö. Että tää oli ensimmäinen tämmönen osakeyhtiö, non-profit kylläkin. Ihan normaali liiketaloudellisen periaatteen toimiva. Ja nyt se yhteiskunnallinen koe on tehty ja se on osoittautunu onnistuneeksi, ei helpoksi, mutta kuitenkin mahdolliseksi, niin mää sanosin, et tää on ehkä aatteelle aika tärkeä asia.
>
> Tässä kentässä tulevaisuus todella näyttää siltä, että kyllä näitä yhtiöitä eri yhdistykset, paikalliset ja valtakunnalliset, joutuvat perustamaan, ja on ihan hyväkin, että perustetaan. Ja samalla joudutaan sitten miettimään, mikä niistä yhtiöistä on todella tämmöinen sosiaalinen, yleishyödyllinen, jota ei siis tehdä sen takia, että se tuottais voittoa vaan sen takia, että se tuottais hyviä, yhteiskunnalle tärkeitä ja ihmisiä hyödyntäviä palveluita. Ja sitten voi olla osa yhtiöitä, jotka on ihan normaalissa kilpailutilanteessa normaaleilla markkinoilla ja tuottavat lisäarvoa kansalaisjärjestötoiminnalle. Et kansalaisjärjestötoiminta ei voida jäädä pelkästään avustusten varaan vaan omavarainhankinta on koko ajan tärkeemmässä ja tärkeemmässä roolissa. Ja järjestön arvoihin sopiva liiketoiminnankin kehittäminen on Suomessakin ihan olennaista. Monissa muissa maissahan se on huomattavan paljon isompaakin [--]

Yleisesti ottaen toimintaansa yhtiöittäneet järjestät ovat olleet tyytyväisiä yhtiöittämiseen. Esimerkiksi hyviä tuloksia on saavutettu toiminnan ja organisaation selkiytymisessä sekä

tehokkuuden parantumisessa. Myös toimintaympäristön muutoksesta aiheutuneisiin vaatimuksiin on pystytty sopeutumaan.

> Siis etuja, kyllä nää kaikki tavoitellut edut on jossain määrin saavutettu ja tilanteeseen ollaan tyytyväisiä, minä en ainakaan osaa nimetä, että kuka ei olisi tyytymätön, tai kuka olisi tyytymätön.
>
> [--] nämä syyt minkä takia yhtiöittämiset tehtiin, niin ne edut on ilman muuta saavutettu. Ja tilanteeseen ollaan aika lailla tyytyväisiä
>
> [--] uskosin että kohtuullisen tyytyväisiä tässä ollaan puolin ja toisin [--]. Mutta minusta, siihen voidaan olla tyytyväisiä, että kaiken kaikkiaan toimintaympäristön muuttumiseen kyettiin täs vastaamaan ja liiton toiminta, yleishyödyllinen toiminta on kyetty turvaamaan. Ja mitä tässä liiton hallituksessa käytiin tos pari viikkoo sitten keskustelua yhtiön toiminnasta, niin tuli esille, että pidetään hyvänä, että liitto on kyenny vastaamaan huutoonsa siinä, että pystytään jatkossakin hoitamaan nää asiakkaat hyvin ja turvaamaan myös melkoselle ihmismäärälle työpaikat [--].
>
> koen, että tää tyytyväisyys kyllä siitä, että ollaan osakeyhtiö niin se on ihan merkittävä [--].

Otoksesta pienimmässä yhdistyksessä yhtiöittämisen ainoa esille tullut etu olisi ollut mahdollisuus säilyttää nykyinen toiminta. Toiminnan kustannusten tiedettiin kuitenkin nousevan niin korkeiksi, että sitä ei pystyttäisi jatkamaan yrityksenä. RAY:n taholta ratkaisuksi on esitetty, että yhdistys muuttaisi palvelutoimintaansa nykyistä kevyemmäksi ei-liiketaloudelliseksi toiminnaksi. Yhdistyksen puolella ajatus palvelun luonteen muuttamisesta ei ole saanut kannatusta. Ehdotettu toiminta eroaisi merkittävästi alkuperäisestä toiminnasta, joka koetaan selvästi tarpeellisemmaksi ja hyödyllisemmäksi kuin RAY:n ehdottama kevyempi palvelutoiminta.

7.4. Koettuja uhkia, suojautumistapoja ja syitä olla yhtiöittämättä

Sekä yhdistysten että yhtiöittämisen syiden erilaisuus on johtanut siihen, että yhdistykset ovat kohdanneet erilaisia uhkia ja ongelmia toiminnan muuttuessa. Joitakin yhteisiä uhkia haastatteluiden perusteella pystytään löytämään. Uhkien tyypit voidaan luokitella hieman vastaavasti kuin yhtiöittämisen edut. Konkreettisia uhkia toiminnan kannalta on koettu niin uudessa liiketoiminta mallissa kuin yhdistykseen jäävässä toiminnassa. Uuteen liiketoimintaan liitettiin myös hankalemmin määriteltäviä ”aineettomia” uhkia, kuten pysyykö aatteellisuus tärkeänä ja

toteutuuko se myös yhtiön toiminnassa kuten oli suunniteltu. Epävarmuutta koettiin myös perustajayhteisön ja yhtiön mahdollisesta etääntymisestä toisistaan. Ilmentyneiden uhkien lisäksi tässä osiossa käsitellään myös syitä olla yhtiöittämättä, joihin esiintyneet uhat usein liittyvät.

Liiketoimintaan liittyvistä uhkista mainittiin muun muassa epävarmuus tulevaisuudesta. Haastatteluissa kävi ilmi, että liiketoimintaosaaminen on alussa voinut osoittautua liian ohueksi yhtiön toiminnan vaatimuksiin. Useat haastateltavat mainitsevat ongelmia ja epävarmuutta henkilöstöpolitiikassa. Työntekijöiden siirtyminen yhdistyksen palveluksesta yhtiön palvelukseen on kuitenkin sujunut joustavasti, kun epävarmuus työntekijöiden osalta uutta toimintaa kohtaa on vähentynyt.

> Liiketoimintaosaaminen on osoittautunu vähän liian ohueks, elikkä, siinä on täytyny kouluttautua, terävöittää sillä tavalla sitä sen osaamisen puolta [--].
>
> [--] Tässähän käytiin aika vahvat keskustelut myös sitten työntekijöitten kanssa siitä, että mitä tämä tarkottaa siirtyä tästä liiton palveluksesta osakeyhtiön palvelukseen. Ja meillä oli siinä ihan hyvä yhteistyö ammattiyhdistysliikkeen kanssa, koska tästä väestä aika suuri osa on järjestäytyneitä. Ja saatiin sitten aikaan tämmöset yhteiset sopimukset siirtymisestä ja niistä käyty neuvottelut ja tehty kirjalliset sopimukset. Ja täytyy sanoo, että se loppujen lopuks suju sitten, itse pidän sitä suorastaan yllättävänkin hyvänä, että siinä oli kuitenkin työntekijöitä, jotka oli kolmisenkymmentäkin vuotta vanhimmat ollut tässä liiton [palveluksessa] ja heillä oli semmonen aika maanläheinen ajatus monella, että tässähän käytännössä on sama työnantaja, ettei tässä mitään tapahdu [--].
>
> [--] säätiön puolella tämmöset, jotka on täällä ollu jo pitkään johtotehtävissä ja sitte kun joku osio siirretään yhtiöön, niin sillon sen täällä johtotehtävissä olleen vaikutusmahdollisuus siihen yhtiöön siirrettyyn toimintaan katkee. Se ei enää kuulu hänen tehtäviinsä vaan se on sen yhtiön hallituksen mies sieltä yhtiön uuden johdon alasta tehtynä, niin se aiheuttaa aina välillä, että hetkinen, että ennen ne kuulu mulle, nyt mulla ei oo enää edes oikeutta sanoo mitään. [--] tämmösiä, vois sanoo hyvin inhimillisiä reaktioita välillä, voi syntyä, että joku saattaa unohtaa, että hetkinen ne ei enää kuulukkaan mulle. Ja pitää sitten muistuttaa, ei oo enää sun tehtäviis…

Edellä mainittujen organisaation sisäisten ongelmien lisäksi haastatteluissa tuotiin myös ulkoisia liiketoimintaan liittyviä ongelmia. Esimerkiksi pelko toiminnan tulevaisuudesta ja liiketoiminnan hallinnasta ja näihin sidoksissa olevat seikat nousivat useasti esiin.

> Suurin pelkohan siinä oli aina tämä et miten siinä jatkossa käy, elikkä säilyykö se liiketoiminta hallussa. Se on suurin pelko siinä, ei siinä oikeestaan mitään muuta pelkoa ole. Tottakai liiketoiminnassa on omat riskinsä, toinen pelko on, että pysyykö se pystyssä. Semmostahan nyt on ihan turha ajatellakaan, koska se on aina liiketoiminnan riski. Suurin ja pahimpia, kun siinä on nimenomaan jäsenistö pelkäs ja osa, että pysyykö se toiminta yhdistyksen hallussa enää sen jälkeen, kun se on eriytetty ja kuinka kauan se pysyy.
>
> [--] ja toiminta on nyt minusta hyvässä mallissa. Mutta tietysti tää kilpailutilannehan on vaikeempi kuin aikasemmin [--].
>
> mistä nyt ehkä tällä hetkellä keskustellaan, että pysyykö konserni toiminnallisena kokonaisuutena vai alkaako yhtiö elää siis sillä tavalla emostaan irrallista elämää. [--] jonkinlaista aaltoliikettä siinä varmaan on ollu koko ajan menossa, että yhtiöt on saanu elää ilman että sitä on mitenkään ohjattu ja välillä sitä ohjausta taas on. Tällä hetkellä sit aika selkeet pelisäännöt, että tämmönen haitariliike on ehkä pysähtyny yhtiöitten hallituksessa ja säätiön hallituksessa vallitsee yhteinen käsitys siitä että tässä emoyhtiö ikään kuin on säätiö ja sitten nää osakeyhtiöt on tytäryhtiöitä. No kyllä musta se tällä hetkellä sanotaan hyvällä selkeällä omistajapolitiikan muotouttamisella ja linjauksella, mikä on tehty, niin on se ymmärrys siitä että mitä tää konserni on ja mitä konserni tekee, niin se on saavutettu, ei siinä nyt isompia ristiriitoja ole kyllä enää.

Yhtiön harjoittaman bisnespolitiikka ja aatteellisen toiminnan luonteen erilaisuuden ja eriytyminen arvioitiin joissakin haastatteluissa ongelmaksi. Toimijat, joilla oli kokemusta aatteellisen toiminnan ja yhtiötoiminnan yhteensovittamisesta, olivat sitä mieltä, että toiminnot ovat tukeneet hyvin toisiaan. Haastatteluissa tuli eräässä kommentissa ilmi, että tehokkuuden lisääminen sekä yleishyödylliseen että liiketoimintaan on tarpeellista.

> [--] mut et kyllähän koko ajan pitää olla siinä mielessä tarkkana, että nää yhtiöt toteuttavat kuitenkin niitä omistajansa perusarvoja, ja että ne ei eriydy liikaa, ettei ne rupee toimimaan aivan itsenäisesti ja vastoin omistajansa tahtoa.
>
> Vois sanoa, että semmonen peruslinjaus, että yhtiön pitää toimia yhtiö toimii, eli se ei oo hyväntekeväisyysjärjestö, niin sen kirkkaana pitäminen välillä jossakin yhtiön henkilökunnassa ei aina tuu helposti. Monet on ollu täällä yleishyödyllisellä puolella ja tämmönen tehokkuusvaatimus, joka yhtiöön kohdennetaan, niin helposti tulee ajatus, että miksi niin, että eikö se ole liian kovaa politiikkaa ja miks pitää olla tehokas. Ja kyl mää oon tuota samaa sitten täällä säätiönkin puolella todettu, että ei se, että me tehdään hyväntekeväisyyttä, tarkoita sitä, että me saamme olla leväperäisiä. Totta kai asiat pitää hoitaa tehokkaasti ja ettei se anna oikeutta laiskotteluun, että ollaan yleishyödyllisiä. Mutta kyllähän tän tapaista keskustelua tietysti käydään sillon konsernin sisällä kun on erilaisia ympäristöjä.
>
> [--] Mut tietysti oli tavallaan ideologinen pelko, koska järjestötoiminta perinteisesti kuuluu vapaehtosuus ja se, että toiminnassa ei pyritä taloudellisiin voittoihin. Ja

> se on ehkä ollu, niin tässä ku muuallakin järjestökentässä se hankala paikka ymmärtää tätä yhtiöittämistä ja sen tilannetta. Ja tietysti sitten pelkona oli se, että aiheuttaaks tää keskusliitolle taloudellisen katastrofin, jos tämä menee huonosti, että mennäänkö tässä konkurssiin ja kuka maksaa viulut [--]. Tän yhtiön palvelutoiminnan keskeiset arvolähtökohdat on suoraan samanlaisia kuin liiton toiminnan lähtökohdat, ja tässä sitten on ajateltu sitä arvopohjaa, miltä me lähdetään liikkeelle, että myös tää liiketoiminnan eettinen puoli ja arvopohja perustuu keskusliiton ideologiaan. Ja se on otettu siinä lähtökohdaks ja tietysti toisaalta siinähän on pakko ottaa huomioon tää liiketaloudellinen puoli, koska raha on tultava pikkusen enempi kuin mikä siinä menee. Täähän on se fakta, jos siinä käy toiste päin, niin sillon se on kanttuvei koko putiikki.
>
> Meidän toiminta-ajatus on edistää [aatteellista] toimintaa harjoittamalla sitä mahdollisimman hyvin. Ja tätä tehtävää osakeyhtiömuoto ja meidän toiminta tekee, että ei mitään ristiriitaa.

Aatteellisuuden häviämistä bisneksen kustannuksella pidettiin ei-yhtiöittäneissä järjestöissä erityisen suurena uhkana, ja se mainittiin eräänä painavimpana syynä olla yhtiöittämättä. Esitetyt kommentit koskevat niin pieniä kuin suuriakin ei-yhtiöittäneitä toimijoita. Aiheesta sanottiin esimerkiksi seuraavaa

> Mutta ne on tällasia, arvo- ja periaateasioita ja ne on yhtä paljon kantamassa meitä pysymään täällä palveluntuottajan roolissa, eli me katsomme että nimenomaan tän lisäarvon vuoksi meidän täytyy pysyä täällä palvelun tuottajana, koska nää ei tule hoidettua yhtä hyvin ilman tätä eetosta ja tän järjestötoimijan tuomia arvoja [--]. Me pelätään siis sitä, että yhtiöittämisen kautta meistä tulee bisneksen tekijä, jossa pakko luopua joistakin arvoista ja eetoksesta, koska näillä markkinoilla on pärjättävä, koska siellä on palveluyrittäjiä rinnalla, joilla on ihan muu, kun tämmönen sosiaalinen eetos. Ne tekee bisnestä ja siellä ei kauheasti pärjää muutakun omaksumalla aika pitkälle samat ehdot. Ja tämän menettäminen on äärettömän tuhoisaa, sillon kun me liikutaan ongelmien alueella, joita ei kauhean helppo ole käsitellä [--].
>
> [Jäsenyhdistykset] tekee kuitenkin valtaosan kaikesta asiakastyöstä ja palvelujen tuottamisesta [--]. Meillä on oikeestaan kaks tehtävää keskusliittona suhteessa jäsenyhdistyksiin: jäsenyhdistysten työntukeminen ja jos se työ ajetaan alas tai yhtiöitetään, niin kyllä meidän rooli tulee muuttumaan aivan huomattavasti. Sit meillä on oma valtakunnallisen vaikuttamistoiminnan rooli, joka varmaan tulis säilymään tässäkin tapauksessa. Mut siltä menee tavallaan pohja pois, koska tavallaan se perusta, jolla vaikuttamistoiminta tapahtuu, niin se nousee tästä yhdistysten asiakastyöstä [--]. [--] kyl tää niin valtavan iso juttu [on], niin vastoin meidän toiminnan koko ideaa, että kyl tää iso muutos olis ilman muuta. Perimmäinen huoli, mitä me kannetaan, on tietenkin näiden palvelujen saajat, …

Yhtiön valtaamista ei pidetä mahdollisena, vaikka tuottava liiketoiminta on herättänyt kiinnostusta ulkopuolisissa ostajissa. Yhtiöittämisjärjestelyt on pääsääntöisesti tehty siten että valtaaminen ei edes ole mahdollinen. Yleisin tapa suojata toiminta on, että säätiö tai yhdistys omistaa 100 % perustamansa yhtiön osakkeista. Järkevällä omistajapolitiikalla pyritään varmistamaan, että uudella yhtiöllä ja yhdistyksen aatteelliset intressit ovat samansuuntaiset. Valtauksen uhkaa ei kuitenkaan väheksytä, eräässä haastattelussa tuli ilmi, että liiketoiminnannasta oli tehty useita ostotarjouksia.

> Siinähän on oma riskinsä, että se kaapataan tai vaikkei kaapatakkaan, niin sit voi olla et ei tuotakaan sieltä niitä mahdollisia voittoja [--].
>
> Säätiö omistaa kaikki [osakkeet, joten valtaaminen ei ole mahdollista]. [--] Mut sen tietysti voin kertoa, että kyllähän tässäkin huoneessa on käyny paljon niitä, jotka ois halunnu ostaa meidän yhtiötä, siis kokonaan tai ei nyt tietysti kultamunia munivaa hanhea, kanathan myydään [--]. Sitten tietysti tää omistajapolitiikka näitten yhtiöitten suhteen, niin siis se varsinaisesti sen omistajapolitiikan säätelee koko säätiön hallitus. Eli siellä kuitenkin päälinjaukset omistajapolitiikalle kirjataan, se säätiö omistaa ja omistajan tehtävä on osoittaa yhtiölle, että tohon suuntaan mennään. Mutta sitten yhtiöthän sitten tietysti osakeyhtiölain mukaisesti toimii varsin itsenäisesti
>
> Vakaus, kun osakeyhtiö on rajallinen se omistus ja sitten osakeantien yhteydessä voidaan aina miettiä, että rajoitetaanko omistusoikeuksia, merkintäoikeuksia jotenkin, esimerkiks viimesessä tehtiin, että mietittiin sitä, entä jos joku todella kiinnostuu ja sitten me esimerkiks rajoitettiin se sataan kappaleeseen, se merkintäoikeus. [--] se on kieltämättä yksi sellainen asia, että jos on hyvä omistajapohja, niin sillä todennäköisesti on myös merkitystä jossakin tulevassa käänteessä [--] Et ihan oikeestaan viimesessä osakeannissa ja niitä on, osakeanteja on ollu useampia, minä esitin sen uhan ja siihen tehtiin sitten huomautus. [--] et en näe tällä hetkellä millään tavalla valtaamista mahdollisena ellemme järjestä uutta osakeantia vapaasti.
>
> [--] että jatkossa vois omistajana olla myös nää tietyt jäsenyhteisöt, ja varmaan semmonen suuntaus tässä tulee, koska tota täähän ei oo, täähän ei oo sellanen bisnes, johon joku nurkanvaltaaja kovin helposti pääsis käsiks, koska tää on liiton 100%:sti omistama. Sehä on liiton päättävien elimien asia hoitaa sitten tämä juttu miten sen kanssa sitten menetellään.

Yhtiöittämistä perusteltiin teknisillä ja liiketaloudellisilla argumenteilla, mutta niillä voidaan myös perustella yhtiöittämättä jättämistä. Aatteelliset ja tekniset syyt voivat olla sidoksissa toisiinsa. Esimerkiksi yhdistyksen puolella toimintaan liittyvien synergiaetujen arvioitiin vähenevän, jos yhdistyksen toimintaa siirrettäisiin yhtiöön ja transaktiokustannukset saattavat kasvaa byrokratian kasvamisen myötä.

> [--] Samalla tavalla ei pystyttäis hyödyntämään tätä synenergia-etua, jos olisimme osakeyhtiössä, et siinä toimii paljon kovempi lainsäädäntö ja toimintapolitiikka, koska jos me siirrämme vastuun toimivalle johdolle kussakin yhtiössä niin siitä se omistajapolitiikka ei anna ihan samanlaisia mahdollisuuksia sitten tän aatteellisen toiminnan tukemiseen, vaikka se ei niin paljon rahallista aina ole ollutkaan,
>
> Siis kysymys on puhtaasti liiketoimintamuotosesta toiminnoista ja siinä kuitenkin mietittiin sitä, että kun me oomme järjestö ja pitäneet voimavarana toimintaverkostoajattelua, että meillä on aatteelliset yhdistykset ja sitten jotka osataan toimia julkisessa yhteiskunnassa yhden tai useamman kunnan alueella ja toimia etujärjestönä, vaikuttamisjärjestönä ja myös tämmösenä vertaistuki- ja ohjaus/neuvontapalveluja antavana järjestönä. Ja sit meillä on [useita toimintayksikköjä], jotka toimii palvelutuottajina, jotka tekee myös sopimuksia yrityselämän tai sitten julkisen palvelun kanssa, kuntien tai sosiaalikuntoutuksen tai vakuutusyhtiötoiminnan tai terveydenhuollon kanssa. Ja sitten meillä on nää jäsenet ja asiakkaat, niin me ollaan aika ainutlaatuinen organisaatio, kun me olemme paitsi omasairausryhmiä osalta omajäsenistön puitteissa, kehittää ja valvoa niitä palveluja ja testata niitä, niin sit meillä on mahollisuus myös heijän lisäks vielä palvella muitakin asiakasryhmiä, eli tää on tämmönen yhteisöllisyys, ja sanoisko vaikuttaminen ja osallistuminen, toteutuu paljon paremmin, kun se toteutuis siinä, että olisimme vain toteuttamassa omistajapolitiikkaa. No ry:ssä toiminen on yks arvotekijä, joka on taloudellisten seikkojen ohella niin puoltanu sitä, että ei yhtiöitetä toimintoja tässä vaiheessa [--]

Pienimmässä yhdistyksessä yhtiöittämisen uhat erosivat isompien toimijoiden ongelmista. Vaikka yhtiöittäminen olisi mahdollisuus säilyttää nykyinen toiminta, sen seurauksena olisi huomattavasti korkeammat toimintakustannukset. Yhdistyksessä on nykyiselläkin kustannustasolla jouduttu tekemään lomautuksia ja tilanteen arvioitiin olevan vaikea muillakin vastaavilla pienillä järjestöillä. Koska rahoitustilanne on huono ja sen ei odoteta paranevan tulevaisuudessa, vanhan toiminnan siirtämistä liiketoimintamuotoon pidetään mahdottomana. Eräs liiketoiminnan onnistumisen keskeisistä edellytyksistä tiedostetaan*: Jos yhtiö perustetaan, liiketoiminnan on oltava kannattavaa*. Yhdistys tuntee kuitenkin toimintakenttänsä riittävän hyvin ja tässä vaiheessa on jo tiedossa, että heidän toimialallaan asiakasryhmillä ei ole varaa maksaa markkinahintaa yhdistyksen tai kenenkään muunkaan tuottamasta palvelusta. Sama ongelma tiedostetaan useimpien pienten toimijoiden keskuudessa

> Meidän asiakkailla ei ole varaa maksaa yksityisten hintoja palvelusta. Yksityisen hinta on tällä hetkellä noin viisinkertainen meidän hintaan.
>
> [--] Meidän asiakkaat ei missään tapauksessa, nää on hyvin huonosti toimeentulevia. [--] Heillä ei mitään mahdollisuutta [maksaa markkinahintaa], että kunnathan meiltä ostaa käytännössä kaiken. Me ei toimita sellaisella alueella, jossa ois juuri ollenkaan itsemaksavia.

Vaarana siten on, että konkreettisen palvelun tarpeessa olevat saattavat jäädä palvelun ulkopuolelle, jos yleishyödyllinen toiminta joudutaan lopettamaan. Erityisesti tässä tapauksessa on syytä epäillä yksityisen palveluntuottajan toimivuutta markkinoilla, koska asiakkaat eivät kykene maksamaan tarvitsemastaan palvelusta ja tuen vähenemisen myötä palvelun rahoitus huononee entisestään, tuottajasta riippumatta. Tätä ongelmaa ei-yhtiöittäneet pitivät erittäin vakavana marginaalisten palveluiden osalta, koska tällainen toimiala on erittäin riippuvainen ulkopuolisesta rahoituksesta, esimerkiksi kuntien osuudesta ja joissakin tapauksissa Ray:n tuen osuus on vielä merkittävämpi. Kuntien hankalan rahoitustilanteen vuoksi yksityisyrittäjyyttä pidettiin mahdottomana marginaalisissa palveluissa ja kustannusten nousu vähentäisi palvelujen ostoa järjestöiltäkin. Ei-yhtiöittäneet kertoivat seuraavaa

> Tässä toiminnassa meillä on hyviä kumppanuusrahoitusrakenteita, esimerkiks [palvelu]työssä 45 % rahasta tulee RAY:ltä ja 55 % kunnilta ostopalveluina, ja tää on hyvin yleinen kuvio meillä. [Kuntien osuudet] vaihtelee, et ei välttämättä oo ihan puolta, sanosin, et se vaihtelee ehkä 20–50 %:n välillä. Tässä on mun mielestä alan ihmisten ja usein työttömien ihmisten huijaus samalla menossa, kun sanotaan, että perustakaa yritys, ja sittenhän ne on näitä pieniä yrityksiä, jossa he joutuu aivan kohtuuttoman tilanteeseen, kun he yrittävät saada semmosen yrityksen kannattamaan. [--] Perimmäinen huoli, mitä me kannetaan, on tietenkin näiden palvelujen saajat, koska mekin toimitaan alueella, jossa on näitä vaikeita [tapauksia] ja kun tiedetään kuntien tilanne tällä hetkellä, niin jos me lätkästään arvonlisävero yli 20 % näiden palvelujen päälle, niin en mää ymmärrä, miten enää pystyy elämään. Siinä tapahtuu esimerkiks se, että [palvelu]paikat vähenee, ne ihmiset, jotka on kaikkein huonoimmassa tilanteessa niin mä en tiedä, mitä kunnat pystyis tarjoamaan lisää, jos me lopetettais tää. [--] Mäkin ihmettelen, miten [yksityinen] pystys hinnottelemaan, me on laskettu et siinä yrittäjä on todella loukussa, et pystyy saamaan palkkansa siitä. Tää on niin kallista työtä väkisinkin.
>
> Me pelkäämme, että osa syrjäytyneistä ihmisistä jäisivät kokonaan palvelun ulkopuolelle, ilman että täältä löytyy järjestöjä, jotka on valmiit non-profit -periaatteella tätä työtä tekemään. Kyllähän me tiedetään, että, jos niihin tulee alvi päälle, niin se pannaan palvelun hintaan ja me pelkäämme ja myös tiedämme, että yhteiskunnassa löytyy hyvin vähän sellaisia kuntia, jotka kykenee ja saavat sitten kunnan hallintoelimissä läpi näin kalliit [palvelut], palvelutilanteessa, jossa yhteiskunnassa päinvastoin on meneillään trendit, että nyt ruvetaan satsaan enemmän tuottaviin väestön osiin eli meidän kannaltamme se olis lähes katastrofaalista. [--] Ei oo mitään mahdollisuutta ja meiltä putoo kumppanikunnat suurissa määrin.

Muita uhkatekijöitä pienillä järjestöillä on resurssien riittämättömyys yhtiöittämiseen, niin rahallisten kuin aineettomienkin. Esimerkiksi haastatellussa pienessä järjestössä toimijoiden

korkea ikä on esteenä toiminnan eriyttämiselle, eivätkä jäsenet halua lähteä perustamaan yritystä vapaaehtois- ja muun työnsä lisäksi.

7.5. Muuta esille tullutta

Haastatteluissa esille tuli myös muita yhdistysten toimintaa koskevia seikkoja. Epäselvyyttä aiheuttavat erilaiset määritelmät yleishyödyllisyydestä. Esimerkiksi verohallinnon menettelyä yhdistyksiä koskevassa yleishyödyllisyyden määrittelemisessä pidettiin ongelmallisena sekä aikataulujen että sisällön osalta. Ei-yhtiöittäneet vaativat yleishyödyllisyyden poistamisen seurausten tarkempaa analysointia.

> [--] Tästä verottajan kirjeen sisällöstä, siellähän kriteereitä, joiden kautta, määritellään asioita ja siel on muun muassa palvelujen volyymi, ja me mennen tullen tietysti täytetään se kriteeri, samoin tää toiminta on ammatillista toimintaa, meil on moniammatilliset työryhmät, jotka näitä palveluja sitten tuottaa, niin monet kriteerit täyttyvät. Eli sillä perusteella meidän pitäs äkkiä yhtiöittää. Mutta mä olen ollut kritisoimassa tätä verottajan kirjeessä olevaa epäkohtaa, joka liittyy siihen, että siinä ei analysoida yhtään tätä palvelukenttää ja sillä analyysillä mä tarkotan tässä yhteydessä sitä, että siinä pitäisi kuitenkin nähdä että palvelut ovat erilaisia, esimerkiks suhteessa tähän markkinoilla olevaan kilpailuun ja tätä ei pidä möykkynä tarkastella tätä sosiaali- ja terveyspalvelujärjestöjä, vaan se pitää analysoida tarkemmin. Olen jo useammallakin foorumilla ollu vaatimassa, että nyt on sosiaali- ja terveysministeriön oltava ryhdikäs ja tultava kertomaan että pitää tää kenttä analysoida paljon tarkemmin ennen kuin voidaan tämmöistä tuhoa lähteä tekemään, koska suomalainen hyvinvointipalvelujärjestelmä on vastoin eurooppalaisia malleja rakennettu suurelta osin niin että kunnille on järjestetty mahdollisuus hoitaa osa vaikeasti toteutettavasta palvelutuotannosta kolmannen sektorin toimijoiden kautta ja nimenomaan ne alueet, jossa järjestöjä on alettu käyttää, ovat usein näitä palveluita, jotka on näitä ilkeitä ongelmia, joita [on] poliittisesti vaikea hoitaa kunnissa, joihin ei nää palveluyrittäjät halua paljon kajota. Tää palvelujärjestelmä on suurilta osin rakennettu tällä tavalla ja sen tuhoamiseen ei verottajan anneta lähteä. Mä itse haluan kehottaa tottelemattomuuteen, että älkää tehkö suin päin, muuta, kun tämmösen analyysin kautta, että siellä on kilpailuasetelma ja jos se yhtiöittäminen on se ratkasu, niin tehtäköön se sitten siltä osin.

Ei-yhtiöittäneiden osalta oltiin optimistia sen suhteen, että asioiden tarkemman selvittelyn jälkeen yleishyödyllisyys ei kaventuisi niin paljoa kuin verottajan ohjeen mukaan pitäisi. Yleisen keskustelutarpeen lisäksi korostettiin yhteistyön merkitystä asioiden hoitamisessa.

Osa toimijoista pitää nykyiseen epäselvyyteen syynä sitä, että useista paikoista tulee ristiriitaisia ohjeita ilman yhdenmukaista linjaa ja laajempaa keskustelua asianosaisten kanssa.

> Tää suomalainen järjestelmä [on] rakentunu näistä meidän juurista, että ei sitä erityisasiantuntemusta hirveän monella muulla ole. Ja tää on toimiva malli. [--] Mä en jaksa kauheesti nyt uskoo siihen, että et olis loppujen lopuks päättäjillä tässä maassa halukkuutta murtaa toimivaa järjestelmää, kun muutenkin on sosiaalihuollon ja sosiaalipalvelut on vaikeuksissa ja tossa on montakin näkökulmaa tohon. Mä en usko, että hirveen laajamittaista muutosta tulee tapahtumaan, ja siihenkin perustan tämän optimismini, että nyt alkaa olla jonkun verran tietoo siitä, että kuinka paljon EU-sisämarkkinasäännöstö pakottaa meitä tekemään tällasta, yritystoiminnalle tilanraivaamista ja kuinka paljon tää on ihan kansallista politiikkaa – ja tää on yllättävän paljon kansallista politiikkaa. Jos tämmösiä isoja ratkasuja tehdään, niin ne ei sais missään tapauksessa tapahtua hallinnollisina päätöksinä ja ohi poliittisen ja yhteiskuntapoliittisen keskustelun, pitäs testata se, että halutaanko Suomessa yleisesti tällaista muutosta. Haluaisin sanoa, että niiden, jotka on nyt avainasemassa päättämässä näistä asioista, niin niiden pitäis meiltä saada tarpeeks tietoa siitä, että mitä nää sinänsä kauniit kaaviot, jotka paperilla näyttää ihan selkeiltä, että yritykset hoitaa nämä ja kunnat hoitaa nämä, niin mitä ne ihan käytännössä tarkottaa. Mitkä palvelut romuttuu, mitä pitää järjestää, mihin pitää löytää toisella tavalla rahaa, mitä se konkreettisella palvelujen tasolla tarkottaa. Sit jos tehdään tämmösiä ratkasuja, niin ne tehdään yhteiskuntapoliittisen keskustelun ja päätöksenteon kautta ja sitten tiedetään, mikä on seuraus. [--] Se [keskustelu] on ihan alussa, on kauheesti epätietosuutta. Mä oon tänä aamunakin puhunu yhdestä tilanteesta, jossa pitäs käydä yhden [--] puolueen puoluesihteerille, hän oli ite pyytäny, et hän sais kunnollisen rautalangasta väännetyn selityksen siitä, mistä on kysymys [--]. Esimerkiks ruotsalaiset ja hollantilaiset ihmettelee suunnattomasti tätä Suomen yksityistämisintoa, koska he on ite sitä tietä jo kulkenu ja joutunu tulemaan takasin.

Myös arvolisäverokohtelu koettiin ongelmalliseksi ja julkinen keskustelu näistä asioista koettiin riittämättömäksi. Tukipolitiikan tulevaisuudesta on edelleen epävarmuutta, koska RAY on tiukentanut tukien myöntämisen linjaa. Myös pienten yhdistys tulevaisuudesta oltiin huolestuneita.

> [--] niin arvonlisäverolaissa on ne kytkennät sitten tuloverotuksen puolella ja arvonlisäveroissa 34–40 §:ssä on nämä meidän suurimmat toiminnat, nämä opetustoiminta ja kuntoutustoiminta, niin todettu arvonlisäverottomaksi. Sitä kautta ne ei täytä elinkeinon tunnusmerkkejä [--]. Tosin siellä sisässä on sitten toimintoja, jotka niin ovat verollisia ja tuota täähän se on se pirullinen viidakko, kun me joudutaan sitten veronhuojennuslautakunnalta varmuuden vuoksi hakemaan verottomuus koko toiminnalle, että ei jouduta niihin ongelmiin… Ei kukaan, ei vaikka ois kuinka asiantuntija, pysty erottamaan, mitkä on tänä päivänä verolliset ja mitkä verotonta toimintaa. Ja mitkä olis ikään kuin liiketoimintaa ja mitkä olis eiliiketoimintaa. Tietysti helpois, jos kaiken pistää liiketoiminnan kylttien alle, mut-

> ta siinä tulee ne omat hankaluutensa. Tää on verotuksen ja tästä näkökulmasta niin kaikken ikävin kenttä koko maassa, urheilujärjestöjen puolella on myöskin [--].
>
> Yleisesti on syytä pelätä, että kiristynyt tilanne on kaikista haitallisin pienille paikallisyhdistyksille, joilla resurssit yhtiön perustamiseen ja liiketoiminnan harjoittamiseen ovat rajalliset ja jopa riittämättömät. Tämä voi saattaa pienempiä yhdistyksiä lopettamisuhan alaiseksi, suurille vakavaraisille yhdistyksille tilanne ei ole yhtä huono. Kuitenkin kireät aikataulut tuottavat ongelmia ja esimerkiksi siirtymäajoista ei verohallinnon kanssa ollut keskustelua ollenkaan, joka on kummallista.
> [--] ytyn alvityöryhmään, joka selvitti ry:n toimintaa ja järjestöjen ongelmaa tässä arvonlisäverokysymyksessä ja ei siihen sen kummempaa selvyyttä sitten saatu, joka järjestöjen kannalta olis viety eteenpäin, tai ois ollu tarkotuksenmukainen.

Muutamat toimijat kommentoivat järjestöjen tilannetta edellisten aiheiden lisäksi kokonaistaloudellisesta näkökulmasta. Mielipiteissä nousi selkeästi esille, että joissakin tapauksissa pakkoyhtiöittäminen voi johtaa kokonaiskustannusten nousuun, jolloin palvelun tarjoaminen loppuu tai kasvaneet kustannukset kantavat veronmaksajat.

> Eli on kysymys semmosesta työstä, joka ei oo liiketaloudellisesti kannattavaa, mut se on kansantaloudellisesti kannattavaa. Ja sitä rajankäyntiä ei oo julkisuudessa käyty.
>
> Lähinnä sen vuoksi, että me ollaan oltu vapaita [verotuksesta] ja tää tuntuu lähes pyhäin häväistykseltä tää verottajan kirje ja meille syntyi välittömästi se tunne, että nyt verottaja ei tunne yhtään tätä toimintasektoria, ja tuli valtava huoli siitä, että voiko yksi osa yhteiskunnasta tehdä näin tuhoisaa jälkeä, missä on kokonaisvastuu maan hyvinvointipalveluista ja ruvettiin huutamaan sitten sosiaali- ja terveysministeriöltä ryhdikkyyttä, että se toisi tiedon verottajalle, että nyt te ootte iskemässä väärään kohtaan tätä hyvinvointipalvelujärjestelmää.

Eräs toiminnanjohtaja toi myös esille, että yleishyödyllisellä toiminnalla tai sen loppumisella on merkittäviä ulkoisvaikutuksia, jonka teoriaa käsiteltiin kirjallisuusosion neljännessä luvussa. Toiminta kytkeytyy reaalisten kuntankustannusten lisäksi aineettomiin hyödykkeisiin, joita on hankala hinnoitella. Esimerkiksi negatiiviseksi ulkoisvaikutukseksi mainittiin hyvänä esimerkkinä näkyvä köyhyyden ja eriarvoisuuden kasvaminen, jos järjestöjen tarjoamat palvelut vähenisivät. Paremmin toimeen tulevat kansalaiset voivat olla jopa valmiita maksamaan, siitä että köyhyys tai eriarvoisuus ei kasva, vaikka se ei henkilökohtaisesti kohdentuisikaan.

> Sitten meidän koko yhteiskunta [maksaa laskun] sillä lailla, että osa näistä vaikeista sosiaalisista ongelmista jää hoitamatta ja sitten ne kanavoituu rikollisuuden lisääntymisenä, eriarvoisuuden lisääntymisenä, joka tuottaa omat asiansa, tulee yhä enemmän kahden tai monen kerroksen väkee. Köyhyyden lisääntyminen tuo omat ongelmansa myös yhteiskuntarauhan kannalta, et kyl me lähennytään sitten jotain semmoista maata, jossa on esimerkiks rikollisuusluvut on aivan toista luokkaa. Tää tulee jakamaan ihmiset. Nää sosiaaliset ongelmat kannattais hoitaa mahdollisimman [aikaisessa] vaiheessa ja tämmösen järjestelmän purkautuminen tarkottais sitä, että niitä ruvettas hoitamaan vasta sitten, kun ne syöksyy päälle, kun on pakko hoitaa. Ja se on aina hirveen kallista, tai [jos niitä pystytään siinä vaiheessa] ylipäätään hoitamaan. Ihan jokaikisen, vaikka kuinka vastustaa sosiaalipalveluja ja on jotenkin epäluulonen, niin [pitäs] ainakin ajatella sitten tätä yhteiskuntarauhapuolta, että mitä me voitetaan siinä, että meillä ei oo hirveesti köyhiä ihmisiä ja hirveesti syrjäytyneitä ihmisiä.

Vastaavaan kokonaistaloudellisuuden problematisointiin löytyi näyttöä pienimmästä yhdistyksestä. Jos vapaaehtoistyötä käyttävä yhdistys pystyy tuottamaan palvelua tehokkaasti ja täyttää kokonaistaloudellisuuden kriteerit, miten yksityinen tai julkinen pystyy tuottamaan saman palvelun yhtä tehokkaasti ilman vapaaehtoisten panosta. Lisäksi järjestön tärkeä päämäärä on laadukas ja ihmisarvoa korostava toiminta.

Kokonaiskustannusten kannalta tilanteen ongelmallisuus lisääntyy, jos asiakkailla ei ole varaa maksaa yksityisiä hintoja. Seuraavaksi vaihtoehdoiksi jää maksun kohtaannon siirtyminen omaisille, jos he pystyvät maksamaan yksityisiä hintoja. Pienimmän haastatellun järjestön tulkinnan mukaan maksuhaluista kysyntää ja kannattavaa liiketaloudellista tuotantoa ei alalle muodostuisi. Jos siis sääntelyn seurauksena yhdistyksen nykyinen toiminta estyy, julkinen joutuu järjestämään palvelun, jonka viimekädessä maksavat kunnan asukkaat veroina. On myös syytä epäillä, että omaisilla ei ole riittävää kannustinta lähteä maksamaan palvelusta, jonka he tietävät viimekädessä julkisen velvollisuudeksi kustantaa, vaikka heillä varaa olisikin. Tämä johtaa lopputilanteessa maksun pulveroitumiseen, eli tasaiseen leviämiseen suuremmalle ihmisryhmälle.

Edellisen perusteella myöskään julkisen sektorin tukien leikkaukset eivät välttämättä johda kokonaistaloudellisesti edulliseen lopputulokseen. Jos järjestön toiminta tukien vähetessä tulee mahdottomaksi eikä yksityistä toimintaa synny tehokkaasti tai ollenkaan hoitamaan järjestön vanhaa palvelua, julkinen joutuu todennäköisesti kustantamaan saman palvelun. Kus-

tannukset voivat olla suuremmat kuin tukien leikkauksilla saatu säästö. Kaksi toimijaa kommentoi rahoituksen vähenemisestä seuraavasti

> Kun RAY:n rahoitus loppumassa, kunnan rahoitus ainoa vaihtoehto. Kunnan rahoitus ei ole lisääntymässä, paremminkin vähenemässä. Uuteen budjettiin kaupungin avustuksia järjestöille leikattiin 10 %, kaupunginhallitus on esittänyt kiristyksiä ja lautakunta vastustaa. Tää menee lähiaikoina valtuuston äänestykseen.
>
> Mä oon joiltakin sosiaalijohtajilta pyytäny myös kirjallisesti lausuntoja ison kunnan, mm. [Kaupungin] siitä, miten hän arvioi, jos Raha-automaattiyhdistys esimerkiks joutuu vetämään tukensa pois meidän palveluilta, niin miten kuntien käy, et kun kaikki myöntää, et nää on hyviä ja tarpeellisia palveluja, niin pystyykö kunnat ottaan nää hoitaakseen. Niin vastaus on, et ei pysty. Jos ajattelee tätä julkisuudessakin käytyä kuntien talouskeskustelua, niin ei oo mitään maholliseuuksia.

Samalla kun julkinen keskustelu yhdistysten toiminnan tulevaisuudesta koettiin vähäiseksi, yhdistysten tulevaisuus nähtiin myös ongelmallisena aatteellisesta ja toiminnallisesta näkökulmasta. Vaikeuksia nähtiin myös yleisesti järjestökentän toiminnassa, jossa vapaaehtoistyön pelätään vähenevän entisestään tiukentuneiden säädösten myötä, vaikka vapaaehtoisen työn tarve on kasvamassa.

> nythän tässä on käyny ja on käymässä niin, että tämmösen järjestötoiminnan kenttä on pikku hiljaa kaventumassa ja tää professori Aaltonen aikanaan, joka oli Invalidiliiton puheenjohtajana, sanoi että yleishyödyllisten yhteisöjen verohuojennuslautakunta ei oo koskaan ymmärtäny, mitä lainsäätäjä siinä tarkoitti, kun se perustettiin, et kansalaistoimintaa pitää tukee sillä tavalla, et se saa verovapauden.
>
> nythän pitäis päinvastoin rohkaista ihmisiä kansalaisaktiivisuuteen niinkun nyt tehdään äänestyskäyttäytymisen nimissä, mut ei tää kansalaisohjelma, aktiivisuusohjelma ei koskenu yllättäin sosiaali- ja terveysjärjestöjä, vaan siinä lähettiin äänestysaktiivisuuden nimisssä vastuuta kattavasta kysymyksestä, ei voi olla oikein, et vähemmistö ihmisistä äänestää ja valitsee edustajan edustuksellisiin elimiin. Mut siinä menty oikeille juurille, missä tässä on kysymys, ja urheilun puolellahan tää on yhtä lailla näkyvissä, että siellähän on tekijöistä huutava pula ja ihmisiä pitäis saada osallistumaan. Toisaalta ihmisillä ois halukkuutta osallistua ja saada elämäänsä sisältöä ja tehdä kaikkea juttuja niinkun ennenkin, mulla on aika toiveikas kuva siitä, että tämmönen aktiivisuus olisi jopa nousussa, vaikka aktiiviväestö nyt, työssäoleva väestö on niin kovilla, että ei niillä paljon [energiaa] riitä enää vapaa-aikaan välttämättä. Et siinä siinä on tommosia taustoja.

Edellisessä kommentissa arvioitiin kansalaistoiminnan jonkinasteista nousua, vaikka nykyinen kireä työtahti ja vähäinen vapaa-ajan määrä tiedostetaan. Pienimmässä yhdistyksessä esitetyt ongelmat ovat alkaneet korostua nykyisen toiminnan epävarmuuden lisääntyessä.

> Aiemmin sanottiin, että tehkää enemmän ja enemmän. Nyt sanotaan, ettei saa enää tehdäkään. Ihmiset alkaa olla kyllästyneitä tähän. Näissä olosuhteissa toiminnan lopettaminen on todennäköinen vaihtoehto, vaikka toimintaa yleisesti pidetään tosi hyödyllisenä.

8. Yhteenveto ja johtopäätökset: järjestöjen toiminnan yhtiöittämisen syitä ja seurauksia

Kolmas sektori, johon myös järjestöt kuuluvat, sijoitettiin yksityisen ja julkisen sektorin väliin ja niitä ilmentää vapaaehtoisuus ja voiton tavoittelemattomuus. Järjestöt tukevat yhteisöllisyyttä ja toimivat kansalaisvaikuttamisen kanavina sekä erityisesti heikkojen puolesta puhujina julkisen suuntaan. Ne ovat myös tärkeitä sosiaalisen muutoksen tulkkeja ja tuen sekä palvelujen kansalaislähtöisiä kehittäjiä. Kansantaloustieteen näkökulma korostaa kolmannen sektorin kykyä toimia myös silloin, kun edellytyksiä yksityisten markkinoiden toiminnalle ei ole ja julkinen sektori on hidas tekemään tarvittavia päätöksiä.

Kun järjestöt yhtiöittävät toimintaansa, yhtiöt kilpailevat markkinaehtoisesti yksityisten yritysten kanssa. Monet sosiaali- ja terveyspalvelut eivät kuitenkaan täytä toimivien markkinoiden ehtoja eivätkä markkinat lupaa sosiaali- ja terveyspalveluissa tärkeää oikeudenmukaisuutta ilman julkista väliin tuloa. Markkinaehtoisesti tuotettaviksi soveltuvat parhaiten palvelut, joilla on maksukykyinen ja markkinoilla toimimaan kykenevä asiakaskunta ja riittävästi vakiintunutta kysyntää. Kysyntä voi olla myös julkista. Riittävän kysynnän ja tarjonnan eli markkinoiden muodostuminen erityisesti pienten erikois- tai marginaaliryhmien palveluille on ongelmallista. Myös julkisen sektorin on vaikea päästä yksimielisyyteen tällaisten palveluiden järjestämisestä. Näiden ryhmien tarpeeseen reagoivat ja palvelua tarjoavat usein vain järjestöt. Markkinoiden edellytyksenä on myös, että palvelu on sisällöltään vakiintunut ja tuotteistettavissa riittävän standardiksi, myytäväksi palvelukokonaisuudeksi. Vapaaehtoistyötä ja vertaistukea on vaikea tuotteistaa, ja erityisen vaikeaa tuotteistaminen on niissä toiminnoissa, joissa tavoitteena on ihmisen elämän suunnan muuttaminen yhdessä hänen kanssaan.

Kirjallisuuskatsauksessa syinä järjestöjen toiminnan yhtiöittämiseen korostuivat verottajan ja Raha-automaattiyhdistyksen tulkinnat siitä, mitä kilpailunrajoituslaki edellyttää ja millainen toiminta on kilpailua vääristävää sekä millainen toiminta ylipäätään katsotaan elinkeinotoiminnaksi. Elinkenotoiminnaksi määrittelyyn liittyvä arvonlisäverovelvollisuus muuttaa myös ratkaisevasti kustannusrakennetta, vaikka toiminta ei voittoja tuottaisikaan. Nämä tulkinnat ovat vaikuttaneet myös yleishyödyllisyyden määritelmään.

Toiminnan yhtiöittäminen vaatii järjestöltä osaamista, resursseja ja systemaattista omistajapolitiikka määräysvallan säilyttämiseksi perustetussa yhtiössä, jotta järjestö pystyy päättämään, millä periaatteilla voittoa tavoitellaan ja jaetaan vai tavoitellaanko voittoja ollenkaan.

Myös haastatteluaineiston perusteella konkreettinen tarve järjestöjen toiminnan yhtiöittämiseen on yleisimmin tullut verottajan ja Raha-automaattiyhdistyksen tahoilta. Yhtiöittäminen on useimmiten reagoimista koettuun ulkoiseen pakkoon ja toimintaympäristön muutokseen. Suhtautumisessa yhtiöittämiseen järjestöt voidaan jakaa neljään ryhmään. Ensimmäisen ryhmän muodostavat järjestöt, jotka yhtiöittävät lähinnä verottajan ja Raha-automaattiyhdistyksen ”vaatimuksesta” varmuuden vuoksi, että ainakin järjestön perustoiminta säilyisi verovapaana ja avustuskelpoisena. Tällöin yhtiöittäminen on vastahakoista reagoimista ulkoiseen pakkoon. Toiseen ryhmään kuuluvat järjestöt, jotka kieltäytyvät yhtiöittämästä kunnes on aivan pakko. Nämä järjestöt pitävät ajatusta mahdottomana omalla toimialallaan, oman asiakaskuntansa ja omien arvojensa näkökulmasta. Kolmanneksi on usein pieniä järjestöjä, joilla ei ole edellytyksiä, esimerkiksi resursseja yhtiöittää toimintaa, vaikka ulkoisen pakon siihen koetaan ajavankin. Jos RAY:n tuet loppuvat ja verorasitus kasvaa, nämä joutuvat lopettamaan palveluntuotantonsa, koska kohonneille kustannuksille ei ole maksajia. Näiden lisäksi on myös neljäs ryhmä järjestöjä, joiden omia tavoitteista yhtiöittäminen palvelee ja joiden toimialalle yritysmäinen toimintatapa soveltuu.

Niissä tapauksissa, jossa palvelutoiminnan yhtiöittäminen on järjestön tavoitteiden mukaista, tarkoituksena on esimerkiksi järjestön varainhankinnan vakiinnuttaminen. Toiminnassa korostuu palvelujen tehokas ja ammattitaitoinen tuottaminen kilpailluille markkinoille järjestön arvoja kunnioittaen. Palvelut on tuotteistettu ja ostaja- ja käyttäjäkunta on vakiintunutta. Järjestöjen arvosidonnaisuuden koetaan lisäävän järjestöjen luotettavuutta ja menestymistä tällaisten palveluiden tuottajina. Osakeyhtiö on myös voitu perustaa tukemaan tai toteuttamaan järjestön perustavoitetta. Tällaisessa tarkoituksessa on käytetty osakeyhtiötä, joka ei jaa voittoja, vaan käyttää tuotot toimintaansa.

Vastustusta, epäilyksiä ja haluttomuutta yhtiöittää herättää yhtiömuotoisen toiminnan bisnesmäisyys ja sen soveltuvuus järjestön arvoihin ja tavoitteisiin. Bisnesmäisyyden arvioidaan heikentävän järjestön uskottavuutta heikompien puolestapuhujana ja pakottavan luopumaan joistakin järjestön arvoista ja periaatteista, joita pidettiin olennaisina tietyntyyppisten palvelujen tuottamisessa. Huolta aiheuttaa myös yhtiön mahdollinen etääntyminen perustajajärjestös-

tä. Kun toiminta etääntyy alkuperäisistä järjestöille ominaisista periaatteista, se voi muuttua myös järjestelmäkeskeiseksi julkisen sektorin hyväksymien palvelutarpeitten toteuttamiseksi, sikäli kun julkisella sektorilla on resursseja hankkia palvelua.

Verojen lisääntymisestä ja tukien vähenemisestä aiheutuvan kustannusten merkittävän kasvun nähdään johtavan siihen, että kunnat, jotka ovat tärkeimpiä palvelujen maksajia, ostavat palveluja pienenevillä resursseillaan entistä vähemmän. Tällöin nykyistä suurempi osa palvelujen tarvitsijoista jää palvelujen ulkopuolelle, ja tätä pidetään merkittävänä menetyksenä. Usein on kysymys palveluista, joilla liiketaloudellisesti kannattavaa yksityistä palvelutuotantoa ei ilman vakiintunutta julkista rahoitusta synny, koska palvelujen asiakkaat ovat maksukyvyttömiä. Sen lisäksi, että heikossa asemassa olevien tilanne heikkenee entisestään, seurauksena nähdään ongelmien kasaantumista ja entistä suurempia kustannuksia yhteiskunnalle ja myös aineetonta haittaa.

Pienet järjestöt ovat vaikeuksissa myös siksi, että niiltä puuttuu yhtiöittämisen ja yhtiön pyörittämisen vaatimaa asiantuntemusta tai resursseja asiantuntemuksen hankkimiseen järjestön ulkopuolelta. Yllätys ei ole, jos moni pieni palveluja tuottava järjestö päätyy lopettamaan toimintansa. Pienten, usein paikallisten järjestöjen toiminnassa palvelut ovat usein keskeinen osa järjestön toimintaa, ja järjestön olemassa olon tarkoitus on sidoksissa palvelutoimintaan ja jonkun ryhmän tilanteen parantamiseen. Avun järjestäminen jollekin ryhmälle, esimerkiksi omaishoitajille, voi olla järjestön perustamisen syy. Tällaisten järjestöjen toiminnan lopettamisella voi olla merkitystä paikalliselle hyvinvoinnille. Merkitys korostuu, jos julkinen sektori resurssien niukentuessa haluaa vetäytyä palvelujen järjestämisvastuusta. Toisaalta palvelun lopettamisen seurannaisvaikutukset kaatuvat viimesijaisesti julkisen sektorin kannettaviksi ja kustannukset veronmaksajille.

Jos toimintaa ei haluta lopettaa, yksi tapa välttää yhtiöittäminen on palvelutoiminnan luonteen muuttaminen selvemmin kansalaistoiminnaksi ja vähemmän ammattimaiseksi ja konkreettiseksi, jotta sitä ei enää tulkittaisi elinkeinotoiminnaksi. Osa järjestöjä pitää tätä keinotekoisena, sillä näissä järjestöissä ihmisten kanssa tehtävä auttamis- ja palvelutyö nähdään kansalaistoiminnan keskeiseksi osaksi. Jäsenten motivaatio ”kevyempään” toimintaan kyseenalaistettiin.

Yhtiöittämisen kielteisiksi seurauksiksi arvioidaan myös joustavuuden väheneminen ja byrokratian lisääntyminen. Synergiaedun menettämistä pelättiin ja verkostojen hyödyntämisen arvioitiin vaikeutuvan. Tämän nähdään vaikeuttavan esimerkiksi järjestöille tärkeää asiantuntija- ja kehittäjätehtävää. Asiantuntemuksen säilyttäminen ja kehittämistoiminta edellyttävät jatkuvaa yhteyttä asiakastyöhön, joka palvelutoiminnan yhtiöittämisen myötä saattaa heiketä. Jos yhteys asiakaskuntaan on huono, herkkyys reagoida jäsenten ja asiakkaiden tarpeisiin heikkenee ja kehittämisen painopiste voi siirtyä kilpailuedun tavoitteluun ja sääntöjen noudattamiseen. Kilpailullisissa olosuhteissa on vaikea saavuttaa myös luottamusta, jota kehittäminen ja innovatiivisuus vaativat. Lisäksi kilpailu pakottaa jäykkiin ja määrämuotoisiin menettelyihin ja rajoittaa yhteistyötä sekä palveluntuottajien kesken että palveluntuottajien ja kuntien välillä.

Kun tutkimuksen kirjallisuuskatsausosassa kuvattiin järjestöjen yhteiskunnallista tehtävää, korostettiin järjestöjen demokraattista toimintatapaa ja järjestöjen roolia demokratian ylläpitäjinä ja kehittäjinä. Sitä, miten yhtiöittäminen vaikuttaa yhdistysten päätöksentekoon ja demokraattiseen toimintatapaan, eivät haastateltavat erityisesti pohdi. Voidaan kuitenkin kysyä, muuttuuko päätöksenteko järjestön palvelutoiminta yhtiöittämisen myötä ja väheneekö demokraattisuus.

Verotussäännöksistä arvonlisäverotusta pidetään erityisen vaikeasti tulkittavana ja ongelmallisena – lähes mahdottomana – ymmärtää. Sen lisäksi, että toiminnan arvonlisäverovelvollisuudella voi olla ratkaiseva merkitys palvelun hinnalle ja sitä kautta järjestön toiminnalle, arvonlisäverollisuus monimutkaistaa toimintaa. Tämä lisää kustannuksia entisestään. Arvonlisäverolainsäädännössä on ilmeinen selkeyttämisen tarve ja arvonlisäverottomien toimintojen määrittely vaativat uudelleenarviointia.

Vaikka kilpailulainsäädäntö tällä hetkellä näyttää pienentävän yleishyödyllisyyden määrittelyn merkitystä, tutkimuksessa nousi esille ns. yleishyödyllinen osakeyhtiö. Osakeyhtiölaki (734/1978) ei tunne yleishyödyllisen osakeyhtiön käsitettä, mutta lain 12 luvun 1§:n mukaan yhtiön toiminnalla voi olla kokonaan tai osaksi muu tarkoitus kuin voiton tuottaminen osakkeenomistajille, kunhan tästä on määräys yhtiöjärjestyksessä. Vastaava ajatus sisältyy myös hallituksen esitykseen uudeksi osakeyhtiölaiksi (HE 109/2005, 5 §), joskin yksinkertaisemmin ilmaistuna. Lain perusteluissa (HE 109/2005, 39) todetaan, että

jos tarkoitus ei ole voiton tuottaminen, se voi esimerkiksi olla yleishyödyllinen, kuten tietyn yhdistyksen tai säätiön toiminnan tukeminen.

Käytännössä voittoa tuottamattoman yhtiön toimintaperiaate ja yleishyödyllisen yhtiön käsite on Suomessa jo jossain määrin käytössä, ja esimerkiksi Raha-automaattiyhdistyksen avustuksen saajana voi tietyin edellytyksin olla yleishyödyllinen osakeyhtiö (Romppainen 2003, 28). Onko mahdollista, että yleishyödyllinen tai voittoa tuottamaton osakeyhtiö määriteltäisiin uudessa osakeyhtiölaissa ja määrittelyä voitaisiin käyttää nykyistä selkeämmin?

Myös osuuskunta yritysmuotona nousi esille aineistossa. Silloin, kun yhdistyksen koko toiminta keskittyy käytännössä jonkin palvelun tuottamiseen, vaihtoehtona on myös osuuskunta. Osuuskunnassa jäsenet ovat tavallisesti mukana jäsen ja ääni periaatteella ja toiminta voidaan organisoida päätöksenteon osalta "yhdistysmäisesti". Vuonna 2002 voimaan tullut uusi osuuskuntalaki (1488/2001) mahdollistaa myös aatteelliset osuuskunnat. Osuuskunta voisi olla kansalaisten aktiivisuuteen perustuva väline palvelujen tuottamisessa omaan tarpeeseen esimerkiksi ns. hankintaosuuskuntana. Jos kansalaisten omaa vastuuta palvelujen tuotannossa halutaan lisätä, osuuskunnat voivat olla yksi tapa. Tällöin osuuskuntien tunnettavuutta on lisättävä ja toimintaedellytyksiä parannettava.

Sekä kirjallisuuskatsauksessa että haastatteluissa huomio kiinnittyi yleishyödyllisyyden määritelmän ongelmallisuuteen. Yleishyödyllisyys on menettänyt merkitystään kilpailulainsäädännön painoarvon kasvaessa ja yrittäjyyden tukeminen on alkanut ohjata yleishyödyllisyyden määrittelyä. Määritteleminen on eri tarkoituksissa erilaista ja tästä esimerkkinä on verohallinnon ohje kuluvan vuoden kesäkuulta. Verohallinnon ohje jättäisi elinkeinotoiminnan ulkopuolelle vain ”harrastelijamaisen” voittoa tuottamattoman toiminnan ei kilpailluissa olosuhteissa. Sosiaali- ja terveysjärjestäjien palvelutuotannolta vaaditaan usein jatkuvuutta ja ammattimaisuutta ja kilpailutilanne muuttuu jatkuvasti. Myös tukikelpoisuus on liitetty yhä tiiviimmin kilpailutilanteeseen. Tämä tekee järjestöjen toiminnan suunnittelun tällä hetkellä ongelmalliseksi.

Kilpailutilanne sosiaali- ja terveysalalla muodostuu usein, kun yksityistä yritystoimintaa syntyy tuottamaan palveluita kunnille. Varsinaiset asiakkaat eivät pysty markkinakysyntää synnyttämään. Yritykset ovat riippuvaisia kuntien rahoitustilanteesta ja edellytykset toimivien markkinoiden syntymiselle ovat heikot, jos kysyntä ei ole vakaata eikä volyymiltään riittävää. Jos järjestöt pakotetaan satunnaisen kilpailutilanteen perusteella samaan muottiin yksityisten

palveluntuottajien kanssa, myös järjestöjen palvelujen hinnat nousevat ainakin alv-veron verran. Seurauksena on, että kunnat ostavat kallistuneita palveluja vähemmän ja osa maksukyvyttömistä asiakkaista jää ilman palvelua. Yritysmäisiksi muuttuneilla järjestöillä ei ole mahdollisuutta ryhtyä korjaamaan julkisen ja yksityisen jättämiä palveluaukkoja.

Kokonaisvastuuta julkinen sektori ei voi järjestöille siirtää, mutta yhteiskunnan kannalta on tärkeää huolehtia, että järjestöt pystyvät myös jatkossa paikkaamaan julkisen ja yksityisen epäonnistumisia. Tämän vuoksi on syytä tarkkaan harkita, mitä seuraa, kun verovapaus ja tukikelpoisuus liitetään kyseisen toimialan hetkelliseen tai potentiaaliseen yritystoimintaan tai verohallinnon yksioikoiseen elinkeinotulon määritelmään. Kaiken kaikkiaan voidaan kysyä, olisiko yleishyödyllisyyden määritelmää arvioitava uudelleen. Onko nykyinen tulkinta tarkoituksenmukainen vai pitäisikö tulkinnassa ottaa huomioon toiminnan sisältö ja yhteiskunnallinen merkitys? Sosiaali- ja terveysalalla tämä tarkoittaisi tarkempaa asiakaskunnan, palvelun luonteen ja yhteiskunnallisen palvelutarpeen analyysiä. Yksioikoinen tulkinta johtaa joidenkin toimintojen osalta sekä kärsimyksen lisääntymiseen että kustannusten välittömään tai viivästyneeseen kasvuun.

Halutaanko säilyttää markkinoiden ja julkisen sektorin ulkopuolella tapahtuvaa palvelutoimintaa, joka kykenee reagoimaan pienten ja heikkojen ryhmien tilanteeseen ja kehittämään kansalaislähtöisesti palveluja ja toimintojen ryhmille, joille yksityisiä palveluja ei synny ilman vakiintunutta julkista kysyntää? Päätös tästä on poliittinen ja se on tehtävä avoimen keskustelun tuloksena.

Lähteet

Anheier, Helmut K. & Seibel, Wolfgang 1990. Sociological and political science approach to the third sector. Teoksessa Helmut K. Anheier ja Wolfgang Seibel (toim.) The third sector: Comparative studies of nonprofit organizations. Berlin: Walter de Gruyter.

Arvonlisäverolaki, 1501/1993.

Arvonlisäverotuksen aiheuttamat kilpailun vääristymät. Kilpailuvirasto. http://www.kilpailuvirasto.fi/cgi-bin/suomi.cgi?luku=aloitteet-ja-lausunnot&sivu=aloit-laus/a-2000-71-0344, päivitetty 24.4.2003, tulostettu 28.9.2005

Associations and foundations. Communication on Promoting the Role of Voluntary Organisations and Foundations In Europe http://europa.eu.int/comm/enterprise/entrepreneurship/coop/social-history/social-history-volontary.htm. Päivitetty 27.8.2001, tulostetttu 19.5.2005.

Barr, Nicholas (1998) The economics of the welfare state Primary Material: Book Publisher: Oxford Oxford University Press.

Euroopan yhteisöjen komissio. 1992. The Draft Statute for a European Association, Official Journal no. C 99 of 21/04/92. http://europa.eu.int/comm/enterprise/entrepreneurship/coop/statutes/statutes-association.htm Last update: 20.1.2005, tulostettu 19.5.2005

Euroopan yhteisöjen komissio 1997. Komission tiedonanto yhdistysten ja säätiöiden tukemisesta Euroopassa. (Communication on promoting the role of voluntary organisations and Foundations in Europe) KOM (1997) 481.

Euroopan yhteisöjen komissio 2000. Discussion Paper "The Commission and NGOs : building a stronger partnership" KOM (2000) 11.

Euroopan yhteisöjen komissio 2003. Komission vihreä kirja yleishyödyllisistä palveluista, KOM (2003) 270.

Euroopan yhteisöjen komissio 2004 Valkoinen kirja yleishyödyllisistä palveluista, KOM (2004) 374.

Hallituksen esitys uudeksi osakeyhtiölaiksi, HE109/2005.

Hallituksen politiikkaohjelmat. Kansalaisvaikuttaminen http://www.valtioneuvosto.fi/vn/liston/base.lsp?r=40242&k=fi&old=40232, tulostettu 24.2.5005

Helander, Voitto 1998. Kolmas sektori. Käsitteistöstä, ulottuvuuksista ja tulkinnoista. Gaudeamus.

Helander, Voitto & Laaksonen, Harri 1999 Suomalainen kolmas sektori: rakenteellinen erittely ja kansainvälinen vertailu. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto

Ilmonen, Kaj 2000: Sosiaalinen pääoma: käsite ja sen ongelmallisuus. Teoksessa Kaj Ilmonen (toim.) Sosiaalinen pääoma ja luottamus. Sophi. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto, 9–38.

Immonen, Raimo 1993. Liiketoiminnan yhtiöittäminen. Menettelytavat ja verokohtelu. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.

Isaksson, Per-Erik 1997: Den tredje sektorn. En samhällsmodell för framtiden. Vasa: Schilds.

Kaisanlahti, Timo 1998. Osakkeen jakamattomuus ja osakkaan äänioikeuden perusta. Teoksessa Vesa Kanniainen ja Kalle Määttä (toim.) Näkökulmia oikeustaloustieteeseen 2. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.

Kananoja, Aulikki 2005. Tavaratuotanto ei sovi sosiaalihuollon malliksi. Vieraskynä. Helsingin Sanomat, 14.8.2005, s. A4.

Kanniainen Vesa 1996. Yritysjohdon kannustinpalkkaus ja päämies-agenttiteoria. Teoksessa Vesa Kanniainen ja Kalle Määttä (toim.) Näkökulmia oikeustaloustieteeseen. Tampere: Gaudeamus.

Kari, Matti 2005. Sosiaali- ja terveyspalvelut EU:n markkinoille. Teoksessa Euroopan unionin vaikutukset kuntien hyvinvointipalveluihin. Helsinki: Suomen kuntaliitto.

Kari, Matti ja Markwort, Jari 2004. Kolmas sektori EU:ssa ja eräissä Euroopan maissa. Avustustoiminnan raportteja 14. Helsinki: Raha-automaattiyhdistys.

Kari, Matti, Saari Juho 2005. Sosiaalinen Eurooppa – Euroopan unionin sosiaalipolitiikka. Eurooppa-tiedotus. Helsinki: Ulkoasiainministeriö.

Kauppinen, Sari, Niskanen Tapani 2005. Yksityinen palvelutuotanto sosiaali- ja terveydenhuollossa. Raportteja 288. Helsinki: Stakes.

Kendall, Jeremy & Knapp, Martin 2000. The third sector and welfare state modernisation: Inputs, activities and comparative performance. Civil Society Working Paper 14. December 2000. http://www.lse.ac.uk/collections/CCS/pdf/CSWP_14.pdf. Päivitetty 14.2.2002, tulostettu 19.5.2005

Kilpailunrajoituslaki, 480/1992.

Kirjanpitolaki, 1336/1997.

Kittilä, Riitta 2004. Sosiaali- ja terveysjärjestöjen kilpailuttamiskokemukset. Sosiaali- ja terveysjärjestöjen yhteistyöyhdistys YTY r.y.

Korpela, Vesa 2005. …rekisteröity yhdistys ei ole yritysmuoto. Taloustaito 8/2005, 54.

Laki aravalain muuttamisesta, 571/1999.

Laki avoimesta yhtiöstä ja kommandiittiyhtiöstä, 389/1988.

Laki elinkeinotulon verottamisesta, 360/1968.

Laki raha-automaattiavustuksista, 1056/2001.

Lehdistötiedote 17.04.2000. RAY ja Suomen yrittäjät yhteistyöhön kilpailuhaittojen ehkäisemiseksi ”Suositus kilpailunäkökohtien huomioon ottamiseksi Raha-automaattiyhdistyksen (RAY) avustustoiminnassa”. http://www.pressi.com/fi/julkaisu/14744.html, tulostettu 28.9.2005.

Matthies, Aila-Leena 2000. The need for plurality of the third sector research. Teoksessa Martti Siisiäinen, Petri Kinnunen ja Elina Hietanen (toim.) The third sector in Finland. Review to research of the third sector. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto ry ja Lapin yliopisto. s. 209–221.

Määttä, Kalle. 1999. Oikeustaloustieteen aakkoset. Helsinki: Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta.

Möttönen, Sakari & Niemelä Jorma 2005. Kunta ja kolmas sektori. Yhteistyön uudet muodot. PS-kustannus.

Näsi, Salmi, Kivelä, Jani, Virtanen, Aila 2002. Yhdistysten talous, talouden hoito ja tilivelvollisuus. Teoksessa Martti Siisiäinen (toim.) Yhdistykset kolmannen sektorin toimijoina. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto ry. s. 68–90.

Osakeyhtiölaki, 734/1978.

Osuuskuntalaki, 1488/2001.

Pihkala, Anssi 2003. Suomen Kuntaliiton näkökulma kilpailuttamiseen. Teoksessa Eeva Ollila, Minna Ilva ja Meri Koivusalo (toim.) Kilpailuttaminen sosiaali- ja terveyspolitiikan näkökulmasta. Raportteja 276. Helsinki: Stakes. s. 87–88.

Pohjola, Anneli 1999. Kansalaisten toiminta-areenat. Teoksessa Liisa Hokkanen, Petri Kinnunen ja Martti Siisiäinen (toim.) Haastava kolmas sektori. Pohdintoja tutkimuksen ja toiminnan moninaisuudesta. Jyväskylä: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto, 62–77.

RAY:n avustustoiminnan suuntaviivat ja painoalueet. Avustusstrategia 2002–2007. Raha-automaattiyhdistys. http://www.ray.fi/avustustoiminta/hakeminen/strategia.php?l1=1, tulostettu 14.9.2005.

RAY:n avustusten kilpailuvaikutukset arvioitiin. Kilpailuvirasto. http://www.kilpailuvirasto.fi/cgi-bin/suomi.cgi?luku=julkaisut/kilpailuviraston-uutisia&sivu=uut/u-2001-01-03. Päivitetty 24.4.2003, tulostettu 28.9.2005.

Romppainen, Esko 2004. Kilpailuneutraliteetti sosiaali- ja terveysjärjestöjen verotuksessa. RAY:n avustustoiminnan raportteja 12. Helsinki: Raha-automaattiyhdistys.

Romppainen, Esko 2003. Raha-automaattiyhdistys ja kilpailu. Tutkimus kilpailuoikeuden vaikutuksista. Raha-automaattiyhdistyksen avustustoimintaan erityisesti silmällä pitäen sosiaali- ja terveyspalveluiden hankintojen kilpailuttamisvelvoitetta. RAY:n avustustoiminnan raportteja 9. Helsinki: Raha-automaattiyhdistys.

Siisiäinen, Martti 2002. Kolmas sektori, yhdistykset ja innovaatiot. Teoksessa Martti Siisiäinen (toim.) Yhdistykset kolmannen sektorin toimijoina. Tutkimus jyväskyläläisistä yhdistyksistä. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto ry, s 7–16.

Sintonen, Harri; Pekurinen Markku & Linnakko Eero (1997) Terveystaloustiede. Helsinki; Porvoo; Juva: WSOY.

Suositus: RAY on laatinut yhdessä Suomen Yrittäjien kanssa suosituksen kilpailunäkökohtien huomioon ottamisesta Raha-automaattiyhdistyksen avustustoiminnassa (17.4.2000.)

Särkelä, Riitta, Vuorinen, Marja, Peltosalmi, Juha 2005. Sosiaali- ja terveysjärjestöjen mahdollisuudet palveluiden ja tuen tuottamisessa. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto ry.

Säätiölaki, 109/1930.

Tomperi, Soile 2001. Yritysverotus ja tilinpäätössuunnittelu. Helsinki: WSOY.

Tuloverolaki, 1535/92.

Tuomala, Matti 1997. Julkistalous. Helsinki: Gaudeamus.

Valtonen, Hannu 2001. Mitä markkinat ovat? Teoksessa Vuokko Niiranen (toim.) Sosiaali- ja terveyspalvelujen kilpailuttaminen – sosiaalipoliittinen näkökulma. Muistio. Kuopio: Sosiaali- ja terveysjärjestöjen yhteistyöyhdistys YTY r.y. ja Kuopion yliopisto

Verotusohje yleishyödyllisille yhdistyksille ja säätiöille, Dnro 753/32/2005, 1.6.2005.

Williamson, Oliver, E. 1975. Markets and hierarchies: Analysis and Antitrust Implications: A study in the Economics of Internal Organisation, New York: Free Press.

Yhdistyslaki, 503/1989.

Sarjan aiemmat julkaisut vuonna 2005

1. Nordiska initiativ för aktivt medborgarskap utgående från principen om livslångt lärande
2. Kansallinen ohjelma väkivallan vähentämiseksi
3. Kansalaisena Suomessa. Kansalaisvaikuttaminen Pohjoismaissa ja European Social Survey 2002
4. Think tankit ja poliittiset säätiöt Euroopassa. Esityksiä suomalaisista toteuttamismalleista
5. Mediakasvatus 2005. Kansalliset kehittämistarpeet
10. Toimenkuva katoamassa vai ”valoa ikkunassa”? Paikallisen poliittisen järjestötoiminnan tila Suomessa
11. Media ja demokratia Suomessa. Kriittinen näkökulma
12. Oikeusturva-asiain neuvottelukunnan kertomus toiminnastaan vuonna 2005