

ARTIKKELIT

AUTTAMISEN KANAVAT – SOSIAALI- JA TERVEYSALAN JÄRJESTÖJEN RAHOITUS 2001–2008

Emilia Saukko*

Johdanto

Suomessa sosiaali- ja terveysalan kansalaisjärjestöillä on vakiintunut asema hyvinvointiin ja terveyteen liittyvässä toiminnassa. Julkinen valta on tunnustanut toiminnan yhteiskuntapoliittisen merkityksen luomalla lukuisia kansalaisjärjestöille kohdennettuja *rahoituskanavia*, jotka mahdollistavat järjestöille pitkäjänteisen rahoituksen. Niistä tärkeimmät ovat arpajais-, rahankeräys- ja tuloverolakien kautta kana-voitava rahoitus. *Arpajaislaki* sääntelee Raha-automaattiyhdistyksen toimintaa ja avustusten jakamista eri kansalaisjärjestöille. *Rahankeräyslaki* puolestaan vaikuttaa siihen millä tavalla eri yhteisöillä on mahdollisuus kerätä rahaa kansalaisilta. *Tuloverolaki* vaikuttaa järjestöjen verotukseen ja sitä kautta ohjaa toimintaa ja välillisesti myös varoja järjestöjen toiminnassa. Järjestötoimintaa ylläpitää myös *julkinen rahoitus*, eli kunta, valtio ja EU myöntämällä toimintaan erilaisia tukia. Tällaisia tukia ovat erilaiset projekti- tai tutkimusmäärärahat, valtionavustukset tai esimerkiksi Euroopan sosiaalirahaston (ESR) rahoitus.

Tässä artikkelissa tarkastellaan, miten näiden rahoituskanavien

* Emilia Saukko on sosiologian nuorempi tutkija Itä-Suomen yliopistossa.
Email: emilia.saukko@uef.fi

absoluuttinen ja suhteellinen merkitys sosiaali- ja terveysalalla toimivan organisoidun kansalaisyhteiskunnan rahoituksessa on muuttunut 2000-luvun Suomessa. Rahoituskanavissa havaitut muutokset toimivat prismana suomalaisen hyvinvointipolitiikan muutokseen. Tutkimuksen taustalla on kahdensadan suurimman Ray-tukia saaneen järjestön talous- ja toimintatiedot sekä sisäasiainministeriön rahankeräystiedot vuosilta 2002–2008.

Artikkelin alkupuolella tarkastellaan auttamisen rahoituksen institutionalisoitumista Suomessa. Erityistä huomiota kiinnitetään auttamisen kanavointiin institutionaalisten rakenteiden avulla. Tämän jälkeen pohditaan auttamisen motivaatioita ja tarkasteltavana olevia organisaatioita. Artikkelin loppupuolella tarkastellaan näiden eri kanavien absoluuttista ja suhteellista merkitystä kansalaisyhteiskunnan rahoituksessa vuosina 2002–2008. Erityisen kiinnostuksen kohteena ovat eri rahoituskanavien suhteelliset osuudet ja trendit. Artikkelin päättyy yhteenvetoon.

Kansalaisyhteiskunta ja institutionalisoitunut auttaminen

Yhteiskunnassa vallitsevat arvot ja normit ovat perusta sille, millaiseksi sen sisäinen rakenne on historian kuluessa muodostunut, eli institutionalisoitunut. Yhteiskunnan institutionaalisen perustan muodostavat mm. siellä toimivat lait, poliittinen järjestelmä, markkinat, sosiaaliset normit ja inhimillinen toiminta. Instituutiona *kansalaisyhteiskunta* on rakentunut näistä lähtökohdista ja se yhdistää ihmisten halukkuutta osallistua yhteisön tai yhteiskunnan toimintaan, jossa osallistumista tarvitaan. Tässä artikkelissa huomio kohdistuu siihen, millä tavoin kansalaisjärjestöjen toimintaa mahdollistetaan erilaisten institutionaalisten rakenteiden kautta.

Kansalaisyhteiskunnan käsite ei ole yksiselitteinen ja siksi sen käytön yhteydessä tulee määritellä mistä näkökulmasta sitä lähestytään (Edwards 2009). Tässä artikkelissa kansalaisyhteiskunnan merkitys korostuu osana valtiosta ja markkinoista lähtökohtaisesti irrallaan olevaa yhteiskuntaa, jonka tarkoituksena on edistää yhteistä hyvää, eli vapaaehtoisuuden pohjalta organisoitunut ja järjestäytynyt inhimilli-

nen toiminta ja instituutiot. Tällaisena pidetään kolmannen sektorin toimintaa ja järjestäytyntä kansalaisyhteiskuntaa eli järjestöjä (Edwards 2009). Järjestöt ovat keskeinen osa kansalaisyhteiskuntaa jonka toiminnasta vastaavat ja sitä ohjaavat toimintaan osallistuvat ihmiset. Periaatteena on, ettei toiminnan tulisi tähdätä voiton tuottamiseen ja järjestöjä tuetaankin Suomessa pääosin erityyppisin julkisin avustuksin.

Kansalaisjärjestöt ovat kansalaisten toimintaa jäsentäviä ja suuntaavia institutionalisoituneita rakenteita. Instituutiot voidaan määritellä sosiaalisen järjestyksen ja yhteistyön rakenteiksi ja mekanismeiksi, jotka ohjaavat toimintaa yhteiskunnassa. Instituutiot luovat ja ylläpitävät yhteistoiminnan sääntöjä ja tällaisia voivat olla esimerkiksi lait. (Hall & Taylor 1996, Scott 2008.)

Kansalaisjärjestöt ovat tärkeä osa kansalaisyhteiskuntaa. Ne kohdentavat ihmisten eri syistä olemassa olevaa auttamishalua ja avun tarvetta eri kohderyhmien välillä luomalla kohdentamista tukevia institutionaalisia rakenteita. (Pessi & Saari 2011, 15–16.) Klassinen tutkimus aiheesta on Richard Titmussin (1907–1973) *The Gift Relationship* vuodelta 1969 (Titmuss 1970), jossa hän tarkasteli verenluovutusta ja markkinoiden vaikutusta luovutuskäyttäytymiseen. Titmuss nosti esiin näkemys ihmisestä prososiaalisena olentona, joka saa tyydytystä auttamisesta ja yhteistoiminnasta muiden ihmisten kanssa. Tämä näkemys on saanut myöhemmin vahvistusta yhteiskuntatieteellisessä tutkimuksessa (Saari ym. 2005; Pessi & Saari 2008; Piliavin & Charng 1990; Monroe 1996; Gintis ym. 2005; Gintis 2003). Titmussin tuloksissa korostuu julkisen vallan luoman institutionaalisen rakenteen yhteiskuntapoliittinen merkitys käytännön tason toimintaa, kuten vastikkeetonta verenluovutusta, mahdollistavana ja ylläpitävänä tekijänä (vrt. Folbre & Goodin 2004; Janoski 1998).

Auttamisen käsite liittyy järjestöihin siten, että niiden toiminta perustuu kansalaisten erilaisiin tarpeisiin, joihin voidaan järjestöjen toimesta vastata tai olla vastaamatta. Järjestötoiminta, kuten vapaaehtois- tai vertaistuki, ei ole kansalaiselle kiistaton oikeus, kuten esimerkiksi lakisääteiset toimeentulotuki tai perusterveydenhuolto. Kiistattomien oikeuksien tapauksessa on kyse valtasuhteesta ja yksilön oikeudesta vaatia itselleen kuuluvaa palvelua. Tämä on keskeinen ero palvelutuotannon ja järjestötyön välillä. (Harris 1987.) Järjestötyö on

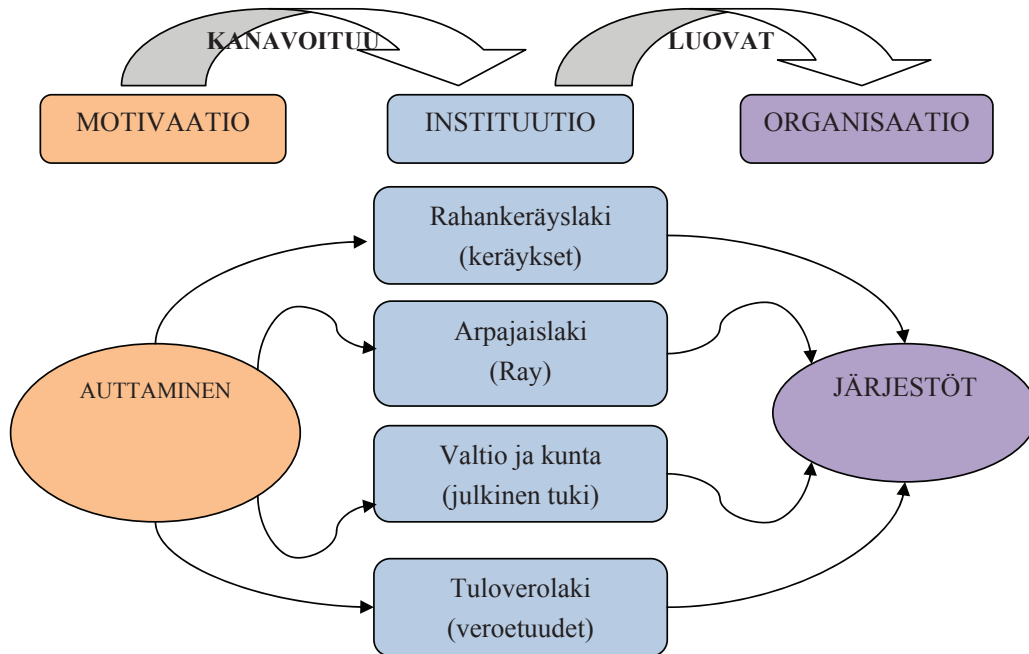
näin jo itsessään luonteeltaan lähtökohtaisesti vapaaehtoista ja subjektiivista, julkiset palvelut taas eivät. Voittoa tavoittelemattomuus selittää artikkelissa hieman tuonnempana.

Sosiaali- ja terveysalan järjestöillä on erityisasema osana kansalaisyhteiskuntaa. Tämä asema korostuu suomalaisen hyvinvointijärjestelmän infrastruktuurissa. Vertaistuen, vapaaehtoistyön ja erilaisten palveluiden ohella yhteiskunnalliseen vaikuttamiseen ja edunvalvontaan liittyvät kysymykset ovat olleet keskeinen osa järjestöjen tehtävää niin alueellisesti kuin valtakunnallisestikin. Järjestöissä koottu tieto kansalaisten tarpeista ja niiden muutoksista on vaikuttanut palveluiden suunnitteluun. Kehitys on kuitenkin ollut ristiriitaista: järjestöjen odotetaan paikkaavan julkisen sektorin palveluiden puutteita pysytellen kuitenkin kilpailutalouden ulkopuolella, vaikka joutuvatkin yhä useammin kilpailutilanteisiin kunta- ja palvelurakenneuudistuksessa.

Ihmisillä on taipumus yhteistoimintaan ja kanssaihmissen auttamiseen, eikä yksinomaan markkina-ajatteluun rakentuva yhteiskunta tue tällaista toimintaa (mm. Bowles & Gintis 2008). Tukeakseen tätä taipumusta tulisi julkisen vallan luoda prososiaalisen toiminnan mahdollistavat institutionaaliset rakenteet, jotka tukevat tällaista toimintaa. Kansalaisjärjestöt ovat osa tällaista rakennetta. Suomalainen kansalaisjärjestökenttä on jaettu perinteisesti kolmeen pääasialliseen luokkaan: uskonnolliset järjestöt, kulttuurin, liikunnan ja politiikan (muut) järjestöt sekä tässä tutkimuksessa tarkasteltavat sosiaali- ja terveysalan järjestöt.

Järjestöjen rahoituksen institutionaalinen rakenne

Julkisen vallan luoma institutionaalinen rakenne vaikuttaa auttamista kanavoivien järjestöjen toimintaan myös rahoituksen kautta. Kuviossa 1. havainnollistetaan rahoituksen institutionaalista rakennetta Suomessa vuosina 2002–2008. Se on jaettu kolmeen tasoon; motivaatio, instituutio ja organisaatio. Rakenne on jonkin verran uudistunut nyt tarkasteltavana olevan ajanjakson jälkeen ja siihen liittyviä muutoksia tarkastellaan lyhyesti yhteenvetojaksossa.



Kuvio 1. Keskeiset rahoituskanavat

Kansalaisyhteiskunnan toimintaa säädellään lakien muodostamalla institutionaalisella rakenteella. Suomen lainsäädännössä käsitellään yhteisö- ja säätiölakien rinnalla keskeisiä yleishyödyllisyyteen liittyviä kysymyksiä yhteensä 36 säädöksessä, kaikkiaan 68 pykälässä. Tähän tutkimukseen sisällöltään olennaisimmat ovat tuloverolaki, arpajaislaki ja rahankeräyslaki.

Järjestöt saavat avustuksia pääasiassa julkisilta tahoilta ja Ray:ltä, jonka toimintaa ja järjestöille kanavoituvia avustuksia sääntelee *arpajaislaki*. Raha-automaattiyhdistys tekee valtioneuvostolle ehdotuksen sen tuotoista jaettavista avustuksista. Avustusten jaosta päättää lopulta valtioneuvosto. Sosiaali- ja terveysministeriö ohjaa ja valvoo Raha-automaattiyhdistyksen jakoehdotuksen valmistelumenettelyä. [(SM064:00/2007)2009.] Vain rekisteröidyt järjestöt voivat saada Ray-avustuksia (Arpajaislaki 1047/2001, 22.1 §).

Ray tukee yhteisesti hyväksytyjä kohteita lakien ja säädösten puitteissa ja yhteisön tai järjestön tulee täyttää seuraavat tunnusmerkit:

yhteisö ei sääntöjensä mukaan tavoittele voittoa, yhteisö toimii aatteellisesti sitoutuneena ihmisten terveyden ja hyvinvoinnin edistämiseksi ja yhteisön toiminnassa on mukana luottamushenkilöiden ja vapaaehtoisten panos sekä tarvittava määrä palkattuja työntekijöitä.

Rahankeräyslaki (590/1980) ja siihen tehdyt muutokset (1049/2001) säätelevät rahankeräykseen liittyviä tekijöitä ja sitä kuka voi kerätä rahaa, millä tavoin ja mihin tarkoitukseen. Rahoitusta kanavoituu myös julkisten tukien kautta. Valtio, kunnat ja Euroopan unioni rahoittaa erilaisia projekteja ja hankkeita, joiden tarkoituksena on ollut edistää ja kehittää järjestöissä tehtävää työtä sekä tarjota resursseja mahdollisten uusien toimintamallien kehittämiseen ja testaukseen.

Tuloverolaki (1535/1992) on keskeinen määriteltäessä markkinoiden ja yleishyödyllisyyden välistä rajaa. Lain 22§:ssä määritellään yleishyödylliseksi yhteisöksi sellainen, joka ”toimii yksinomaan ja välittömästi yleiseksi hyväksi aatteellisessa, siveellisessä ja yhteiskunnallisessa merkityksessä, sen toiminta ei kohdistu vain rajoitettuihin henkilöpiireihin, se ei tuota siihen osallisille taloudellista etua osinkona, voitto-osuutena taikka kohtuullista suurempana palkkana tai muuna hyvityksenä.” Yhteisön sääntöjen tulee täyttää nämä edellytykset ja tosiasiallisen toiminnan tulee vastata sääntöjen mukaista tarkoitusta. Tuloverolain 23§ määrittelee varainhankinnan, jota ei katsota verotettavaksi elinkeinotuloksi. Verotuksesta on annettu lisäksi erilaisia ohjeita yleishyödyllisille yhdistyksille ja säätiöille (ks. esim. Dnro 384/349/2007), joiden tarkoituksena on ollut selventää yleishyödyllisyyden ja elinkeinotoiminnan arviointia, sekä ottaa esille ajankohtaisia kysymyksiä.

Voittoa tavoittelemattomuus/ yleishyödyllisyys erottaa järjestöissä tehtävän työn yritystoiminnasta ja vaikuttaa toimintaan. Yleishyödyllisyys ja voittoa tavoittelemattomuus ovat tarjonneet järjestöille mahdollisuuden vapautua elinkeinoelämään liittyvistä veroista. Verovapaus on ollut olennainen institutionaalinen tekijä sekä periaatteellisella että taloudellisella tasolla. Tässä tarkastelussa verovapaus jätetään lähemmän euromääräisen tarkastelun ulkopuolelle, sillä näitä tietoja ei ole mahdollista saada esiin käytetystä aineistosta. Tämä tulee silti mainita, sillä verovapauden vaikutukset ovat suuret sekä verotuksellisenä etuna että Ray:n tehdessä päätöksiä järjestöjen taloudellisesta tuesta, jonka ehtona on toiminnan lähtökohtainen voiton tavoittelemattomuus.

Taulukko 1. Järjestöjen rahoitukseen vaikuttava lainsäädäntö

LAKI	TAVOITE	SUHDE KANSALAI- YHTEISKUNTAAN	ONGELMAT
Arpajaislaki 1047/2001	Sääntelee pelitoimintaa. Ylläpitää & legitimoi yksinoikeusjärjestelmää. Ohjaa pelituottoja. Rajoittaa pelihaittoja.	Ohjaa varoja Ray:n pelituotoista sosiaali- ja terveysalan järjestöjen toimintaan.	Ray ei voi tukea palveluiden kilpailutukseen osallistuvia. Yhtiötetty toiminta? Toistuvat muutokset.
Rahankeräyslaki 255/2006	Valvoo ja määrittelee rahankeräyksen puitteet.	Määrittelee kuka saa kerätä rahaa ja mihin tarkoitukseen.	Kritisoitu kustannuksia nostavana etenkin pienillä järjestöillä.
Tuloverolaki 1992/1535 22 ja 23§	Määrittelee yleishyödyllisyyden ja verovapaan tulon ehdot.	Elinkeinotoiminnan ja yleishyödyllisen toiminnan eron määrittely.	Yleishyödyllisyyden käsite on jatkuvan neuvottelun alainen. Useat järjestöt toimivat rajoilla.

Edellä esitelty lainsäädäntö on kansallista, mutta se toimeenpannaan Euroopan unionin sääntelemässä politiikkakehyksessä. EU rahoittaa vuosittain järjestöjä ja erilaisia toimijoita useiden eri rahastojen ja hankkeiden puitteissa. Sosiaalipalvelut määritellään Euroopan yhteiskunnallisen ja taloudellisen toiminnan, sekä ihmisarvon toteutumisen kannalta olennaisen tärkeinä. [KOM(2006)177] Yleishyödyllisten palveluiden määrittely, rahoittaminen, järjestäminen ja valvonta kuuluvat jokaiselle valtiolle itselleen. (OM2006:14, 15–21.) Valtioilla on mahdollisuus suojata tietyt yleishyödylliset palvelut (*services of general interest, SGEI*) kilpailuttamiselta. Raha-automaattiyhdistys on saanut säilyttää rahapelitoiminnassa yksinoikeusjärjestelmän sillä perusteella, että se edistää tietyn päämäärän toteutumista rahoittamalla sosiaali- ja terveysalan järjestöjen toimintaa, ylittämättä sitä tarpeettomasti (liikaa voittoa). Yksinoikeusjärjestelmää perustellaan myös laittomaan pelitoimintaan liittyvän rikollisuuden kitkemisellä. (SM064:00/2007, 2009)

Euroopan unionin suora vaikutus suomalaisen kansalaisjärjestöjen toimintaan on toistaiseksi ollut vähäinen. Kuitenkin vuonna 2006 voimaan astunut palveludirektiivi (EU 2006/123/EY) pyrkii vapauttamaan sisämarkkinat palveluiden vapaalle liikkumiselle ja jäsenmaat

eivät saa asettaa rajoitteita sille kenellä on mahdollisuus osallistua palveluiden tuottamiseen EU-alueella. Kunnan ja kuntayhtymän velvollisuudesta kilpailuttaa hankintoja säädetään julkisista hankinnoista annetussa laissa (Hankintalaki 348/2007). Kilpailutusvelvoitteen myötä syntyy ongelmallinen tilanne: mikäli organisaatio saa julkista rahoitusta, sitä voidaan pitää kilpailua vääristävänä tekijänä, mutta mikäli rahoitusta haetaan markkinoilta, voi vaarana olla vaikeus rajanvetoon (*for-profit*) liiketoiminnan ja kolmannen sektorin (*non-profit*) toiminnan välillä.

Sosiaali- ja terveysjärjestöt organisaatioina

Sosiaali- ja terveysjärjestöjen tehtävänä on ollut sekä erityisryhmien että laajan väestöosan hyvinvointi ja sen edistäminen. Tutkimuksessa tarkasteltuna ajanjaksona Suomessa toimi arviolta noin 13 000 eri sosiaali- ja terveysalan järjestöä. Suurin osa järjestöistä on pieniä, paikallisen tason toimijoita, jotka eivät tuota palveluja. Valtakunnallisiin sosiaali- ja terveysjärjestöihin kuuluu noin 200 toimijaa, joista noin kolmannes on kansanterveysjärjestöjä. Muut suuret järjestöt ovat toimialaltaan lastensuojelu-, vammais- ja aistivammaisjärjestöjä sekä vanhus- ja päihdejärjestöjä. (Myllymäki & Tetri 2001, 118; Kauppinen & Niskanen 2007, 47.) Perinteinen järjestöjen jako toimialoihin on muuttunut hankalammaksi järjestöjen toiminnan moninaistuessa. Järjestön toimintaan voi perustehtävän ohella kuulua erilaista palvelutuotantoa, asumispalveluita tai työtoimintaa, näin ollen perinteinen toimialajako on vanhentunut, sillä se kuvaa järjestöistä vain yhden puolen. (ks. myös Särkelä 2011.)

Sosiaali- ja terveysjärjestöt ovat yhdistyksiä tai säätiöitä, joiden voittoa tavoittelematon tarkoitus voi olla laajan väestöosan, oman jäsenistön tai tietyn erityisryhmän fyysisen, psyykkisen tai sosiaalisen hyvinvoinnin tukeminen tai edistäminen. Monen toiminta on usein laajempaa kuin perinteinen järjestötoiminta, ne saattavat tuottaa esimerkiksi erilaisia palveluita tai toteuttaa kehittämishankkeita (Myllymäki & Tetri 2001, 114).

Suomen perustuslain 13§ perusteella ihmisillä on yhdistymisva-

paus. Yhdistyslaki (503/1989) ja säätiölaki (109/1930) sääntelevät järjestöjen toimintaa, perustamista, jäsenyyttä, hallintoa, päätöksentekoa sekä purkamista ja lakkauttamista. Yhdistyksillä ja säätiöillä on joitain olennaisia eroja, mutta keskeistä on, että toiminnalle asetetaan tietty perustehtävä, jota sen tulisi pääasiallisesti noudattaa ja jonka tulee olla yleishyödyllistä. Elinkeino- tai ansiotoiminta on rajattua ja sen tulisi olla välittömästi sidoksissa sen tarkoituksen toteuttamiseen tai taloudellisesti vähäarvoista. Liiketoimintaa rajoitetaan, jottei verovapauden turvin syntyisi kilpailuetua yrityksiin nähden, jotka joutuvat maksamaan veroja.

Kansalaisjärjestötoiminnan yksi tärkeimmistä ulottuvuuksista on, että se ilmentää yhteisvastuullisuutta ja yhteistä tekemistä ja kokoaa jäsenistöä tai laajemminkin kansalaisia toimimaan yhteisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Tämä *yleistetyn vastavuoroisuuden* periaate käsittelee keskinäisen luottamuksen ja yhteistoiminnan ulottuvuuden. Yksilö luottaa, että ollessaan osa tätä järjestelmää, hänenkin avuntarpeeseensa vastataan tarvittaessa. Toiminnan lähtökohtana on ihmisten tasaver-taisuus ja yhteinen hyvä. Suomalaisen kansalaisyhteiskunnan toimintakentän merkitys korostuu näin yhteisöllisyyttä ylläpitävänä voimana ja tiettyjen arvojen sekä toiminnan perustana. Järjestöt yhdistävät ammatillista ja maallikko-osaamista, vertaistuki on toiminnan muotona tärkeä ja kokemuksellinen tieto antaa erilaisia työkaluja toiminnalle. Keskeiset toiminnan muodot, vapaaehtoistoiminta ja vertaistuki, eivät toiminnan muotoina ole korvattavissa millään tuotetuilla palveluilla (Peltosalmi, Vuorinen & Särkelä 2008, 11). Myös monet julkisen sosiaali- ja terveystoimen tehtävistä on alkujaan järjestöjen alulle pane-mia ja siirtyneet vähitellen julkisiksi. Tällaisia ovat olleet esimerkiksi lastentarhanopettajien sekä terveydenhoitajien koulutus, sekä neuvolatoiminta (Ohtonen 1999,23).

Auttaminen motivaationa ja järjestöjen toiminnan perustana

Motivaatioita voidaan tarkastella tämän tutkimuksen yhteydessä eri näkökulmista. Järjestötyö on lähtökohtaisesti vapaaehtoista, se ei kuulu lakisääteisiin oikeuksiin. Toiminnan lähtökohdat perustuvat tietyille

motiiveille ja järjestön perustamisen yhteydessä määritellylle ja nime-tylle perustehtävälle. Toisaalta järjestön toimintaan vaikuttaa kansa-laisten motiivi auttaa, joko osallistumalla itse toimintaan tai tukemalla taloudellisesti. Toisaalta motivaatiot voivat olla esimerkiksi valtion näkökulmasta ”itsekkäitä” tai perustua tarpeeseen, sillä järjestöt tuot-tavat palveluita julkisten ja markkinaehtoisesti tuotettujen palveluiden rinnalla. Tuolloin lainsäädännöllä pyritään ohjaamaan ja edistämään toimintaa tai esimerkiksi kannustamaan verohelpotuksin. Järjestöt kanavoivat vapaaehtoistyön ja vertaistuen kautta apua sitä tarvitseville ja laki mahdollistaa rahallisen avun kanavoitumisen järjestötyölle.

Mikäli yhteiskunnalliset arvot muuttuvat yksilökeskeisemmiksi, on se uhka kollektiivisen ja toisista välittävän ajattelun tavoille. Järjestö-jen arvostus ja asema riippuvat osaltaan siitä koetaanko niiden tehtävä yhteiskunnassa tärkeinä. Kaikista selkeimmin toisen ihmisen autta-miseen vaikuttaa tutkimuksen kontekstuaaliset tai tilannesidonnaiset tekijät (Pessi & Saari 2008). Ihmiset auttavat, mikäli toinen on kiistatta avun tarpeessa, olivat lähtökohtaiset arvot tai asenteet auttajalla mil-laiset tahansa. Yksinkertainen jako itsekkäisiin ja epäitsekkäisiin, indi-vidualistisiin ja kollektivistisiin ihmisiin ei vastaa kysymyksiin arvoista ja auttamishalukkuudesta, Pessin ja Saaren tutkimuksen (2008) mukaan tilanteella on suurempi vaikutus kuin arvoilla tai psykologialla.

Avun antamisessa arvioidaan avun tarvetta ja yksilön omaa ”syytä” avuntarpeeseen. Mikäli koetaan että ihminen on itse syyllinen tilantee-seensa (esim. huumeet, alkoholi) ei varsinaisella tarpeella (esim. kodit-tomuus) ole enää keskeinen asema harkittaessa avun antamista. (Pessi & Saari 2008, 212.) Taloustutkimuksen Hyväntekeväisyys 2006 -tutki-muksesta käy ilmi, että mieluisin avun kohde olivat sairauksien hoi-toon ja ennaltaehkäisyyn ja vanhustenhoitoon liittyvät kohteet. Toi-sena tulivat lapsiin ja nuoriin kohdistuva työ, jonka jälkeen katastrofit, sodat ja luonnonmullistukset. Vähiten mielekkäänä koettiin ympäristö ja luonto. Tarkemmassa erittelyssä esimerkiksi aiemmin mainittu päih-teiden vastainen työ pysyi vuosina 2000–2006 mieluisena kohteena vain kahdeksalla prosentilla vastanneista. (Taloustutkimus 2006.) Keräyksiin rahaa antoi 73 % suomalaisista ja 35 % teki vapaaehtoistyötä (Pessi 2008, 13.) Rahaa lahjoitettiin keräyksiin, mutta arvioitaessa tulevaa ennakoitiin sen vähenevän (Pessi 2008, 39–44).

Aiemmissa tutkimuksissa on käynyt ilmi, että suomalaiset ovat halukkaita auttamaan eri tavoin. Mielekkäin avun kohde oli tehdyn kyselyn mukaan sairaat lapset. Eniten suomalaiset ovat lahjoittaneet rahaa sotaveteraaneille, lapsille sekä kansainvälisiin kriiseihin ja 91 % suomalaisista perusteli auttamisen motiiviaan siitä saatavalla auttamisen ilolla. Muita motiiveja ovat mm. myötätunto ja velvollisuus. Miesten vastauksissa korostui vastavuoroisuuden odotus ja naisilla velvollisuudentunto. Puolet suomalaisista auttoi kristillisen lähimmäisenrakkauden vuoksi. Keskeinen tulos oli se, että suomalaiset ovat aktiivisia auttajia ja puolet auttaa vähintään kerran kuukaudessa. (Pessi 2008, 60–61.) Ihmiset kokevat auttamisen olevan oikein ja auttavat siksi koska tuntevat myötätuntoa. Myös se että itseä on joskus autettu ja toive siitä että tulisi itse joskus autetuksi korostuvat vastauksissa niin nuorilla kuin vanhoilla (Pessi & Saari 2008, 214–217).

Aineisto ja menetelmät

Kansalaisyhteiskunnan rahoituksen tutkimukseen ei ole olemassa valmiita aineistoja, minkä ohella kentän hajanaisuus vaikeuttaa sen analysointia. Tässä yhteydessä on haettu organisoidun kansalaisyhteiskunnan ydintä rajaamalla tarkastelu kahteensataan eniten Ray-tukia saaneeseen kansalaisjärjestöön. Nämä järjestöt ovat vakiintunut osa suomalaista kansalaisyhteiskuntaa ja huomattava osa rahavirroista kanavoituu näiden kautta.

Aineistona tutkimuksessa on käytetty vuosilta 2002–2008 järjestöjen Ray:lle ilmoittamat talous- ja toimintatiedot 200 eniten Ray-tukia saaneen järjestön osalta. Aineisto saatiin Ray:ltä, joka tilastoi järjestöjen luvut ja mahdollisti tutkimuksen. Tarkasteltu ajanjakso on rajautunut kyseisiin vuosiin, sillä rahankeräyksistä alettiin pitää rekisteriä vasta vuonna 2002. Tarkastelu päättyy vuoteen 2008, koska rahankeräysluvut ulottuvat pisimmillään kahdelle vuodelle, eivätkä uudemmat tilastot ole vielä valmistuneet sisäasiainministeriössä.

Ray-aineiston rinnalla on tarkasteltu Sisäasiainministeriön rahankeräystilastoja sekä Taloustutkimuksen Hyväntekeväisyys-kyselyjä vuosilta 2006 ja 2008. Niiden avulla on haettu yhteneväisyyksiä muutoksiin

järjestöjen tiedoissa ja mahdollisissa muutossuunnissa. Ray:n aineiston sisäinen vaihtelu on suurta esimerkiksi toimialojen sisällä, eivätkä yksittäiset muuttajat, kuten toimiala, riitä selittämään vaihtelua.

Ongelmalliseksi aineiston valinnan teki se, että järjestöjen rakenteet ovat hyvin vaihtelevia. Osa järjestöistä on suurempia konserneja, joiden alle myös palvelutuotanto sijoittuu erillisenä osana, toiset järjestöt ovat taas irrottaneet palveluyksiköitään kokonaan erillisiksi yhtiöiksi. Järjestöillä on rakenne-erojen lisäksi eri tapoja kirjata esimerkiksi hallinnollisia kulujaan palveluyksiköiden kanssa samaan tai kokonaan erilleen, hallinto voi olla kokonaan irti itse pääjärjestön toiminnasta. Lisäksi esimerkiksi rahoitusomaisuudet tai rahastot sisältävät niin paljon erilaisia vaihtoehtoja, ettei lukujen vertailu ja analyysi ole luotettavalla tasolla. Tämä aineiston arviointi oli tärkeä osa tutkimusta ja kertoi omalta osaltaan jotain olennaista järjestötoiminnan ytimeistä. Tässä tarkastelussa on keskitytty tarkastelemaan rajoitetusti niitä tietoja, joiden sisältö on selkeä ja jotka vastaavat parhaiten tutkimuksen kysymyksiin.

Aineiston analysoimisessa on käytetty SPSS-ohjelmaa. Aineistosta saatavia tietoja on tarkasteltu eri muuttujilla ja haettu niistä keskeisiä, joiden voidaan arvioida kuvaavan tilannetta ja taloutta parhaiten. Järjestöjä on tarkasteltu myös jakamalla ne neljään eri kokoluokkaan niiden kokonaiskustannusten perusteella pyrkimyksenä tavoittaa joi-tain olennaisia piirteitä järjestöjen välillä. Jako valtakunnallisiin ja paikallisiin ei ollut hedelmällinen tällä aineistolla, sillä 200 suurimmasta avustuksensaajasta lähestulkoon kaikki olivat valtakunnallisia. Myöskään rahankeräysten paikallisuuden ja valtakunnallisuuden, tai yksin ja yhdessä kerättyjen keräysten erottelulla ei aineistosta noussut esiin merkittävää lisätietoa. Järjestöjen kokonaiskustannukset ja henkilöstökustannukset toimivat selkeimmin luokittelevina muuttujina. Aineiston tarkastelulla monista eri näkökulmista saatiin kuitenkin esiin selkeitä jakolinjoja, jotka ovat auttaneet kartoittamaan järjestökentän ydintä, tässä olennaista on ollut saada kokonaiskuva kansalaisjärjestöjen kentän muutoksiin, osaltaan myös rahankeräysaineiston ja taloustutkimuksen tietojen avulla.

Ray-aineistossa järjestöt ovat ilmoittaneet taloudellisten tunnuslukujen lisäksi toiminnan lukuja, kuten esimerkiksi henkilöstön, jäsenten ja vapaaehtoisten määrät. Kuitenkaan esimerkiksi vapaaehtoisten luku-

määrät eivät olleet aina ajan tasalla tai puuttuivat jopa kokonaan. Järjestöjen talouden osalta tähän tutkimukseen keskeisiksi luvuiksi osoitettiin Ray-tukien rinnalla muu julkinen tuki, asiakaspalvelumaksut, varainhankinta, varsinaisen toiminnan muut tuotot ja muut tuotot. Näillä on pyritty kuvaamaan keskeisiä rahoituskanavia jotka liittyvät olennaisesti tutkimukseen ja kuvastavat näin yhteiskunnallista kokonaisuutosta järjestöjen taloudessa.

Tarkasteltavana olevana aikavälillä Ray-tuet jakautuivat kolmeen luokkaan: *A-avustukset* ovat yleisavustuksia (Ay). *Yleisavustukset* ovat väljin järjestöille myönnettävä tuki, jonka käyttö järjestön eri tarpeisiin on suhteellisen vapaa. Sitä myönnetään yleisimmin toimintansa vakiinnuttaneille järjestöille, yleisimmin valtakunnallisille. *A-avustuksiin* kuuluvat myös kohdennetut toiminta-avustukset (Ak), jonka käyttö on määritelty tiettyyn toimintaan, eikä se saa kattaa koko kustannuksia, vaan järjestöllä täytyy olla myös omaa rahoitusta toiminnalle. *B-avustukset* ovat investointiavustuksia ja ne liittyvät erilaisiin hankintoihin, kuten toimitiloihin, kalusteisiin tai laitteisiin. *C-avustukset* ovat projektiavustuksia, joilla tuetaan nettokustannusperiaatteella hankkeen läpi vieminen. Hankkeelle on määritelty tietty aika, yleensä 2-4 vuotta ja tätä myönnetään myös vähemmän vakiintuneille järjestöille. (OM 2006:14, 27.)

Kohdennettuja toiminta-avustuksia ja yleisavustuksia ei pääasiallisesti eritelty aineistossa ja ne on ilmoitettu yhtenä lukuna, *A-avustuksina*. Projektiavustuksia (C) Ray myöntää ”uusien toimintamallien tai -prosessien luomiseen tähtääviin innovatiivisiin kehittämissuhteisiin (Ci) sekä kokeilu- ja käynnistämishankkeisiin ja muihin määrärajoista rahoitusta tarvitseviin erillisprojekteihin (Ck)”. (Ray) Projektiavustukset käsitellään yhtenä C-ryhmänä. *B-avustuksia* ei tässä tarkastella niiden liittyessä tavara- tai kiinteistöhankeisiin tai esimerkiksi remonttiin, eivätkä avustukset sinänsä kohdistu toimintaan. Aineiston toimittanut Ray kehotti jättämään investointiavustukset tarkastelun ulkopuolelle niiden erilaisen luonteen vuoksi.

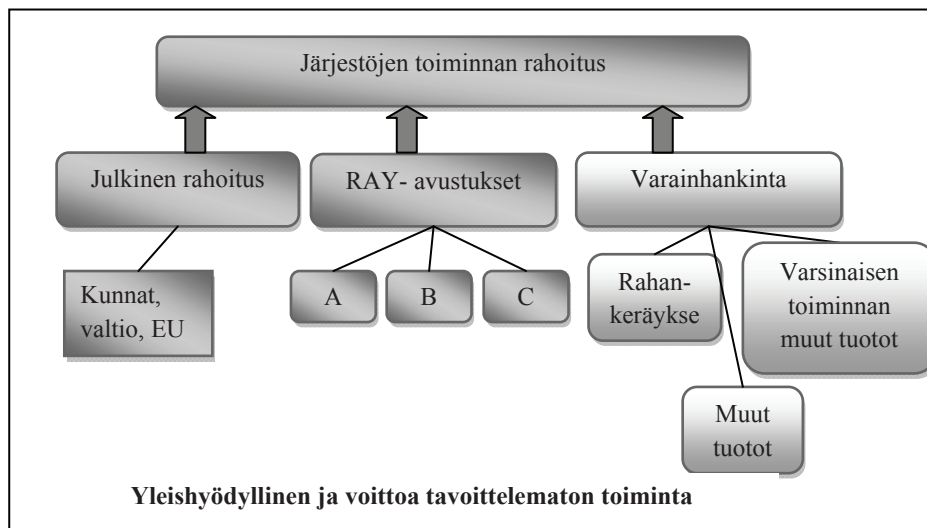
Varainhankinta pitää sisällään rahankeräysten lisäksi jäsenmaksut, arpajaiset, tuotemyynin, erilaisista tapahtumista saadut tuotot, testamentatut rahat ja yritystuet. Asiakaspalvelumaksuja ovat esimerkiksi ostopalveluista saadut korvaukset tai asiakkaiden suorittamat maksut,

kuten omavastuuosuus. *Muut julkiset avustukset* ovat valtion (eri ministeriöiden, TE-keskusten jne.), Kelan, kuntien ynnä muiden julkisten tahojen sekä EU:n avustuksia. Varsinaisen toiminnan muilla tuotoilla tarkoitetaan aatteellisen yhteisön tai säätiön säännöissä tai yhtiöjärjestyksessä mainitun tarkoituksen toteuttamista ja siitä tulleita tuottoja. Tällaista voi olla esimerkiksi järjestetty maksullinen koulutus ja valistustyö. Muut tuotot ovat säännöllisesti kertyviä, mutta eivät säännöissä erikseen mainittua toimintaa. Tällaisia voivat olla esimerkiksi sijoitusomaisuudesta saatavat säännölliset vuokratuotot. Muutoin kahdella viimeksi mainitulla tuotolla ei ole eroa. Nämä kaksi on yhdistetty tarkastelussa yhdeksi muuttujaksi: *muut tuotot*.

Järjestöjen rahoituspohja ja Ray

Suurimmat Ray-avustuksia saaneet järjestöt pysyivät vuosina 2002–2008 lähes muuttumattomina. Niitä oli tarkastelussa yhteensä 205 ja valtaosa oli valtakunnallisia järjestöjä. Suurimmalla osalla järjestöistä oli Ray-avustuksia jokaiselle vuodelle ja vain 12 järjestöä ei saanut niitä ajanjakson jokaisena seitsemänä vuotena – kaikki yhtä lukuun ottamatta kuitenkin vähintään neljänä vuonna tarkastelujaksolla.

Rahapeliteuottojen merkitys terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämässä on ollut huomattava. Ray:n tuotot kasvoivat tasaisesti vuosien 2002–2008 välisenä aikana. Se myönsi vuosittain avustuksina noin 300 miljoonaa euroa yleishyödyllisille sosiaali- ja terveystalouden järjestöille (Ray). Tästä 300 miljoonan potista vuosittain noin puolet meni tässä tarkastelluille 200 järjestölle. Lisäksi järjestöt saivat julkista rahoitusta joka tarkasteltaessa 200 suurinta tuensaajaa, laski vuoden 2002 noin 112 miljoonasta eurosta reiluun 90 miljoonaan euroon tultaessa vuoteen 2008. Varainhankinnan luvut pyörivät 50 miljoonan molemmin puolin, poikkeuksellisen korkealla kuitenkin vuonna 2005, jolloin tsunamikatastrofi sai aikaan ennätystuotot rahankeräystuotoissa. Järjestöjen toiminnan perinteisen rahoituksen keskeiset lähteet on eritelty alla kuviossa 2.



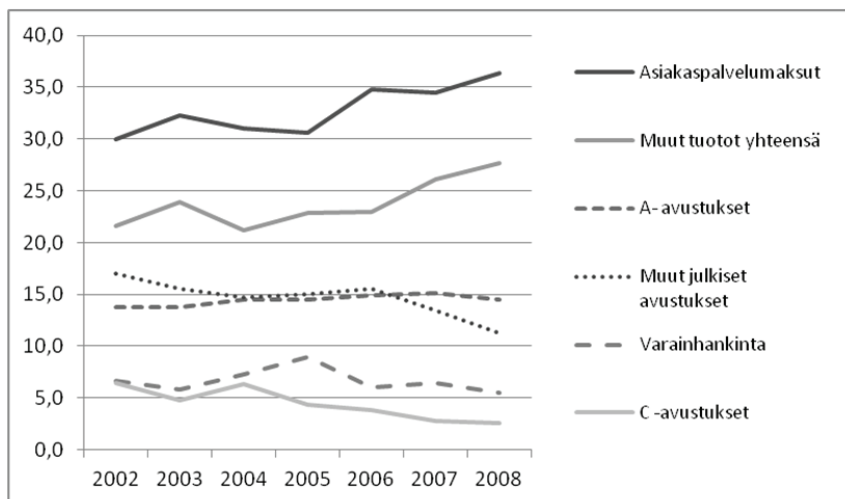
Kuvio 2. Järjestöt ovat perinteisesti rahoittaneet toimintaansa pitkälti Ray-avustuksin, julkisen tuen avulla ja omalla varainhankinnalla

Raha-automaattiyhdistys on suurin yksittäinen sosiaali- ja terveysalan järjestöjen tulonlähde ja sen tuella on katettu noin 50 % valtakunnallisten järjestöjen kuluista. Pienimmille järjestöille (alle miljoonan vuosittaiset kokonaiskustannukset) Ray-avustukset ovat elintärkeitä, kun taas joillain suurimmilla järjestöillä (yli 9,4 miljoonan euron vuosittaiset kokonaiskustannukset) kuten invalidityö, Ray-avustusten osuus järjestön kokonaiskustannuksista oli alle 10 %. Muu julkinen rahoitus laski tarkasteltuna ajankohtana ja painottui näin yhä enemmän Ray:n puoleen.

Sosiaali- ja terveysalan avustuksista vastaavan Ray:n painopiste on ollut vammaisjärjestöissä, lastensuojelussa ja nuorisotyössä sekä vanhustyössä. Suurimpia avustuksensaajia ovat valtakunnalliset järjestöt, kuten Näkövammaisten keskusliitto, Invalidiliitto, Mannerheimin lastensuojeluliitto, Ensi- ja Turvakotien Liitto. Ray:n avustustoiminnan suuntaviivojen 2002–2007 mukaan avustustoiminnan päälinjat keskityivät tutkittuna aikana ehkäisevään toimintaan sekä heikoimmassa asemassa olevien tukemiseen. Avustusten lähtökohtana on ollut julkisen järjestelmän ensisijainen vastuu sekä muun muassa yritysmäisen palvelutoiminnan kehitys.

Nyt tarkasteltavista 200 järjestöstä vain 50 haki rahankeräyslupaa vuosina 2002–2008, mikä osaltaan kertoo kansalaisjärjestöjen vahvasta integroitumisesta RAY-tukiin ja kunnalliseen palvelutuotantoon. Kansalaisjärjestöt vetoavat suoraan kansalaisten kukkaroon varsin harvoin. Varainhankinnan osuus järjestöjen tuloista on ollut laskussa vuosien 2002–2008 välillä. Jäsenmäärät ovat pysyneet tasaisena ja rahankeräystoiminta on keskittynyt pienelle määrälle järjestöjä.

Kuviossa 3 tarkastellaan eli rahoituskanavien muutoksia tuotoista. Y-akselin prosenttiluvut ovat osuuksia tarkasteltujen lähteiden yhteenlasketusta tuotosta. Kuviossa 3 varainhankinta pitää sisällään rahankeräysten lisäksi muun muassa tuotemyyntiä, tapahtumia ja arpajaisia, joita ei katsota elinkeinotoiminnaksi (Tuloverolaki 1535/1992, 23§). Vuoden 2005 hetkellinen nousu johtuu rahankeräystuottojen äkillisestä kasvusta, joka aiheutui vuoden 2004 jouluna tapahtuneesta tsunamika-tastrofista Intian valtamerellä. Sisäasiainministeriön rahankeräystilas-toissa sama ”tsunamipiikki” kohdistuu vain muutamalle suuremmalle keräystaholle ja se näkyy vuoden 2004 kohdalla, sillä keräystuotot kirjataan vuodelle, jona lupa on myönnetty. Muun kuin rahankeräyksiin toteutetun varainhankinnan (tavaramyynti, tapahtumat ym.) osuus varainhankinnasta on ollut kasvussa.



Kuvio 3. Järjestöjen keskeisten rahoituslähteiden osuuksien muutos vuosina 2002–2008, havaittavissa kaksi selkeästi eroavaa trendiä

Ray-projektiavustusten (C) osuudet ovat laskeneet. Yleisavustusten ja kohdennettujen toiminta-avustusten (A) määrä on sitä vastoin hieman noussut ja näin korvannut muiden vähenemistä. Tämä kertoo osittain myös avustusten luonteen vuoksi siitä, että tukia myönnetään enemmän valtakunnallisille ja vakiintuneille järjestöille. Euromääräisen tarkastelun ulkopuolelle on jätetty erilaiset sijoitus- tai rahastotoiminnan tuotot, sekä investointiavustukset (B). Niistä voidaan kuitenkin sanoa, että sijoitus- ja rahastotoiminta ovat kasvattaneet osuuttaan osana järjestöjen taloutta. Vuosina 2004–2006 järjestöissä tapahtui voimakasta palvelutoiminnan yhtiöittämistä. Tuolloin uudistui mm. EU-kilpailulainsäädäntö, jossa kiinnitettiin huomiota myös EU-alueella myönnettäviin julkisiin tukiin.

Kuviosta 3 on havaittavissa, että asiakaspalvelumaksujen ja muiden tuottojen suhteellinen osuus näiden 200 suurimman avustuksensaajan kokonaistuotosta on kasvanut, molemmat viitisen prosenttiyksikköä vuodesta 2002. Muut tuotot kuten perustehtävän toteuttamisesta tulevat ja esimerkiksi sijoitusomaisuuden, kuten kiinteistöjen vuokratulot muistuttavat luonteeltaan elinkeinoelämän toimintaa. Asiakaspalvelumaksut, jotka ovat ostopalveluista tai muista järjestöpalveluista saatuja tuottoja, ovat lähtökohtaisesti lähempänä elinkeinotoiminnalle tyypillistä tuloa.

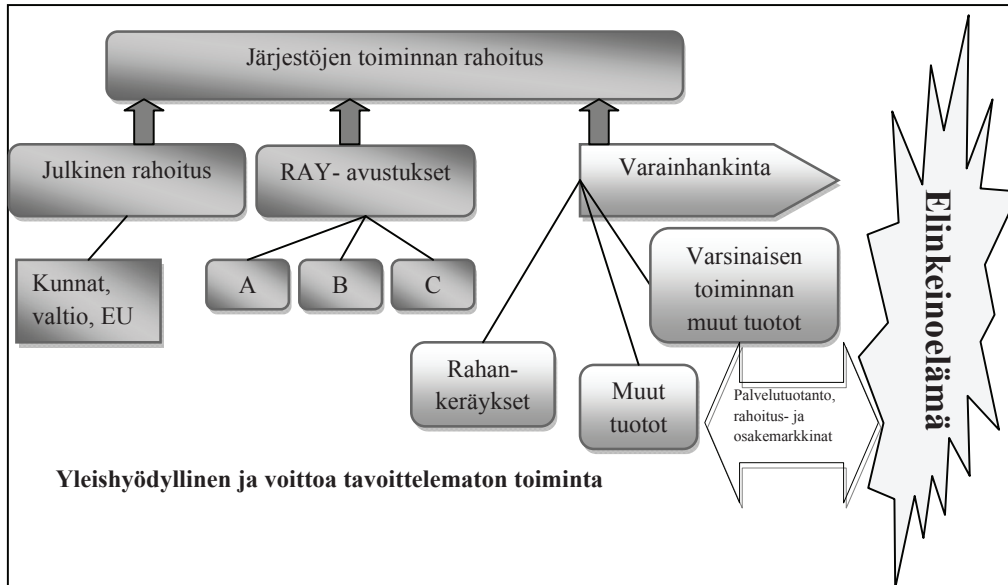
Järjestöjen talous muutoksessa

Järjestöjen Ray:lle ilmoittamat kokonaiskustannukset nousivat tarkastellulla ajanjaksolla yhteensä noin 650 miljoonasta eurosta lähes 900 miljoonaan euroon. Henkilöstökustannukset kasvoivat reilusti yli 100 miljoonaa, 316 miljoonasta 451 miljoonaan euroon, josta 36 miljoonaa selittyy yksin kolmen järjestön henkilöstökustannusten kasvulla; Invalidiliitto, Hengityслиitto Heli ja SPR kuuluivat ns. menestyjien luokkaan kaikissa tehdyissä vertailuissa. Järjestöjen käyttöomaisuus kasvoi 294 miljoonasta 480 miljoonaan euroon vuosina 2002–2008. Käyttöomaisuus käsittää mm. järjestön omistamat kiinteistöt ja tämä kasvu viittaisi järjestöjen talouden vahvistumiseen.

Kansalaisjärjestöjen tulot ja menot kasvoivat voimakkaasti. Järjestöjen talous ei pääsääntöisesti ole alijäämäistä, joten tämä kertoo mer-

kittävästä tulojen kasvusta. Väitteille kansalaisyhteiskunnan alasajosta on näiden tulosten valossa vaikea saada tukea. Toimialoja verrattaessa etenkin aistivamma- ja invalidityö olivat aineiston perusteella taloudellisesti menestyneimpiä niiden vuosittaisten taseiden oltua vahvasti positiivisia, vaikka toimialojen sisällä esiintyi luonnollisesti vaihtelua. Eniten kokonaiskustannuksiaan kasvattaneet järjestöt kuuluivat samoille edellä mainituille toimialoille ja nämä järjestöt olivat myös suurimpia Ray-avustusten saajia. Käyttöomaisuuden kasvu antaa ymmärtää suurimpien järjestöjen vahvistaneen taloudellista asemaansa tarkastellulla ajanjaksolla.

Palvelutuotannon lisääntyminen onkin ollut yksi keskeisimmistä muutostrendeistä ja johtanut osittain järjestöjen palvelutuotannon yhtiöittämiseen ja irtaantumiseen järjestöjen perustoiminnasta. Palvelutuotannon yhtiöittäminen irti kansalaisjärjestön perustoiminnasta on ollut joissain tapauksissa välttämätöntä, koska Ray-avustukset eivät saa merkittävästi vääristää markkinoita tai luoda liiallista kilpailuetua. *Kilpailuneutraliteetti* on keskeinen EU:n sisämarkkinoita koskeva säädös. Muutossuunta vahvistaa järjestöissäkin koettua elinkeinoelämän ja järjestökentän lähentymistä, tämä käy ilmi myös Kansalaisyhteiskunnan toimintaedellytykset - työryhmän raportista, jossa järjestöt ovat arvioineet tilannetta (OM 2006:14, 10–11). Järjestöjen oman arvion mukaan niiden toimintaan siirtynyt yritysmaailman kieli on tuonut kilpailuyhteiskunnan lähemmäs järjestöjä, vaikka toiminta on pyritty pitämään sen ulkopuolella. Tämä on kuitenkin ongelmallista esimerkiksi kuntien kilpailuttaessa palveluita. Käyttöomaisuuden kasvu, palvelutuotannon lisääminen sekä rahoitus- ja osakemarkkinoiden mukaan tulo voidaan nähdä ristiriitana määritelmällisesti voittoa tavoittelemattomassa toiminnassa.



Kuvio 4. Varainhankinnan painopiste siirtyy lähemmäs elinkeinoelämän mallia ja etäännytty yleishyödyllisyyden periaatteista

Järjestöjen palvelut ovat monipuolistuneet ja niistä saatavat tuotot ovat kasvaneet, palveluita on samalla kuitenkin osittain yhtiöitetty irti perustoiminnasta. Samalla perustoiminnan kustannukset ovat nousseet, mutta tämän aineiston perusteella ei voi eritellä johtuuko kustannusten nousu hallinnollisista rakenteista vai itse perustehtävään liittyvien kustannusten noususta. Yleishyödyllisen toiminnan ja elinkeinotoiminnan rajanveto on ollut epäselvää ja järjestöissä on ollut toistaiseksi paljon erilaisia käytäntöjä sen suhteen, mihin vedetään raja perustoiminnan ja palvelutuotannon välille; rakenne on syntynyt tarpeesta ja järjestöjen osaamisesta, jota esimerkiksi kunta on yhdistänyt. Tilastointi ja rajanveto ovat haastavia: itse palvelu voidaan eritellä järjestön perustoiminnan ulkopuolelle, mutta hallinnollisesti toiminta sijoittuu samaan muun toiminnan kanssa, vaihtoehtoisesti koko palvelun osuus on oma sisaryrityksensä. Käytännössä puhutaan usein järjestökonserneista, joissa emojärjestön alaisuudessa on yksiköitä eri tavoin sidoksissa perustoimintaan.

Muutokset osana suomalaisen hyvinvointimallin muutosta

Suomalaisen yhteiskunnan rakenteet ovat jatkuvassa muutoksessa talouden kasvun ja sosiaalisen tasavertaisuuden vaatimusten paineessa. Toisen maailmansodan jälkeinen Suomi kasvoi vahvaksi hyvinvointivaltioksi ja muutos jatkuu EU-jäsenyyden, globaalien markkinoiden ja tietoyhteiskunnan tuotua toimintaan uusia muuttujia, joiden myötä sosiaalipoliittiset rakenteet ja talous ovat pakotettuja huomioimaan maailmanlaajuiset muutokset. Muutokset vähäosaisempien huolehtimiseen liittyvissä arvoissa ja asenteissa näkyivät Suomessa mm. julkisella sektorilla sosiaali- ja terveysalalla sekä yleisissä hoitoon tai hoivaan liittyvissä yhteiskunnallisissa keskusteluissa. Suomalainen yhteiskuntapolitiikka on perustunut 1990-luvulta lähtien kilpailukyvyyn lisäämiseen ja tämä on vaikuttanut myös kansalaisyhteiskunnan toimintaperiaatteisiin (ks. myös Pessi & Saari 2011). 2010-luvun lopulta kiristynyt globaali taloustilanne on vaikuttanut myös järjestöjen talouteen, sillä osa niiden taloudesta on kiinni rahoitusmarkkinoissa.

Keräyksistä saatavat tuotot ovat laskeneet ja keräykset ovat keskittyneissä pienelle osalle toimijoita. Keräystuottojen kannalta on tarpeellista saada keräyksille näkyvyyttä, näkyvyys puolestaan maksaa mainonnan myötä. Näkyvät yhteiskeräykset (katumainokset, televisioaika ja lehtien palstatila) menestyvät paremmin, mutta samalla keräyskustannukset ovat nousseet. Taloustutkimuksesta (2008) käy osaltaan ilmi, että rahankeräykseen liittyvät auttamisasenteet ovat muuttuneet. Tavara- ja rahankeräyksiin osallistuminen kiinnostavat aiempaa enemmän. Rahankeräykseen osallistutaan edelleen, mutta sen mielekkyys on laskeutunut suhteessa muihin avustuskeinoihin.

Yleinen hintataso ja elinkustannukset ovat nousseet nostaten myös järjestöjen toiminnasta syntyviä kustannuksia. Järjestöjen talous on ollut niiden kokonaiskustannusten kasvaessa yhä enemmän riippuvaista Ray-avustuksista, kun julkinen tuki on ollut laskusuuntaista eikä rahankeräystuotoilla pystytä paikkaamaan syntyvää vajetta. Sekä avustukset että rahankeräystuotot kertyvät edelleen suurimmille jär-

jestöille. Pienempien järjestöjen mahdollisuudet panostaa näkyvyyteen eivät luonnollisestikaan ole yhtä hyvät.

Rahoitusrakenteita koskevat tulokset tuovat näkyväksi merkittävän muutoksen eri kanavien suhteellisessa merkityksessä. Koska absoluuttiset summat ovat suuria, jo pienet kanavien suhteellisten osuuksien muutokset kertovat miljoonien siirtymistä. Aikaisempaa keskeisemmäksi tulonlähteeksi ovat tässä 200 järjestön otoksessa nousseet Raytukien lisäksi varainhankinnan tuottoina asiakaspalvelumaksut ja muut tuotot. Tämä kertoo osaltaan markkinatalouden ja yritystoimintamallin vahvistumisesta myös järjestökentällä. Kehitys vaikeuttaa yhä enenevässä määrin markkinoiden ja yleishyödyllisen toiminnan välistä rajanvetoa.

Yrityksen lakisääteinen tehtävä on tuottaa voittoa osakkailleen, kun taas järjestön perustehtävä on lähtökohtaisesti yleishyödyllinen toiminta, jonka tarkoituksena ei ole tuottaa voittoa. Yritysten ja järjestöjen lähentyessä, rajanveto näiden välillä vaikeutuu. Tulosperustaisuuden ei tulisi lähtökohtaisesti määritellä yleishyödyllistä toimintaa, mutta sitä joudutaan kuitenkin arvioimaan osittain sen pohjalta. Yritykset tuovat järjestökentälle uusia haasteita tuottavuuden ja edullisimman palveluntuottajan ajattelumallin mukana. Entinen kolmannen sektorin järjestöjen ja kunnan väliseen sopimukseen perustuva yhteistyömalli joutuu kohtaamaan markkinoiden mukanaan tuomat kilpailunäkökohdat ja sen mukanaan tuomat uhkat.

Yhteenveto

Kansalaisyhteiskunnan rahoituskanavat kertovat omalta osaltaan suomalaisen yhteiskunnan toimintaperiaatteiden muutoksesta 2000-luvun Suomessa ja tämä on prisma suomalaisen hyvinvointimallin muutokseen. Tarkasteltu ajanjakso on suhteellisen lyhyt, tarkastelun kohteena ovat asemansa vakiinnuttaneet järjestöt, ja rahasummat ovat huomattavan suuret, joten odotusten mukaisesti havaittiin paljon jatkuvuutta. Rahoituksessa – samoin kuin toiminnassa ylipäätään – on paljon instituutioiden luomaa polkuriippuvuutta, joka sopeutuu suhteellisen hitaasti toimintaympäristön muutoksiin.

Merkittävänä muutoksena tulonlähteissä on ollut asiakaspalvelumaksujen sekä muiden tuottojen suhteellisten osuuksien kasvu. Ray-tukien pysyessä tarkasteltuna aikana kokonaismäärältään hitaassa kasvussa ja muutosten keskittyessä eri avustuslajien suhteellisiin eroihin, ovat varainhankinnan ja julkisten avustusten osuudet järjestöjen tuotoista olleet laskussa tultaessa kohti vuosikymmenen loppua. Varainhankinta pysyi suhteellisen pienenä osana järjestöjen taloutta ja vain alle neljännes tässä tarkastelluista järjestöistä keräsi rahaa vastikkeetta. Rahan keräysmarkkinat ovat keskittymässä suurille järjestöille ja yhteiskeräyksiin. Osittain yhtiöittämissä seurauksena palvelutuotannon osuuden kasvu tuotoista ei näy näissä luvuissa. Kuitenkin myös Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) yksityisen palvelutuotannon tilastoista käy ilmi, että vaikka järjestöjen osuus sosiaali- ja terveystieteiden henkilöstöstä on kasvanut vuosittain, moni aiemmin järjestölle kuulunut palveluntarjoaja näkyy tilastossa yritysten luvuissa. (THL 2008.) Väestö ikääntyy samaan aikaan kuin sosiaali- ja terveystieteiden rahoitus kiristyy, palveluiden tarve kasvaa mutta ostopalveluita on helpompaa lakkauttaa kuin esimerkiksi kunnan palveluita. Järjestöjen vaikuttamistyö muun muassa palveluiden saatavuuden parantamiseksi on ollut tärkeää, silti osa ihmisistä jää edelleen vaille tarvitsemiaan palveluita. Nämä ihmisryhmät kuuluvat usein juuri yhteiskunnan heikompaisiin. Jo nyt niukkojen resurssien aiheuttamia palvelupuutoksia tullaan tulevaisuudessa mahdollisesti näkemään yhä enemmän.

Järjestöjen kustannusten kasvu viittaa järjestöissäkin koetun ammatillistumisen ja byrokratisoitumisen muutokseen (THL 2008). Hallinnollisten kustannusten seurantaan tulisi epäilemättä kiinnittää huomiota tulevaisuudessa, organisaatioilla on taipumus vahvistaa rakenteitaan. Samaan aikaan kun järjestöt ovat lisänneet palvelutuotantoaan, on rakenteista tullut yhä monimutkaisempia. Ne vaativat tulevaisuudessa edelleen lähempää tarkastelua ja määrittelyä, jotta kansalaisjärjestötoiminta ja siihen liittyvä taloudellinen avustustoiminta pystytään edelleen perustelemaan kansalaisyhteiskunnan lähtökohdista käsin. Yleishyödyllisen toiminnan ehtoja on yritetty kirjoittaa auki, jotta yritysmaailma ja järjestömaailma eivät tulisi toistensa reviiirille. Järjestöissä on tietoa ja toimivaa erityisosaamista oman toimialan tarpeisiin ja tätä järjestölähtöistä, vapaaehtoistyön ja palveluiden välimaastoon

sijoittuvaa moninaista toimintaa tulisi ylläpitää myös tulevaisuudessa.

Mielenkiintoinen kysymys on, havaitaanko 2010-luvun taitteessa merkittäviä muutoksia jossain rahoituskanavassa. Ray-tukien tasainen kasvu taittui vuoden 2008 jälkeen ja odotettavissa on lisää kiristyksiä avustusten suhteen osittain maailmanlaajuisen talouskriisin seurauksena. Mikäli suuret valtakunnalliset järjestöt pitävät edelleen paikkansa avustusten kärkipäässä, tulee monilla pienemmillä – esimerkiksi paikallistasolla toimivilla pienten resurssien järjestöillä – olemaan kova kilpailu avustusrahoista.

Kansalaisyhteiskunnan toimintaympäristön haasteet tulevat Suomessa kasvamaan väestön ikääntyessä, palveluiden tarve kasvaa samalla kuin työtä tekevien veronmaksajien osuus vähenee. Järjestöillä on ollut tärkeä rooli olla kehittämässä ja täydentämässä sosiaali- ja terveyspalveluita. Erääksi keskeiseksi tekijäksi voidaan järjestöjen kannalta nähdä kysymys siitä millä tavoin yleishyödyllisen toiminnan ja elinkeinotoiminnan rajanveto tehdään. Halutaanko esimerkiksi suojata joitain palveluita kilpailuttamiselta kokonaan? Vapaa kilpailu ja yritysmuotoisen toiminnan laajentuminen ovat viime vuosina haastaneet järjestöjä. Samalla Ray on joutunut linjaamaan rahoitustaan uudelleen, jottei sen tuki vääristäisi kilpailua ja sitä kautta vaikeuttaisi jatkossa avustustoimintaa ja sen legitiimiä asemaa. Ray-avustusten myöntämiseen tulee yhä enemmän vaikuttamaan järjestöjen omaisuus, jolloin järjestöt joutuvat mahdollisesti järjestelemään rakenteitaan uudelleen ja selkiyttämään yleishyödyllisen työn osuutta muusta toiminnasta. Monet järjestöt ovatkin palaamassa takaisin juurilleen ja keskittämässä toimintaansa takaisin perustehtäväänsä (ks. myös Särkelä 2011, 283–287).

Uhkana järjestöjen tähän asti etuoikeutetulle asemalle on nousemassa kysymys yleishyödyllisyydestä, ovatko järjestöt enää kykeneviä toimimaan niille luotujen ehtojen sisällä. Myös EU tulee vaikuttamaan näihin määritelmiin omalta osaltaan palveluiden vapaan liikkumisen ja kilpailutusta koskevien säädösten kautta. Palveluiden kilpailuttamisessa ja elinkeinoelämään siirtymisessä on ongelmansa: kuinka vertaistuki tai vapaaehtoisuus olisi edes mahdollista hinnoitella. Millä tavoin tällainen muutos vaikuttaisi suomalaisen kansalaisyhteiskunnan kykyyn toimia solidaarisuuden ja vastavuoroisuuden puolestapuhujana?

Mikäli järjestöt eivät pysty jatkamaan toimintaansa yleishyödyllisinä yhteisöinä, on niiden uhkana joutua elinkeinoelämän verotuksen alaisiksi. Lisäksi sen, millä tavoin taloudellisten pakotteiden voidaan nähdä vaikuttavan järjestön koskemattomuuteen ja järjestön ulkopuoliseen ohjailuun, on aiheellinen kysymys. Mikäli taloudellinen tuki joutuu sidoksiin poliittisiin agendoihin, on se uhka kansalaisyhteiskunnan riippumattomuuden periaatteille. Olennainen kysymys on osaltaan se, millä tavoin Ray pystyy säilyttämään asemansa ja legitimitettinsä näissä muutoksissa. Suurimmilla järjestöillä vaikuttaisi olla mahdollisuus jopa taloudelliseen itsenäisyyteen, samalla kun valtaosa järjestöistä on riippuvainen avustustoiminnan jatkumisesta. Rajanvetoja tehdessä, niin lainsäädännön kuin rahoituksenkin osalta, määritellään myös sitä millaisena kansalaisyhteiskunta Suomessa rakentuu, millaiset institutionaaliset rakenteet sitä tulevaisuudessa kannattelevat.

Ray:n tuotot laskivat hieman tultaessa kohti vuosikymmenen loppua. Laskua on ennakoitu lisää 2010-luvulla. Rahapelien yleinen ikäraja nousi 18 vuoteen 1.7.2011 alkaen uuden rahapelilain myötä ja Internetin kautta pyrkii uusia yrittäjiä pelimarkkinoille. Keräystuotot vaikuttaisivat olevan laskussa ja tuotot keskittyvät pienelle osalle järjestöjä. Kansalaisten kokemus henkilökohtaisen taloutensa kiristymisestä, sekä globaalin talouskriisin pitkittyneestä uhasta ei voi olla vaikuttamatta lahjoittamista koskeviin asenteisiin. Lisäksi uskonnollisten yhteisöjen osuus kaikesta kerätystä rahasta on jatkanut kasvuaan niiden kyetessä sitouttamaan lahjoittajiaan helpommin kuin sosiaali- ja terveysjärjestöt. Mielenkiintoinen kysymys on pystyvätkö kansalaisjärjestöt tarpeen tullen kompensoimaan mahdolliset tulomenetykset aktivoimalla omaa varainhankintaansa. Tämän tutkimuksen valossa ainakaan toistaiseksi tämän kaltaista aktivoitumista ei ole tapahtunut – ainakaan makrotasolla. Yksittäiset järjestöt voivat olla säännön vahvistavia poikkeuksia.

Kirjallisuus

Arpajaislaki 1047/2001 [viitattu 13.6.2012] saatavilla www-muodossa:
<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2001/20011047>

- Bowles, Samuel & Herbert Gintis (2008). *The evolution of strong reciprocity*. Working Paper, Santa Fe Institute.
- Charities Aid Foundation (2010). *The World Giving index 2010*. [viitattu 10.7.2010] Saatavilla www-muodossa: http://www.cafonline.org/pdf/0882A_WorldGivingReport_Interactive_070910.pdf
- Dnro 384/349/2007 Verotusohje yleishyödyllisille yhdistyksille ja säätiöille [viitattu 13.6.2012] Saatavilla www-muodossa: http://www.vero.fi/fi-FI/Syventavat_veroohjeet/Verohallinnon_ohjeet/2007/Verotusohje_yleishyodyllisille_yhdistyks%2810062%29
- Edwards, Michael (2009). *Civil society*. Cambridge: Polity press.
- EU 2006/123/EY Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi palveluista sisämarkkinoilla [viitattu 13.6.2012] Saatavilla www-muodossa: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:376:0036:0068:fi:PDF>
- Folbre, Nancy & Robert. E. Goodin, (2004). Revealing Altruism. *Review of Social Economy* 62 (1): 1–25.
- Gintis, Herbert (2003). Solving the Puzzle of Prosociality. *Rationality and Society* 15: 2, 155–187.
- Gintis, Herbert & Samuel Bowles & Robert Boyd & Ernst Fehr (2005). *Moral Sentiments and Material Interests – The Foundation of Cooperation in Economic Life*. Cambridge: MIT Press.
- Hall, Peter A. & Rosemary C. R. Taylor (1996). Political science and the three new institutionalisms. *Political Studies* 44, 936–957.
- Harris, David (1987). *Justifying State Welfare: the New Right Versus the Old Left*. Oxford: Basil Blackwell.
- Janoski, Thomas (1998). Being Volunteered? The Impact of Social Participation and Pro-Social Attitudes on Volunteering. *Sociological Forum* 13(3): 495–519.
- Kauppinen, Sari & Tapani Niskanen (2007). *Yksityinen palvelutuotanto sosiaali- ja terveydenhuollossa*. Helsinki: Terveiden ja hyvinvoinnin laitos.
- Kari, Matti & Jari Markwort (2004). *Kolmas sektori EU:ssa ja eräissä Euroopan maissa*. Ray avustustoiminnan raportteja 14. Helsinki: Ray.
- KOM (2004) 374. *EU:n Valkoinen kirja yleishyödyllistä palveluista*. [viitattu 11.5.2012] Saatavilla www-muodossa: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fi/com/2004/com2004_0374fi01.pdf

- KOM (2006) 177. Euroopan yhteisöjen komission tiedonanto. *Yhteisön Lisabon-ohjelman täytäntöönpano: Yleishyödylliset sosiaalipalvelut Euroopan unionissa*, 26.4.2006. [viitattu 11.5.2012] Saatavilla www-muodossa: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/com/com_com%282006%290177_/com_com%282006%290177_.pdf
- Hankintalaki 2007/348 *Laki julkisista hankinnoista 30.3.2007/348* [viitattu 13.6.2012] Saatavilla www-muodossa: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2007/20070348>
- Monroe, Kristen Renwick (1996). *The Heart of Altruism*. Princeton: Princeton University Press.
- Myllymäki, Arvo & Eija Tetri (2001). *Raha-automaattiyhdistys kansalaispalvelujen rahoittajana*. Vammala: Kunnallisan alan kehittämissätiö.
- OM (2006). *Kansalaisyhteiskunnan toimintaedellytykset*. Oikeusministeriön työryhmämietintöjä, 2006:14. [viitattu 11.5.2011] saatavilla www-muodossa: <http://www.om.fi/36348.htm>
- Ohtonen, Jukka (1999). *Pelimarkat ja yhteinen hyvä*. Raha-automaattiyhdistyksen rahoituspoliittinen arviointi. Helsinki: Raha-automaattiyhdistys.
- Peltosalmi, Juha & Marja Vuorinen & Riitta Särkelä (2008). *Järjestöbarometri 2008*. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto.
- Pessi, Anne Birgitta (2008). *Suomalaiset auttajina ja luottamus avun lähteisiin*. Ray:n avustustoiminnan raportteja 19. Helsinki: Yliopistopaino.
- Pessi, Anne Birgitta & Juho Saari (2008). *Hyvä tahto, auttamisen asenteet ja rakenteet Suomessa*. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto.
- Pessi, Anne Birgitta & Juho Saari (2011). *Auttaminen kilpailukyky-yhteiskunnassa*. Teoksessa Pessi, Anne Birgitta & Juho Saari (toim.): *Hyvien ihmisten maa, auttaminen kilpailukyky-yhteiskunnassa*. Helsinki: Diakonia-ammattikorkeakoulu. 15–30.
- Piliavin, Jane Allyn & Hong-Wen Charng (1990). *Altruism*. *Annual Review of Sociology*. 16, 27–65.
- Rahankeräyslaki 590/1980 [viitattu 13.6.2012] Saatavilla www-muodossa: <http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/1980/19800590>
- Rahankeräyslaki 1049/2001 (Laki rahankeräyslain muuttamisesta) [viitattu 13.6.2012] Saatavilla www-muodossa: <http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2001/20011049>
- Ray. Aineistotietokanta internetissä: <http://www.ray.fi/avustustoiminta/>

- [tiedot poimittu 11.5.2010]
- Scott, W. Richard (2008). *Institutions and organizations, ideas and interests*. London: Sage Publications.
- Saari, Juho & Sakari Kainulainen & Anne Birgitta Yeung (2005). *Altruismi, antamisen lahja Suomen evankelis-luterilaisessa kirkossa*. Helsinki: Yliopistopaino.
- Saari, Juho & Anu Emilia Saukko (2011). Antamisen markkinat. Rahan-keräys 2000-luvun alun Suomessa. Teoksessa Pessi, Anne Birgitta & Juho Saari (toim.): *Hyvien ihmisten maa, auttaminen kilpailukyky-yhteiskunnassa*. Helsinki: Diakonia-ammattikorkeakoulu. 185–209.
- SM064:00/2007 (2009): *Arpajaislakihankkeen loppuraportti 28.4.2009*, Suomen sisäasiainministeriö. [viitattu 11.5.2012] Saatavilla www-muodossa: [http://www.intermin.fi/intermin/images.nsf/files/01710ae104547388c22575a60027b1a1/\\$file/arpajaislakihankkeen_loppuraportti_280409.pdf](http://www.intermin.fi/intermin/images.nsf/files/01710ae104547388c22575a60027b1a1/$file/arpajaislakihankkeen_loppuraportti_280409.pdf)
- Suhonen, Pertti (2007). Suomalaisten eriytyvät ja muuttuvat arvot. Teoksessa Sami Borg & Kimmo Ketola & Kimmo Kääriäinen & Kati Niemelä & Pertti Suhonen (toim.) *Uskonnot, arvot ja instituutiot, suomalaiset World Values-tutkimuksissa 1981–2005*. Tampere: Yhteiskuntatieteellisen tietoarkiston julkaisuja 4. 26–46.
- Särkelä, Riitta & Marja Vuorinen & Juha Peltosalmi (2005). *Sosiaali- ja terveysjärjestöjen mahdollisuudet palveluiden ja tuen tuottamisessa*. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto.
- Särkelä, Riitta (2011). Sosiaali- ja terveysjärjestöt kilpailukyky-yhteiskunnassa. Teoksessa Pessi, Anne Birgitta & Juho Saari (toim.) *Hyvien ihmisten maa, auttaminen kilpailukyky-yhteiskunnassa*. Helsinki: Diakonia-ammattikorkeakoulu. 279–306.
- Säätiölaki (109/1930) [viitattu 13.6.2012] Saatavilla www-muodossa: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1930/19300109>
- Taloustutkimus (2006). *Suomi tänään – Hyväntekeväisyys 2006, järjestöt, yhteisöt ja keräykset*. Raportti.
- Taloustutkimus (2008). *Suomi tänään – Hyväntekeväisyys 2008, järjestöt, yhteisöt ja keräykset*. Raportti.
- THL (2008). *Yksityinen palvelutuotanto sosiaali- ja terveydenhuollossa*. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Suomen Virallinen Tilasto, Sosiaaliturva. www.thl.fi/yksityinenpalvelutuotanto [tiedot poi-

mittu 11.5.2010]

Titmuss, Richard (1970). *The Gift Relationship: From human blood to social policy*. New York: Allen and Unwin.

Tuloverolaki (1535/1992) [viitattu 13.6.2012] Saatavilla www-muodossa:
<http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/1992/19921535>

Yhdistyslaki (503/1989) [viitattu 13.6.2012] Saatavilla www-muodossa:
<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1989/19890503>