

**This is a self-archived version of an original article. This version may differ from the original in pagination and typographic details.**

**Author(s):** Ruuskanen, Petri; Jousilahti, Julia; Faehnle, Maija; Kuusikko, Kirsi; Kuittinen, Outi; Virtanen, Johanna; Strömberg, Lisbeth

**Title:** Kansalaisyhteiskunnan tila ja tulevaisuus 2020-luvun Suomessa

**Year:** 2020

**Version:** Published version

**Copyright:** © 2020 Valtioneuvoston kanslia

**Rights:** In Copyright

**Rights url:** <http://rightsstatements.org/page/InC/1.0/?language=en>

**Please cite the original version:**

Ruuskanen, P., Jousilahti, J., Faehnle, M., Kuusikko, K., Kuittinen, O., Virtanen, J., & Strömberg, L. (2020). Kansalaisyhteiskunnan tila ja tulevaisuus 2020-luvun Suomessa. Valtioneuvoston kanslia. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja, 47/2020. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-918-9>

VALTIONEUVOSTON  
SELVITYS- JA TUTKIMUSTOIMINTA

Petri Ruuskanen, Julia Jousilahti, Maija Faehnle, Kirsi Kuusikko,  
Outi Kuittinen, Johanna Virtanen, Lisbeth Strömberg

# Kansalaisyhteiskunnan tila ja tulevaisuus 2020-luvun Suomessa

Valtioneuvoston  
selvitys- ja tutkimus-  
toiminnan julkaisusarja

2020:47

ISSN 2342-6799

ISBN PDF 978-952-287-918-9



Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:47

# Kansalaisyhteiskunnan tila ja tulevaisuus 2020-luvun Suomessa

Loppuraportti

Valtioneuvoston kanslia

ISBN PDF: 978-952-287-918-9

Tekijän organisaatio: Jyväskylän yliopisto, Demos Helsinki, Suomen ympäristökeskus, Lapin yliopisto

Helsinki 2020

## Kuvailulehti

<b>Julkaisija</b>	Valtioneuvoston kanslia	22.10.2020
<b>Tekijät</b>	Petri Ruuskanen, Julia Jousilahti, Maija Faehnle, Kirsi Kuusikko, Outi Kuittinen, Johanna Virtanen, Lisbeth Strömberg	
<b>Julkaisun nimi</b>	Kansalaisyhteiskunnan tila ja tulevaisuus 2020-luvun Suomessa	
<b>Julkaisusarjan nimi ja numero</b>	Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:47	
<b>ISBN PDF</b>	978-952-287-918-9	<b>ISSN PDF</b> 2342-6799
<b>URN-osoite</b>	<a href="http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-918-9">http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-918-9</a>	
<b>Sivumäärä</b>	122	<b>Kieli</b> suomi
<b>Asiasanat</b>	Kansalaisyhteiskunta, kolmas sektori, neljäs sektori, yhdistykset, tutkimus, tutkimustoiminta	
<b>Tiivistelmä</b>	<p>Hankkeen tavoitteena oli selvittää toimintaympäristön muutosten vaikutuksia kansalaistoimintaan ja tehdä suosituksia siitä, miten kansalaisyhteiskuntaa voidaan tukea.</p> <p>Yhdistystoiminnan asema Suomessa on säilynyt vahvana, mutta yksityisen ja julkisen sektorin toimintalogiikat ovat alkaneet yhä enemmän ohjata kansalaistoimijoita. Keskitetty johtaminen ja "asiakasajattelu" ovat lisääntyneet järjestöissä ja ne ovat ammattimaistuneet ja keskittyneet. Vapaaehtoistyöhön ja jäsenmaksuihin pohjaavasta kansalaisyhteiskunnasta on siirretty rahoituksen osalta kohti mallia, jossa valtio rahoittaa järjestöjä strategisista lähtökohdistaan projektiluontoisesti. Vaarana on, että kansalaisyhteiskunnan kyky tehdä innovatiivisesti yhteiskunnallisia aloitteita heikkenee samoin kuin niiden mahdollisuus vapaasti kritisoida valtiota. Samalla "neljännellä sektorilla" tapahtuvan kansalaistoiminnan yleistyminen muuttaa kansalaistoimintaa ja sen suhdetta julkiseen valtaan.</p> <p>Kansalaisyhteiskunnan autonomian, yhdenvertaisuuden ja elinvoiman takaamiseksi sen riippuvuutta rahoittajan strategisista tavoitteista tulee vähentää. Kansalaisyhteiskunnan ja julkisten rahoittajien välistä yhteistyötä pitää lisätä ja rahoittajien käytäntöjä yhtenäistää yhdistysten yhdenvertaisuuden takaamiseksi. Kansalaisyhteiskunnan keskittymistä pitää välttää tukemalla vapaaehtois pohjalta toimivia yhdistyksiä ja liikkeitä.</p>	
Tämä julkaisu on toteutettu osana valtioneuvoston selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa. (tietokayttoon.fi) Julkaisun sisällöstä vastaavat tiedon tuottajat, eikä tekstisisältö välttämättä edusta valtioneuvoston näkemystä.		
<b>Kustantaja</b>	Valtioneuvoston kanslia	
<b>Julkaisun myynti/jakaja</b>	Sähköinen versio: <a href="http://julkaisut.valtioneuvosto.fi">julkaisut.valtioneuvosto.fi</a> Julkaisumyynti: <a href="http://vnjulkaisumyynti.fi">vnjulkaisumyynti.fi</a>	

## Presentationsblad

<b>Utgivare</b>	Statsrådets kansli	22.10.2020	
<b>Författare</b>	Petri Ruuskanen, Julia Jousilahti, Maija Faehnle, Kirsi Kuusikko, Outi Kuittinen, Johanna Virtanen, Lisbeth Strömberg		
<b>Publikationens titel</b>	Stat och framtid av det civila samhället i Finland under 2020-talet		
<b>Publikationsseriens namn och nummer</b>	Publikationsserie för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet 2020:47		
<b>ISBN PDF</b>	978-952-287-918-9	<b>ISSN PDF</b>	2342-6799
<b>URN-adress</b>	<a href="http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-918-9">http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-918-9</a>		
<b>Sidantal</b>	122	<b>Språk</b>	finska
<b>Nyckelord</b>	Civila samhället, tredje sektorn, fjärde sektorn, föreningar, forskning, forskningsverksamhet		
<b>Referat</b>	<p>Projektets syfte var att utreda vilken effekt omvärldens förändringar har på medborgarrörelser, samt utveckla rekommendationer för att främja denna typ av verksamhet.</p> <p>Föreningsverksamhetens ställning är fortsatt stark, men präglas allt mer av den privata och offentliga sektorns verksamhetslogik. Detta återspeglas i en ökning av centraliserad styrning och kundorientering i organisationer, professionalisering, centralisering samt ökat strategiskt inflytande från offentliga finansierare. Den traditionella finansieringsmodellen, baserad på volontärarbete och medlemsavgifter, har utvecklats mot en modell där organisationer finansieras på projektbasis, utgående från statens intressen. Detta riskerar försvaga det civila samhällets förmåga till innovativa sociala initiativ, liksom dess autonomi. Samtidigt påverkar spridningen av medborgaraktivitet i den "fjärde sektorn" medborgerlig aktivitet och förhållandet mellan medborgaraktorer och offentlig makt.</p> <p>För att trygga det civila samhällets autonomi, jämlikhet och vitalitet bör dess avhängighet till finansierarens strategiska målsättningar minskas. Samarbetet mellan det civila samhället och offentliga finansierare bör intensifieras och den offentliga finansierarens praxis samordnas för ökad jämställdhet mellan föreningar. Slutligen bör centralisering av det civila samhället undvikas genom att stödja frivilliga föreningar och rörelser.</p>		
	Den här publikation är en del i genomförandet av statsrådets utrednings- och forskningsplan. (tietokaytoon.fi) De som producerar informationen ansvarar för innehållet i publikationen. Textinnehållet återspeglar inte nödvändigtvis statsrådets ståndpunkt		
<b>Förläggare</b>	Statsrådets kansli		
<b>Beställningar/ distribution</b>	Elektronisk version: <a href="http://julkaisut.valtioneuvosto.fi">julkaisut.valtioneuvosto.fi</a> Beställningar: <a href="http://vnjulkaisumyynti.fi">vnjulkaisumyynti.fi</a>		

## Description sheet

<b>Published by</b>	Prime Minister's Office	22.10.2020	
<b>Authors</b>	Petri Ruuskanen, Julia Jousilahti, Maija Faehnle, Kirsi Kuusikko, Outi Kuittinen, Johanna Virtanen, Lisbeth Strömberg		
<b>Title of publication</b>	The State of Finnish Civil Society in 2020s		
<b>Series and publication number</b>	Publications of the Government's analysis, assessment and research activities 2020:47		
<b>ISBN PDF</b>	978-952-287-918-9	<b>ISSN PDF</b>	2342-6799
<b>Website address URN</b>	<a href="http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-918-9">http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-918-9</a>		
<b>Pages</b>	122	<b>Language</b>	Finnish
<b>Keywords</b>	Civil society, third sector, fourth sector, associations, research, research activities		
<p><b>Abstract</b></p> <p>The aim of the project was to investigate how changes in the operational environment have affected civil society actors and to give recommendations on how the civil society can be supported.</p> <p>Even as the position of civil society associations in Finland has remained strong, the logics of the private and public sectors have begun to guide its workings more. This can be seen in the rise of centralized leadership and "customer thinking", the professionalization and centralization of associations and in the increase in steering by public funders. There has been a move away from the traditional Nordic model based on voluntary work and membership fees, to a model where the government funds associations on project-base and based on its own strategic goals. The risk is that associations' ability to critique the state and innovate is hindered. Meanwhile, the civil society action taking place in the "fourth sector" is changing the relationship of civic associations to public power.</p> <p>To guarantee the autonomy, equality and vitality of civil society, its dependence on funders' strategic goals has to be reduced. Cooperation between civil society and public financiers must be increased and the practices of the public financiers unified to guarantee the equality of civic organizations. Centralization of civil society should be avoided by supporting voluntary organizations.</p>			
<p>This publication is part of the implementation of the Government Plan for Analysis, Assessment and Research. (tietokaytoon.fi) The content is the responsibility of the producers of the information and does not necessarily represent the view of the Government.</p>			
<b>Publisher</b>	Prime Minister's Office		
<b>Publication sales/ Distributed by</b>	Online version: <a href="http://julkaisut.valtioneuvosto.fi">julkaisut.valtioneuvosto.fi</a> Publication sales: <a href="http://vnjulkaisumyynti.fi">vnjulkaisumyynti.fi</a>		



# Sisältö

LUKIJALLE .....	8
YHTEENVETO KESKEISISTÄ TULOKSISTA JA SUOSITUKSISTA.....	9
<b>1 Johdanto.....</b>	<b>14</b>
1.1 Tutkimuksen tavoitteet .....	14
1.2 Tutkimuksen aineistot .....	15
1.3 Raportin rakenne.....	17
<b>2 Kansalaisyhteiskunnan käsite ja suomalaisen kansalaisyhteiskunnan ominaispiirteet.....</b>	<b>18</b>
2.1 Kansalaisyhteiskunnan käsite .....	18
2.1.1 Hybridisaatio sekoittaa yhteiskunnan sektorijakoa .....	20
2.1.2 Perinteisten instituutioiden rinnalle nouseva neljäs sektori.....	22
2.2 Kansalaisyhteiskuntamallit ja suomalaisen kansalaisyhteiskunnan pitkä linja.....	25
2.2.1 Rekisteröidyt yhdistykset kansalaisyhteiskunnan kivijalkana .....	27
2.2.2 Yhdistystoiminnan purkautumisen taustat .....	29
<b>3 Kansalaisyhteiskunta muutoksessa .....</b>	<b>31</b>
3.1 Järjestöt ammattimaistuvat.....	31
3.1.1 Kolmannen sektorin palkkatyö kasvaa .....	35
3.2 Markkinaehtoisen kilpailun lisääntyminen haastaa järjestöjä .....	40
3.3 Järjestörakenne tiivistyy .....	42
3.4 Neljännellä sektorilla omat tarpeensa .....	44
<b>4 Tasapainoilua autonomian ja rahoittajan intressien välillä.....</b>	<b>52</b>
4.1 Lähtökohtana kansalaisyhteiskunnan autonomia.....	52

4.1.1	Autonomia ja tilivelvollisuus.....	53
4.2	Järjestöjen autonomia vaarassa?.....	55
4.2.1	Avustusvarojen ohjaus ja seuranta on tiukentunut.....	56
4.2.2	Vastuuvollisuus kuuluu julkisten varojen käyttöön.....	58
4.2.3	Avustuksien kohdentaminen ohjaa kansalaisyhteiskunnan toimintaa.....	59
4.2.4	Avustuskriteerien avoimuudessa puutteita.....	62
<b>5</b>	<b>Ratkaisuja kansalaisyhteiskunnan haasteisiin.....</b>	<b>65</b>
5.1	Arvioinnista – ollaanko matkalla tavoitteisiin?.....	65
5.2	Suosituksia kansalaisyhteiskunnan vahvistamiseksi.....	66
<b>6</b>	<b>Lopuksi.....</b>	<b>78</b>
	<b>Liitteet.....</b>	<b>80</b>
	Liite 1: Uudenlaisia ratkaisuja 2020-luvun kansalaisyhteiskunnan vahvistamiseen.....	80
	Liite 2: Suositusten arviointikehikko.....	113
	<b>Lähteet.....</b>	<b>115</b>

## LUKIJALLE

Elinvoimainen kansalaisyhteiskunta on oleellinen osa demokraattista yhteiskuntaa. Kansalaisyhteiskunnan tila ja tulevaisuus 2020-luvun Suomessa -hankkeen tavoitteena on ollut selvittää, miten toimintaympäristön muutokset, kuten yhteiskunnan yksilöllistyminen, taloudellinen kehitys tai digitalisaatio ovat vaikuttaneet kansalaisyhteiskunnan oikeudellisiin ja taloudellisiin toimintaedellytyksiin sekä autonomiaan viime vuosikymmeninä. Hankkeen tarkoituksena on ollut antaa suosituksia toimista, joilla kansalaisyhteiskunnan autonomiaa, yhdenvertaisuutta ja elinvoimaa voidaan vahvistaa. Samalla on haluttu vahvistaa kansalaistoimijoiden, rahoittajien ja muiden sidosryhmien vuoropuhelua.

Tutkimuskonsortio kiittää Suomen nuorisoalan kattojärjestö Allianssi ry:tä, Suomalaisen kehitysjärjestöjen yhteistyöjärjestö Fingo ry:tä, Kansalaisareena ry:tä, Keski-Suomen yhteisöjen tuki KYT ry:tä, Suomen Olympiakomitea ry:tä ja Suomen sosiaali ja terveys ry SOSTEa viestintäavusta kansalaistoimijoiden tavoittamiseksi. Lämmin kiitos kaikille kansalaistoimijoille, jotka osallistuivat hankkeen haastatteluihin tai yhteiskehittämistyöpajoihin sekä kommentoivat ja kehittivät konsortion toimenpidesuosituksia verkkokeskustelussa.

Kiitämme hankkeen ohjausryhmää antoisista keskusteluista ja avuliaasta yhteistyöstä hankkeen aikana. Ohjausryhmän puheenjohtajana toimi Maria Wakeham-Hartonen (oikeusministeriö) ja sen muita jäseniä olivat Päivi Järviemi (työ- ja elinkeinoministeriö), Minttu Korsberg (opetus- ja kulttuuriministeriö, 5/2020 alkaen), Tuula Lybeck (valtiovarainministeriö), Kaisa Oksanen (valtioneuvoston kanslia), Martti Rasa (opetus- ja kulttuuriministeriö, 4/2020 asti), Sini Seemer (Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus STEA, 8.11.2019 alkaen), Elina Varjonen (Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus STEA, 7.11.2019 asti), Jaana Wallden (valtiovarainministeriö) ja Niklas Wilhelmsson (oikeusministeriö). Asiantuntijoina toimivat Jyrki Jauhiainen (oikeusministeriö) ja Markus Tervonen (oikeusministeriö.)

Toivomme että tutkimus on tuottanut hyödyllistä tietoa ja osaltaan edistänyt kulttuuria, jossa kansalaisyhteiskunta toimii vapaasti, mutta hyvässä vuoropuhelussa julkisten toimijoiden kanssa autonomisen, yhdenvertaisen ja elinvoimaisen kansalaisyhteiskunnan vahvistamiseksi 2000-luvun tulevana vuosikymmeninä.

Helsingissä 24.9.2020  
tekijät

# YHTEENVETO KESKEISISTÄ TULOKSISTA JA SUOSITUKSISTA

## **1. Hybridisaatio on tuonut muiden sektorien toimintalogiikat kansalaisyhteiskuntaan**

Yhdistystoiminnan asema suomalaisessa kansalaistoiminnassa on 2000-luvulle tultaessa säilynyt vahvana, mutta hybridisaatio on tuonut yksityisen ja julkisen sektorin toimintatapoja kansalaisyhteiskuntaan. Tämä näkyy esimerkiksi keskitetyn johtamisen ja "asiakasajattelun" lisääntymisenä järjestöissä sekä julkisen rahoittajan strategisen ohjauksen kasvuna. Laajoihin kollektiivisiin intresseihin ja poliittisiin taustoihin kiinnittyneet järjestöt ovat jossain määrin menettäneet asemaansa järjestökentällä, kun yksilöllistyminen on edennyt yhteiskunnassa. Tilalle on tullut vapaa-aikaan, harrastuksiin ja "pieniin intresseihin" liittyviä yhdistyksiä. Toisaalta yhteiskunnallinen aktivismi ja vaikuttaminen tapahtuvat aiempaa useammin muodollisia organisaatorakenteita vieroksuissa neljännen sektorin verkostoissa.

## **2. Perinteinen järjestökenttä on yhä enemmän ammattimaistunut ja keskittynyt**

Kansalaistoiminnan luonteen muutos on tuonut ammattilaisia mukaan kansalaistoiminnan organisointiin ja aktivointiin. Kolmannen sektorin palkatun henkilöstön ja työnantajana toimivien organisaatioiden määrä on viimeisten kahdenkymmenen vuoden aikana kasvanut nopeasti. Julkiseen rahoitukseen liittyvät kasvaneet vaatimukset läpinäkyvyydestä ja järjestöjen tarpeesta osoittaa julkisen tuen vaikuttavuus ja varojen käytön vastuullisuus on jatkuvasti lisääntynyt. Rahoitushakemusten laadinta, projektityöskentely, hankerahoituksen oikea kohdentaminen ja toiminnan vaikuttavuuden arviointi ja raportointi edellyttävät usein järjestöammattilaisten työpanosta. Järjestöille myönnettyjen valtionavustusten jakamisessa on myös ollut vaihtelevia ja ennakoimattomia käytäntöjä, mikä voi entisestään keskittää avustuksia ammattimaisille organisaatioille, joilla on resursseja ja osaamista hoitaa avustusten hakua ja raportointia. Järjestökenttä on myös keskittynyt, osin järjestölähtöisesti, osin valtion ohjaamana.

## **3. Järjestöt on rahoituksella aiempaa selvemmin kytketty julkisen sektorin strategiaan tavoitteisiin**

Perinteisestä pohjoismaisesta, vapaaehtoistyöhön ja jäsenmaksuihin pohjaavasta kansalaisyhteiskuntamallista on siirrytty rahoituksen osalta kohti kansalaisyhteiskun-

taa, jossa valtio rahoittaa järjestöjä omista strategisista lähtökohdistaan projektiluontoisesti. Syitä tähän ovat järjestöjen taloudelliseen merkityksen kasvaminen yhteiskunnassa ja järjestöille suunnatun julkisen rahoituksen kohdistaminen entistä strategisemmin hyvinvointipolitiikan näkökulmasta. Rahoittaja ohjaa järjestöjen toimintaa kohdennetuilla avustuksilla ja hankeavustuksilla, joiden osuuden järjestöt kokevat kasvaneen suhteessa vapaammin käytettäviin yleisavustuksiin. Julkinen rahoittaja ohjaa myös entistä yksityiskohtaisemmin myönnettyjen avustusten käyttöä. Järjestöjen valti-onavustuskäytännöt ovat tiukentuneet, mikä on johtanut siihen, että järjestöjen vastuullisuusvelvollisuus, arviointi- ja raportointikäytännöt ovat yksityiskohtaistuneet.

Nämä kehityskulut ovat heikentäneet järjestöjen kykyä toimia itse joustavasti ja innovatiivisesti yhteiskunnallisten uudistusten aloitteentekijöinä. Vaarana on, että järjestöjen luonne valtiota ja julkista politiikkaa kritisoivina kansalaisyhteiskunnan toimijoina kaventuu.

Kun järjestöjen toiminnasta vastaavat yhä useammin palkatut ammattilaiset ja kun markkina- ja julkisen sektorin logiikat alkavat korvata vapaaehtoisuuteen ja jäsenedemokratiaan perustuvaa toimintaa, järjestöjen erityinen kansalaisyhteiskuntaluonne heikkenee. Julkisen rahoituksen hankkimisen ja raportoinnin vaativuus uhkaa myös keskittää kansalaisyhteiskunnan rahoitusta niille järjestöille, joilla on tarpeeksi osaa-vaan, palkattua henkilökuntaa. Tämä vaarantaa kansalaisyhteiskunnan autonomiaa, yhdenvertaisuutta ja elinvoimaa.

#### **4. Neljännen sektorin nousu muuttaa kansalaisyhteiskunnan suhdetta hallintoon**

Yhdistyskentän ulkopuolella ja yhdistyksiin limittyen on internetin ja sosiaalisen median aikakaudella alkanut kehittyä kansalaistoimintaa, joka poikkeaa perinteisestä yhdistystoiminnasta. Puhutaan neljännessä sektorista, jota luonnehtivat verkostomaisuus, vapaamuotoisuus, virallisen organisaation puuttuminen, pyrkimys avoimuuteen ja usein suora toiminta.

Neljännen sektorin kansalaistoiminnan haasteet liittyvät erityisesti tiedon saatavuuteen ja tiedon kulkuun (esim. koskien rahoitusvaihtoehtoja ja toimintaan liittyviä vastuita), tilojen, rahoituksen ja muiden resurssien hankkimiseen sekä hallinnon käytäntöihin ja toimintakulttuuriin.

Neljäs sektori on moninainen ja sen tarpeet ja toiveet suhteessa julkiseen sektoriin ovat myös erilaisia. Neljännen sektorin toiminta on vielä usein hallinnolle uutta, jolloin hallinnolta lupaa tai muuta tarvitsevat ryhmät voivat törmätä hallinnon käytäntöjen tai

kulttuurin rajoitteisiin. Viranhaltijoille ei välttämättä ole selvää, miten uudenlaisten ehdotusten kanssa voi toimia, eikä esimerkiksi eri hallinnonalojen yhteydenpitoa vaativan vastauksen muodostamiseen ole välttämättä luontevaa prosessia. Toiminta neljännen sektorin kanssa ei ole hallinnossa vielä valtavirtaa.

Konsortio ehdottaa seuraavaa kahdeksaa suositusta kansalaisyhteiskunnan autonomian ja elinvoiman vahvistamiseksi. Suositukset löytyvät kokonaisuudessaan perusteluineen luvusta 5.

### **Suositus 1: Kansalaisyhteiskunnan riippuvuutta rahoittajan strategisista tavoitteista vähennetään**

- Kasvatetaan yleisavustuksien osuutta suhteessa kohdennettuihin avustuksiin.
- Valtionavustuksia jakavat ministeriöt myöntävät osan nykyisestä rahoituksesta innovaatio-, kokeilu ja kehittämishankkeisiin (esim. mahdollistamalla sen, että kohdennetuista avustuksista tietyn osuuden voi käyttää toiminnan vapaaseen kehittämiseen.)
- STEAn pienavustuskokeilu vakinaistetaan ja otetaan käyttöön myös muissa julkisissa avustuksissa jakavissa ministeriöissä yhdistysten yhdenvertaisuuden takaamiseksi osana valtionavustusten yhtenäistämiskäytäntöjä.
- Selvitetään keinoja kannustaa yhdistyksiä omarahoituksen hankintaan. Selvitetään myös sosiaali- ja terveystieteiden yhdistysten valtionavustuksia koskevan valtioneuvoston asetuksen (29.12.2016/1552) muuttamista niin, että myös niiden kohdalla voidaan käyttää harkintavaltaa siinä, miten avustusta käytetään ja miten muut tulot vaikuttavat valtionavustusten määrään ja käyttöön.
- Valtionavustuksia jakavat ministeriöt yhtenäistävät valtionavustuslain soveltamiskäytäntöjään sekä viestittävät niistä nykyistä paremmin, jotta avustuksen saajille olisi nykyistä selkeämpää, mihin avustusta saa käyttää.

### **Suositus 2: Vahvistetaan kansalaistoimijoiden ääntä valtionavustustoiminnassa**

- Luodaan toimintamalli, joka varmistaa kansalaistoimijoiden ja rahoittajan välisen säännöllisen vuoropuhelun esimerkiksi kansalaistoiminnan toimintaympäristön muutoksista, valtionavustusten suuntaamisesta, rahoitettujen hankkeiden tukemisen tavoista sekä niiden raportoinnista ja arvioinnista. Varmistetaan, että myös pienemmät yhdistykset ja neljännen sektorin toimijat pääsevät vuoropuheluun mukaan. Toteutetaan malli

osana käynnissä olevaa Valtionavustustoiminnan kehittäminen ja digitalisointi -hanketta.

- Lisätään sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustusasioiden neuvottelukunnan resursseja niin, että se voi panostaa vuorovaikutukseen kansalaisyhteiskunnan kanssa nykyistä laajemmin (mm. digitaaliset työkalut ja muut osallistumisen menetelmät ja prosessit) sekä niin, että varsinaisia jäseniä laajempi joukko kansalaistoimijoita voi osallistua neuvottelukunnan asioiden käsittelyyn.

**Suositus 3: Avoimen, joukkoistetun lainvalmistelun käytäntöä levitetään kansalaisyhteiskunnan äänen vahvistamiseksi lainsäädäntöprosessissa**

- Oikeusministeriö dokumentoi avoimen lainvalmistelun ohjeet muiden lainvalmisteluohjeiden joukkoon. OM tuo ohjeet osaksi ministeriössä käynnissä olevan paremman sääntelyn toimintaohjelman toteutusta.
- Oikeusministeriö tunnistaa eri ministeriöistä avoimen lainvalmistelun kehittämistä kiinnostuneet ihmiset ja kokoaa heidät verkostoon, jonka jäsenet tukevat toisiaan avoimen lainvalmistelun hankkeissa ja jakavat oppeja niistä.
- Jokaisessa ministeriössä otetaan tavoitteeksi toteuttaa vähintään yksi lainsäädäntöhanke avoimen lainvalmistelun käytäntöjä noudattaen käynnissä olevan hallituskauden aikana.

**Suositus 4: Varmistetaan, että kaikilla Suomen alueilla on kansalaistoimintaa tukeva ja yhteisiä resursseja koordinoiva taho**

- Oikeusministeriö tekee selvityksen verkostoyhdistysten tilanteesta eri maakunnissa esimerkiksi yhteistyössä verkostojärjestöjen neuvottelukunnan kanssa.
- Verkostoyhdistyksien rahoituksen tulee tulla jaetusti kaikilta järjestöjä rahoittavilta ministeriöiltä (pelkän STEAn sijaan), jottei rahoitusmalli luo keinotekoisia raja-aitoja yhdistysten toimintaan.

**Suositus 5: Valtionapuviranomaiset yhtenäistävät valtionavustusten hakemisen, myöntämisen ja raportoinnin käytäntöjä**

- Valtionavustuksia myöntävät tahot yhtenäistävät valtionavustusten hakemisen, myöntämisen ja raportoinnin käytännöt.
- Valtionavustuksia kansalaistoimijoille myöntävien ministeriöille taataan yhteneväiset resurssit avustustoimintaan, jotta kansalaistoimijoita voidaan kohdella yhdenvertaisesti.

- Avustuspäätökset valmistellaan tiimeissä tiedonkulun parantamiseksi, hyvien käytäntöjen levittämiseksi, henkilökeskeisyyden vähentämiseksi ja läpinäkyvyyden lisäämiseksi.
- Rahoituksen hakijalle annetaan palautetta hakemuksesta, vaikkei rahoitusta olisi myönnetty. Näin varmistetaan, että hakijat voivat oppia haku-prosessista eikä siihen käytetty aika mene hukkaan.

**Suositus 6: Valtionavustusten jakamisessa kokeillaan avustushakemusten yhteismuotoilua**

- Valtionavustuksia jakavat tahot kokeilevat avustusten yhteismuotoilua osana Valtionavustustoiminnan kehittämisen ja digitalisointi -hanketta.

**Suositus 7: Järjestöille sallitaan yhdenkertainen kirjanpito tiettyyn euromääräiseen rajaan asti**

- Muutetaan joko kirjanpito- tai yhdistyslakia siten, että se mahdollistaa yhdistyksille yhdenkertaisen kirjanpidon tiettyyn euromääräiseen rajaan asti.

**Suositus 8: Toimitusjohtajatoimielin tehdään järjestöille mahdolliseksi tietyin taloudellisin kriteerein**

- Muutetaan yhdistyslakia niin, että yhdistys voi niin halutessaan ottaa käyttöön toimitusjohtajatoimielimen.



# 1 Johdanto

## 1.1 Tutkimuksen tavoitteet

Kansalaisyhteiskunnan tila ja tulevaisuus 2020-luvun Suomessa -hankkeen päätavoitteina on ollut

1. Selvittää, miten toimintaympäristön muutokset ovat vaikuttaneet kansalaisyhteiskunnan oikeudellisiin ja taloudellisiin toimintaedellytyksiin Suomessa (kansalaisyhteiskunnan autonomian tila).
2. Kehittää suosituksia, toimintaehdotuksia ja malleja elinvoimaisen ja autonomisen kansalaisyhteiskunnan edistämiseksi ja arvioida millaisia vaikutuksia niillä toteutuessaan olisi erilaisiin kansalaisyhteiskunnan toimijoihin.
3. Vahvistaa eri toimijoiden toimijuutta ja vuorovaikutusta kansalaisyhteiskunnan tulevaisuuden kehittämisessä sekä varmistaa keskeisten tulosten leviäminen ja vaikuttavuus tuomalla keskeiset sidosryhmät yhteen mm. tulkitsemaan tuloksia ja osallistumaan suositusten ja ehdotusten muotoiluun ja viestimällä aktiivisesti.

Päätavoitteisiin liittyvinä osatavoitteina on ollut

- Selvittää miten kansalaisyhteiskunnan eri toimijat kokevat autonomian toteutuvan suhteessa julkisiin avustuksiin.
- Selvittää miten yhdenvertaisia ja läpinäkyviä julkisiin avustuksiin liittyvät käytännöt ovat eri sektoreilla.
- Kehittää, minkälaisilla yhdistystoimintaa koskevan sääntelyn uudistuksilla tai muilla keinoilla voitaisiin vahvistaa yhdistystoimintaa ja epämuodollisempaa kansalaistoimintaa yhteisen toiminnan muotoina digitalisointuneessa yhteiskunnassa.
- Kehittää, miten julkisella rahoituksella voidaan tukea kansalaisyhteiskunnan autonomiaa.
- Kehittää, miten avustustoiminnassa voitaisiin paremmin tunnistaa ja huomioida eri toimijoiden erityispiirteet ja erilaisista lähtökohdista toteutettava toiminta.
- Kehittää, miten julkishallintoa ja päätöksentekoprosesseja voitaisiin kehittää kansalaisyhteiskunnan osallisuuden ja autonomian kannalta kestävästi.
- Arvioida, minkälaisia vaikutuksia mm. yhdistystoimintaa koskevan sääntelyn uudistuksilla voisi olla perinteisille yhdistyksille.

Kansalaisyhteiskunnan tila ja tulevaisuus 2020-luvun Suomessa -hankkeesta vastasivat Demos Helsinki, Jyväskylän yliopisto ja Suomen ympäristökeskus. Suositusten oikeudellisen reunaehtojen arvioinnista vastasi Lapin yliopiston oikeustieteiden tiedekunta. Hanke toteutettiin aikana 2/2019–10/2020.

## 1.2 Tutkimuksen aineistot

Tavoite	Aineistot	Aihetta käsittelevät luvut
Selvittää, miten toimintaympäristön muutokset ovat vaikuttaneet kansalaisyhteiskunnan oikeudellisiin ja taloudellisiin toimintaedellytyksiin Suomessa (kansalaisyhteiskunnan autonomian tila.)	Kirjallisuuskatsaus ja 18 haastattelua	Luvut 2, 3 ja 4
Kehittää suosituksia, toimintaehdotuksia ja malleja elinvoimaisen ja autonomisen kansalaisyhteiskunnan edistämiseksi ja arvioida millaisia vaikutuksia niillä toteutuessaan olisi erilaisiin kansalaisyhteiskunnan toimijoihin.	Toimijakenttäanalyysi, kartoitus ja case-studyt uudenlaisista ratkaisuista, kaksi yhteiskehittämistyöpajaa (yht. n. 60 osallistujaa), avoin Howspace-verkkokeskustelu (117 käyttäjää, joista 26 kommentoi suosituksia), oikeudellisten vaikutusten arviointi	Luku 5
Vahvistaa eri toimijoiden toimijuutta ja vuorovaikutusta kansalaisyhteiskunnan tulevaisuuden kehittämisessä sekä varmistaa keskeisten tulosten leviäminen ja vaikuttavuus.	Kaksi yhteiskehittämistyöpajaa, avoin Howspace-verkkokeskustelu	Yhteiskehittämisen tulokset erityisesti luvussa 5

**Taulukko 1. Tutkimuksen aineistot**

Tutkimuksen aluksi tehtiin kevyt toimijakenttäanalyysi, jossa jäsennettiin ja kansalais-toiminnan kenttää sekä kansalaistoiminnan julkiset rahoittajat. Toimijakenttäanalyysin tarkoituksena oli varmistaa, että tutkimus tarkastelee kansalaisyhteiskuntaa sen moninaisuudessa.

Kansalaisyhteiskunnan toimintaympäristön muutoksien tarkastelu perustuu suomalaisesta kansalaisyhteiskuntaa koskevaan tutkimuskirjallisuuteen sekä kansalaisyhteiskunnan toimijoille tehtyihin haastatteluihin. Haastattelut muodostuvat 15 järjestötoimijan haastatteluista, jotka on kerätty eri kokoisista järjestöistä, järjestörakenteen eri tasoilta (keskusjärjestöistä ja paikallisista yhdistyksistä), erilaisilta maantieteellisiltä alueilta, ja eri kansalaisyhteiskuntaelämän aloilta (liikunta, kulttuuri, nuorisotoimi, sosiaali- ja

terveysala, kylätoiminta, kehitysyhteistyö), jotka myös valtionavustusten osalta liittyvät eri rahoittajaministeriöiden toimialaan (OKM, STM/STEA, MMM, UM). Haastatelluista valtaosa on järjestöammattilaisia, joskin mukana on myös kaksi sellaista järjestöjen hallituksen jäsentä, jotka eivät toimi palkkatyösuhteessa mihinkään järjestöön. Monet haastatelluista järjestöammattilaisista toimivat palkkatyön ohella samanaikaisesti myös vapaaehtoisina järjestöjen luottamustehtävissä. Järjestötoimijoiden lisäksi tutkimuksessa on haastateltu kolmea neljännen sektorin aktiivia, jotka toimivat rekisteröityjen yhdistysten ulkopuolella. He edustavat kolmea eri aihepiiriä (ympäristö, kylä-/kaupunginosatoiminta, digitaalisen yhteiskunnan kehittäminen) ja toiminnan eri mitta-kaavoja lähitekemisestä globaaliin verkostotoimintaan. (Ks. Taulukko 2)

Ensisijainen aihepiiri	Kattojärjestö	Kattojärjestön jäsenyhdistys	Kattojärjestöön kuulumaton yhdistys tai vapaamuotoinen liike
Liikunta	1	1	
Kulttuuri- ja muu harrastustoiminta	2		2
Nuoriso	2		
Sosiaali- ja terveys	2	3	
Ympäristö			1
Digitaalisen yhteiskunnan kehittäminen			1
Kylä- tai kaupunginosatoiminta		1	1
Kehitysyhteistyö	1		

**Taulukko 2. Haastateltujen sijoittuminen kansalaisyhteiskunnan eri osa-alueille**

Ratkaisuehdotusten pohjatyöksi hankkeessa tehtiin kartoitus uudenlaisista ratkaisuista maailmalta, jotka voivat osaltaan auttaa vastaamaan kirjallisuuskatsauksessa tunnistettuihin kansalaisyhteiskunnan haasteisiin. Kiinnostavimmista ratkaisuista tehtiin case-study. (Ks. luku 5 ja liite 1.) Uudenlaisten ratkaisujen kartoitusta hyödynnettiin yhteiskehittämistyöpajoissa.

Ratkaisuehdotuksia kirjallisuuskatsauksessa tunnistettuihin kansalaisyhteiskunnan haasteisiin yhteiskehittiin kansalaistoimijoiden kanssa Helsingissä ja Jyväskylässä keväällä 2020 pidetyissä työpajoissa. Työpajojen tavoitteina oli täydentää kirjallisuuskatsauksessa ja haastatteluissa syntyneitä ymmärrystä keskeisimmistä kansalaisyhteiskunnan kohtaamista haasteista, synnyttää luonnoksia ratkaisuiksi niihin sekä verkottua muiden kansalaisyhteiskunnan kehittämisestä kiinnostuneiden kansalaistoimijoiden ja viranhaltijoiden kanssa. Työpajoihin osallistui yhteensä n. 60 osallistujaa monipuolisesti kansalaisyhteiskunnan eri aloilta (esim. sote-järjestöt, vapaa-ajan järjestöt ja alueelliset järjestöt) sekä kansalaisyhteiskunnan rahoituksesta ja kehittämisestä vastaavien ministeriöiden henkilöitä. Neljännen sektorin osallistuja työpajaan saatiin

vähemmän. Tämä on sikäli ymmärrettävää, sillä neljännelle sektorille on leimallista halu ennemminkin osallistua suoraan toimintaan kuin kehittämiseen.

Tutkimuskonsortio laati kahdeksan Suositusta kansalaisyhteiskunnan autonomian, yhdenvertaisuuden ja kestävyysvahvistamiseksi. Suositusten laadinnassa hyödynnettiin työpajoista saatuja ideoita, uudenlaisten ratkaisujen kartoitusta sekä haastateltiin kansalaistoimijoita tai kansalaisyhteiskuntaa tuntevia taustatoimijoita. Kirsi Kuusikko (OTT, FT, varatuomari) Lapin yliopistosta teki suositusluonnosten oikeudellisten reunaehtojen arvioinnin eli selvitti, edellyttävätkö suositukset lainsäädännöllisiä muutoksia. Arvioinnin saa pyydettäessä konsortion vetäjältä Julia Jousilahdelta.

Suositusluonnokset avattiin kaikille avoimeen verkkokeskusteluun Howspace-alustalla 16.6.–19.8. 2020 väliseksi ajaksi. Osallistujia pyydettiin kertomaan näkemyksensä siitä, edistääkö suositus vastaajan mielestä kansalaisyhteiskunnan autonomiaa, yhdenvertaisuutta elinvoimaa ja kestävyttä sekä perustelut näkemykselle. Lisäksi vastaajien oli mahdollista ehdottaa omaa ratkaisua suosituksen käsittelemään ongelmaan. Keskustelualustalla vieraili 117 kävijää, joista 26 jätti kommentteja suosituksiin.

Tutkimuskonsortio viimeisteli suositukset hyödyntäen verkkokeskusteluun tulleita kommentteja sekä tekemällä etukäteisarviointia siitä, miten suositukset toteutuessaan edistäisivät kansalaisyhteiskunnan autonomiaa, yhdenvertaisuutta, elinvoimaa ja kestävyttä (ks. arviointikehikko liitteessä 2). Etukäteisarvioinnin tavoitteena oli vahvistaa suositusten laatua ja varmistua niiden toteuttamiskelpoisuudesta ja pohtia mahdollisia toteuttamisen haasteita. Tutkimuksen tulokset ja suositukset on koottu tähän loppuraporttiin lukuun 5.

## 1.3 Raportin rakenne

Raportti on jaettu viiteen lukuun. Ensimmäinen luku esittelee tutkimuksen tavoitteet ja aineistot. Luku 2 avaa kansalaisyhteiskunnan käsitettä, yhteiskunnan sektorijaon viimeaikaisia muutoksia, erilaisia kansalaisyhteiskuntamalleja sekä suomalaisen kansalaisyhteiskunnan ominaispiirteitä. Luku 3 käsittelee kansalaisyhteiskunnan toimintaympäristössä viime vuosikymmeninä tapahtuneita muutoksia ja näiden vaikutuksia kansalaistoimijoihin. Luvussa 4 pureudutaan erityisesti kansalaisyhteiskunnan autonomiaan liittyviin viimeaikaisiin kehityskuluihin ja siihen, miten ne ovat vaikuttaneet kansalaisyhteiskunnan toimintaedellytyksiin. Luvussa 5 esitellään kahdeksan suositusta, joilla kansalaisyhteiskunnan autonomiaa, yhdenvertaisuutta ja elinvoimaa voidaan vahvistaa. Liitteessä 1 on uudenlaisten ratkaisujen kartoitus ja case-study ja liitteessä 2 hankkeen ratkaisuehdotusten arviointikehikko.

## 2 Kansalaisyhteiskunnan käsite ja suomalaisen kansalaisyhteiskunnan ominaispiirteet

### 2.1 Kansalaisyhteiskunnan käsite

Kansalaisyhteiskunnalla viitataan yhteiskunnallisen elämän kenttään, jossa kansalaiset ja kansalaisryhmät toimivat vapaaehtoisesti ja julkisesti yhteisten arvojensa, päämääriensä ja intressiensä pohjalta. Antiikin filosofiassa käsite liittyi kaupunkivaltioon, joka nähtiin sivilisoituneiden ja aktiivisten vapaiden kansalaisten moraaliarvoja tuottavana ja kiistakysymyksiä ratkovana yhteisönä. Myöhemmin kansalaisyhteiskunta alettiin mieltää kansalaisten julkisen toiminnan alueeksi, jossa yksilöt muovaavat subjektiviteettiaan ja sivilisoituvat yhteiskunnan jäseniksi. Se toimii identiteettien muodostumisen alueena, joka sitoo erilliset yksilöt yhteiskuntaan, mahdollistaa kollektiivisten intressien hahmottumisen ja toiminnan päämääristä ja keinoista sopimisen. Tuodessaan esiin yhteiskunnassa vallitsevia erilaisia intressejä se toimii myös valtiollisen valtakeskittymän vastapainona. (Ks. Cohen & Arato 1994; Kumar 1993; Konttinen, Ruuskanen & Siisäinen 2010.)

Kansalaisyhteiskunta-käsitteeseen liittyy siis yhteiskunnallinen pyrkimys muodostaa yhteisiä tavoitteita ja toimintaa ulkoisista auktoriteeteista vapaassa keskustelussa. Tässä merkityksessä se toimii pluralististen demokratioiden ja demokraattisten instituutioiden rakentumisen keskeisenä osa-alueena. Kansalaisyhteiskunta on samalla nähty ”kolmantena sektorina”, joka toimii julkisen sektorin, erityisesti valtion, ja markkinasektoriin liittyvien yksilöintressien vastapainona tai täydentäjänä. Viime vuosina uudet teknologiat ovat mahdollistaneet kansalaistoiminnan organisoimisen verkostomaisesti ja kevyesti, ilman yhdistystoimintaan kuuluvia hallinnollisia velvoitteita. Tästä muodollisiin organisaatioihin sitoutumattomasta kansalaistoiminnasta on viime vuosina alettu puhua ”neljäntenä sektorina”.

Kansalaisyhteiskunnan toiminnan lähtökohta on vapaaehtoisuus: kansalaistoimintaan osallistuminen ei siis perustu ulkoiseen paktoon. Toiseksi kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden keskeinen periaate on, ettei niiden toiminnan tarkoituksena ole voiton tavoittelu, vaan toiminnassa mahdollisesti syntyvät ylijäämät käytetään toiminnan ke-

hittämiseen, ei voitonjakoon. Toimintaan liittyy myös ajatus autonomisuudesta ja itsehallinnollisuudesta siinä mielessä, että organisaatio saa itse määritellä toimintansa tavoitteet ja toimintamallit, eikä se ole näiden osalta suorassa ulkopuolisessa kontrollissa. Lisäksi toiminnan ajatellaan tapahtuvan yksityisesti, erillään julkisesta hallinnosta. (Salamon, Anheier, List, Topler, Sokolowski ym. 1999.)

Keskeisiä kansalaisyhteiskunnan toimijoita ovat erilaiset ihmisten vapaaehtoiseen osallistumiseen perustuvat sosiaaliset verkostot ja yhteisöt, yhteiskunnalliseen muutokseen pyrkivät yhteiskunnalliset liikkeet sekä rekisteröityneet kansalaisjärjestöt, yhdistykset ja säätiöt. Tyypillistä kansalaisyhteiskunnan organisaatioille on, että ne toimivat vapaaehtoisesti ja julkisesti jonkin ryhmän yhteisten arvojen, päämäärien ja intressien pohjalta. Yhtäältä ne toimivat ryhmän kollektiivisen identiteettien muodostumisen ja yhdessäolon foorumeina. Samalla ne osallistuvat kokemustensa, identiteettiensä ja intressiensä pohjalta julkiseen keskusteluun ja toimivat näin välittäjäorganisaatioina yksityisten kansalaisten, julkisten instituutioiden ja poliittisen prosessin välillä. Usein ne myös tuottavat palveluja, joiden tarkoitus on toimia ryhmän intressien puolesta yhteiskunnallisen muutoksen edistämiseksi.

Kansalaisyhteiskunnan käsite pitääkin sisällään monilukuisen joukon eri tavoitteisiin pyrkiviä toimijoita. Tarkastellessaan kansalaisyhteiskuntaa ja kolmatta sektoria koskevaa tutkimusta esimerkiksi Hasenfeld ja Gidron (2005) erottavat kolme erilaista kansalaisyhteiskuntäkäsitetä: Vapaaehtois pohjaisista yhdistyksistä ja sosiaalisista verkostoista muodostuu heidän käsitteistössään ”Kansalaisyhteiskunta I”. Kun aktiiviset kansalaiset verkostoituvat ja ovat vuorovaikutuksessa keskenään, voivat he toimia kollektiivisesti yhteisten tavoitteidensa ajamiseksi. Samalla he parhaimmillaan osallistuvat osallistuvan demokratian ylläpitoon ja tuottavat yhteiskuntaan samankaltaisia ihmisiä yhteen sitovaa ja erilaisia ihmisiä ja ihmisryhmiä yhteentuovaa tai silloittavaa sosiaalista pääomaa. Näin kansalaisyhteiskunnan verkostot lisäävät yhteiskunnan integraatioita. Lisäksi verkostoituminen parantaa usein myös yksilöiden omien tavoitteiden toteutumista. (Ks. esim. Putnam 2000.)

Edellinen kansalaisyhteiskunnan tyyppi on yleensä neutraali suhteessa valtioon. Yhteiskunnalliset liikkeet taas muodostavat Hasenfeldin ja Gidronin (emt.) jaottelussa ”Kansalaisyhteiskunta II:n”. Ne pyrkivät vaikuttamaan valtioon ja siten toimimaan yhteiskunnallisen muutoksen puolesta. Muutoksessa voi olla kyse rajattujen yhteiskuntapoliittisten tavoitteiden ajamisesta, esimerkkeinä erilaisten identiteetti-, ammatti-, harraste-, vamma- tai sairausryhmien tarpeiden huomioiminen. Kyse voi olla myös esimerkiksi yhdenvertaisuuden ja tasa-arvon edistämisestä, tietyn alueen etujen ajamisesta tai kulttuuriperinnön ja luonnon puolustamisesta. Liikkeet ovat olleet osallisia laajojen yhteiskunnallisten uudistusten syntymisessä ja muotoutumisessa. Toisaalta radikaalit vastakulttuuriset tai anarkistiset sosiaaliset liikkeet voivat pyrkiä koko vallit-

sevan yhteiskuntajärjestelmän muuttamiseen. Näissä tapauksissa kansalaisyhteiskunnan katsotaan toimivan valtion ja julkisen sektorin vastavoimana. (Ks. Hasenfeld & Gidron 2005.)

Voittoa tavoittelemattomat palvelutuottajat taas muodostavat em. jaottelussa ”Kansalaisyhteiskunta III:n”. Näiden toiminta usein kytkeytyy valtion ja julkisen sektorin tavoitteisiin. Ne voivat esimerkiksi tuottaa vallitsevaa yhteiskuntapolitiikkaa tukevia palveluja sellaisilla yhteiskunnan osa-alueilla, joilla markkinat ja julkinen sektori eivät kykene toimimaan tehokkaasti. Palveluja tuottavat järjestöt ovat usein myös julkisen sektorin rahoituksesta riippuvaisia. Asiaa monimutkaistaa edelleen se, että monet kansalaisyhteiskunnan organisaatiot toimivat samanaikaisesti useissa eri rooleissa: toimivat välitöntä hyvinvointia tuottavina yhdessäolo-organisaatioina, tuottavat sosiaalista pääomaa, toimivat poliittista muutosta ajavina intressiorganisaatioina ja tuottavat palveluja julkisen sektorin rahoituksella. (Ks. Hasenfeld & Gidron emt.)

## 2.1.1 Hybridisaatio sekoittaa yhteiskunnan sektorijakoa

Suomessa viime vuosikymmeninä ehkä hallitsevin näkökulma kansalaisyhteiskuntaan on ollut ajatus kansalaisyhteiskunnasta ”kolmantena sektorina”. Kolmannen sektorin käsite viittaa ajatukseen, jonka mukaan yhteiskunnassa on erotettavissa erityisten institutionaalisten logiikkojen mukaan toimivia toisistaan eroavia sektoreita (ks. taulukko 1).

”Ensimmäisellä sektorilla” viitataan markkinaehtoisesti toimivaan yksityiseen sektoriin. Yksityisen sektorin ideaalityyppinen organisaatio on yksityisesti omistettu yritys, jonka toiminnan keskeinen lähtökohta on liiketoiminta ja markkinoilla tapahtuva voiton tavoittelu. Yrityksissä päätösvalta ja hallinta perustuvat omistukseen. Yritysten työvoimaresurssina toimii yritysjohtoon alaisuudessa toimiva palkattu henkilöstö. (Billis 2010.)

Yhteiskunnan ”toinen sektori” taas viittaa julkiseen sektoriin, jonka toiminta perustuu julkiseen demokratiaan ja byrokraattiseen hallintoon, joiden pohjalta julkisen sektorin organisaatiot tuottavat verovarilla rahoitettuja julkisia palveluja. Kolmannen sektorin organisaatioiden keskeinen idea taas liittyy kansalaisyhteiskunnan toimintaan: jäsen-demokratian pohjalta hallitut yhdistykset ilmaisevat ihmisten ja sosiaalisten ryhmien yhteisiä kokemuksia, identiteettejä ja intressejä julkiseen keskusteluun. Ideaalityypisesti kolmannen sektorin keskeinen työ- ja resurssiperusta perustuvat vapaaehtoisuuteen, jäsenmaksuihin ja lahjoituksiin, ja sen toimintaa leimaa omaehtoisuus, palkattomuus ja aatteellisuus. (Ks. Billis emt.)

	Yksityinen sektori	Julkinen sektori	Kolmas sektori
<b>Organisaatio</b>	Yritys	Virasto	Yhdistys
<b>Omistajuus</b>	Osakkuus	Kansalaisuus	Jäsenyys
<b>Hallinnallinen periaate</b>	Omistususuus	Julkinen demokratia	Jäsendemokratia
<b>Toiminnan lähtökohta</b>	Markkinavaihto, voiton tavoittelu	Julkinen palvelu	Missio
<b>Työvoimaresurssi</b>	Toimivan johdon alaisuudessa toimiva palkattu henkilöstö	Byrokratian pohjalta toimiva palkattu virkahenkilöstö	Vapaaehtoistyöntekijät
<b>Muu resurssiperusta</b>	Liiketoiminta	Verotus	Jäsenmaksut, lahjoitukset

**Taulukko 3. Yhteiskunnan perinteinen sektorijako (Billisiä 2010 mukaellen).**

Edelliset erottelut korostavat eri sektoreille ominaisia ideaalityyppejä institutionaalisia logiikkoja. Todellisuudessa sektoreiden rajat ovat liukuvia: Ihmiset toimivat samanaikaisesti monilla eri sektoreilla, erilaisissa rooleissa. Monet kolmannen sektorin organisaatiot ovat omaksuneet toimintaansa muiden sektoreiden piirteitä. Vain harvat järjestöt tulevat toimeen pelkillä jäsenmaksuilla ja lahjoituksilla. Usein ne saavat julkisia avustuksia kunnilta ja valtiolta. Toiminta ei myöskään läheskään aina perustu pelkkään vapaaehtoistyöhön, vaan palkatun henkilöstön käyttö kolmannen sektorin organisaatioissa on varsin yleistä.

Tilanteeseen, jossa yhteiskunnan eri sektorien institutionaaliset logiikat alkavat sekoitua, viitataan käsitteellä ”hybridisaatio” (Billis 2010). Esimerkiksi kolmannen sektorin tapauksessa hybridit järjestöt omaksuvat toimintaansa yksityisen sektorin ja julkisen sektorin keskeisiä toimintamalleja ja logiikoita. Nykyisin monien järjestöjen toiminnassa yhdistyvät usein esimerkiksi vapaaehtoistoiminta ja palkkatyö, osallisuus ja byrokratia, aatteellisuus ja ammatillisuus sekä yleishyödyllisyys ja markkinakilpailu. Tämä liittyy siihen, että kolmanteen sektoriin liittyy nykyisin hyvin moniulotteisia odotuksia: sektorin tulisi kyetä organisoimaan vapaaehtoistoimintaa, turvata demokraattisen poliittisen järjestelmän toimivuus, tuottaa sosiaalista pääomaa, toimia työllistäjänä ja olla tehokas palveluntuottaja.

Osassa järjestöissä palkattu henkilöstö toimii lähinnä vapaaehtoistyön tukena. Samalla järjestön hallituksen jäsenet voivat tuoda toimintaan liiketoiminnallisia tai byrokrattisia periaatteita. Tällöin yhdistyksiä voi Billisin (2010, 59) termein voi luonnehtia ”kevyiksi” hybrideiksi. Vahvasti hybrideistä järjestöistä taas on kyse, kun ulkopuoliset rahoittajat edellyttävät toiminnalta sektoriperiaatteiden ylittämistä. Tällöin palkatun henkilöstön asema toiminnassa muodostuu keskeiseksi.

Kaikkein selvimmän hybridisaatiokehitys on liitetty sosiaali- ja terveysalan yhdistyksiin, joiden toiminnalle on ollut luonteenomaista palkatun henkilöstön käyttö ja palvelujen tuottaminen. Esimerkiksi Kimmo Lindin (2020) sosiaali- ja terveysjärjestöjen johtajia



koskevan väitöskirjan mukaan erityisesti valtakunnalliset sosiaali- ja terveysjärjestöt ovat omaksuneet ammatillisia ja managerialistisia käytäntöjä, jotka ovat johtuneet erityisesti julkiselta sektorilta peräisin olevista julkisjohtamisen malleista ja paineista. Viime vuosina järjestötutkimuksessa on kuitenkin tuotu esiin, että hybridisaatiokehitys on edennyt varsin laajasti järjestökentällä. Esimerkiksi Hanna Laitisen (2018) valtakunnallisia nuorisojärjestöjä käsittelevässä tutkimuksessa tuli esiin, että järjestöt legitimoivat toimintaansa hyvin yleisesti paitsi kansalaisyhteiskunnan, myös valtion, markkinoiden ja ammattikunnan logiikoista käsin. Nuorisojärjestöt edistävät Laitisen (emt.) mukaan toiminnassaan laajasti nuorisotyön yleisiä nuorisokasvatuksellisia tavoitteita. Esiin ei tullut radikaaleja poliittisia vaatimuksia eikä nuorisojärjestöjen omista lähtökohdista tuottamia ajatuksia siitä, miten yhteiskuntaa tulisi nuorten näkökulmista kehittää. Nuorisojärjestöt kehystävät nuoret paitsi osallistujiksi ja toimijoiksi, usein myös toiminnan kohteiksi ja asiakkaiksi. Sama kehitys on koskenut monia kulttuurin tuotannossa toimivia järjestöjä, joissa ammatillisuus ja markkinaehtoinen toimintatapa ovat saaneet yhä enemmän jalansijaa (ks. Ruusuvirta & Saukkonen 2015; Ruusuvirta 2019).

## 2.1.2 Perinteisten instituutioiden rinnalle nouseva neljäs sektori

Sektorien piirteiden sekoittuminen liittyy myös laajempaan murrokseen, jossa kansalaisyhteiskunnan toiminta on alkanut saada uusia muotoja perinteisten instituutioiden ulkopuolella. Digitalisaatio, erityisesti internet ja sosiaalisen median yleistuminen, ovat merkinneet kansalaisyhteiskunnalle radikaalia muutosta siinä, että ne ovat mahdollistaneet toiminnan organisoimisen verkostomaisesti ja kevyesti, ilman yhdistystoimintaan kuuluvaa hierarkkista päätöksentekorakennetta ja lainmukaisia hallinnollisia velvoitteita. Digimaailma yhdessä muiden tekijöiden – kuten koulutustason nousun, ekologisuuden arvostuksen ja työn muutosten – kanssa on luonut olosuhteet, joissa aktiiviset kansalaiset voivat helpostikin löytää samanmielisiä ja tarttua yhdessä toimeen heti, muissakin kuin kansalaistoimintaan perinteisesti kuuluneissa rooleissa. Näin vironn toiminta on hyvin monimuotoista ulottuen muun muassa tilojen haltuun ottamisesta vaihtoehtosuunnitteluun, paikallistapahtumista vertaisvuokraukseen ja -lainaukseen, lähiruokaverkostoista sosiaalisiin tukiryhmiin ja uusien palvelujen luomiseen, myös avoimesta datasta.

Kansalaisyhteiskunnan toiminnan kehittymisestä perinteisten instituutioiden ulkopuolella on keskusteltu lukuisilla käsitteillä kuten vertaisverkostot, itseorganisoituminen, tee-se-itsetoiminta, värkkäys, commons, prosumerismi ja osallistuva kulutus (Mäenpää & Faehnle 2020). Viime vuosina kansalaisyhteiskunnan tämän alueen kuvaamisessa on alkanut levitä käyttöön myös käsite neljäs sektori. Neljännen sektorin käsitettä on tässä merkityksessä käytetty esimerkiksi Valtioneuvoston kanslian tilaamisissa

turvallisuus- ja kulttuurialoja koskeissa selvityksissä, EU-rahoitteisessa yhteisöllisessä paikalliskehittämisessä ja kaupunkien osallisuustyössä. Tutkijat ovat määritelleet neljättä sektoria hieman eri näkökulmista ja eri painotuksilla (esim. Jalava ym. 2017; Böse ym. 2006). Yhteistä näkökulmille on, että kyse on 1) uudesta tai ainakin uudella tavalla noteerattavasta yhteiskunnan alueesta, jossa toimitaan 2) instituutioiden ulkopuolella tai niiden välillä 3) verkostomaiselta pohjalta, 4) yhteistoiminnallisesti, 5) emergenttisesti ja projektimaisesti sekä 6) itseorganisoituvasti ja autonomisesti (Mäenpää & Faehnle 2020).

Neljännän sektorin käsitettä on käytetty myös muissa merkityksissä, mutta vakiintunutta määritelmää ei ole ollut. Käsitteellä on tarkoitettu muun muassa perheen, sukulaisten, ystävien ja naapurien muodostamaa elämänaluetta suhteineen ja toimintoineen (esim. Wijkström 2011; Saukkonen 2013). Digitalisaation voi nähdä laajentaneen ihmisten luottamussuhteita tästä läheisten tuttuun piiristä ihmisiin, joiden kanssa he eivät ole olleet aiemmin tekemisissä välttämättä lainkaan. Esimerkiksi uskalletaan kertoa oman elämäntilanteen ongelmista sosiaalisen median vertaistukiryhmässä tai antaa omia tavaroita lainaan tarpeestaan verkkopalvelussa ilmoittaneelle.



Kuva 1. Neljännän sektorin yhteyksiä muihin sektoreihin (Mäenpää & Faehnle 2017)

Mäenpää ja Faehnle (2020) tarkentavat neljännen sektorin suhdetta instituutioihin eli yllä mainittua kohtaa 2 (kuva 1). He määrittelevät neljännen sektorin tarkoittavan: 1) järjestöjen ulkopuolella verkostomaisesti itseorganisoituvia ja toimivia yhteisöjä, jotka hyödyntävät internetiä, sosiaalista mediaa ja tiedon avoimuutta pyrkien ensisijaisesti konkreettiseen yhteistoimintaan omaehtoisesti muodostettujen tavoitteiden eteen; 2) yleisemmin hybridimäisiä verkostotoimijoita, joiden toimintaa luonnehtivat avoimuuden, yhteisluomisen ja jakamisen periaatteet, ja joissa määritelmän 1) mukaisilla kansalaistahoilla on merkittävä asema, sekä 3) internetiin ja tiedon avoimuuteen sekä verkostomaiseen hallintaan ja yhteisluomiseen perustuvia toimintatapoja, joita voidaan omaksua myös muilla sektoreilla. Mäenpää ja Faehnle pyrkivät määritelmälleen tavoittamaan kansalaistoiminnan monimuotoisuutta, kytkeytyneisyyttä, kontekstisidonnaisuutta ja ilmaantuvuutta. Neljännen sektorin käsite auttaa ajantasaistamaan perinteistä jäsenystä yhteiskunnan eri organisaatiomuodoista kolmena sektorina, mutta käsitteen ydin ei ole uusissa organisoitumisen tavoissa vaan uusissa toimijuukissa ja toiminnan tavoissa. Taulukossa 2 on esitetty ideaalityyppinen erittely kolmas- ja neljäs sektori -tyyppisen toiminnan piirteistä. Nämäkin piirteet käytännössä sekoittuvat. Kullakin yhteisöllä, yhdistyksellä tai järjestöllä on omanlaisensa profiili, jossa kategorioiden piirteet voivat painottua eri tavoin.

Neljäs sektori -tyyppinen toiminta	Perinteinen järjestötoiminta
Organisoituminen: esim. vain some-ryhmä	Organisoituminen: järjestö
Some keskeinen	Some apuna
Hakkeriasenne vaikuttamiseen	Vaikuttaminen valm. ja päätöksenteon kautta
Tapahtumia, toimintaa, DIY	Vaikutusvalta
Yhteisöllisyys	Edustavuus
Verkostoituminen, yritykset	Kumppanina kunta
Avoimuus, jakaminen	Jatkuvuus
Näkyvyys	Edunvalvonta
Hetkellisyys	Hallittu kokonaiskehitys
Hierarkioiden kaihtaminen	Hierarkisuus
Toiminnan palo, uuden keksintä	Tehdään, koska ennenkin
Proaktiivisuus, YIMBY	Myös vastustamista, NIMBY

**Taulukko 4. Kansalaistoiminnan ideaalityypit Mäenpään ja Faehnlän (2020) mukaan**

Neljännen sektorin yhteisöt voivat koota toimijoita eri rooleissa, esimerkiksi perinteisten paikallisyhdistysten rinnalle nousseissa paikallisissa liikkeissä toimii niin yksilöitä kuin alueella toimivia yhdistyksiä, yrityksiä ja julkisen sektorin toimijoita. Moni neljännen sektorin yhteisö tähtää yhteistyöhön muiden sektorien kanssa. Verkostomainen toiminta hälventää osaltaan sektorien ”rajoja” myös yksilöiden tuodessa toimintaan osaamistaan ja kokemustaan työ- ja vapaaehtoisrooleistaan muilla sektoreilla.

Kevyt organisoituminen ja reaaliaikainen yhteydenpito mahdollistavat nopean toiminnan, jota yhteisöt voivat hyödyntää poliittisessa intressien ajamisessa mutta myös

konkreettisessa tekemisessä ilmankin laajempaa yhteistä agendaa. Toimintaan osallistumisessa tai sen järjestämisessä voi olla kysymys yhteisöllisyyden ja merkityksellisyyden tarpeista, joihin ”ensimmäisen kansalaisyhteiskunnan” verkostoituminen ja sosiaalinen pääoma vastaavat. Motivaationa voi olla halu tehdä jotain kivaa muiden kanssa ja mahdollisesti samalla halu antaa jotain itsestään yhteisön hyväksi. Neljännen sektorin toimintaan kuuluu palvelujen tuotantoa, esimerkkeinä tuottajia ja kuluttajia yhdistävät ruokaverkostot, nettikirpputorit, tavaralainaus paikallisissa sosiaalisen median ryhmissä sekä vaihtoehtoisilla valuutoilla operoivat yhteisöt kuten palvelujen vaihtoa kanavoivat aikapankit. Kysymys voi olla myös ”vain” konkreettisten tarpeiden täyttämistä kuten tavaroiden kierrättämisen helpottamisesta. Sama toiminta voi olla toisille perinteistä vaihdantaa samaan aikaan, kun se toisille on ”toiseen kansalaisyhteiskuntaan” (Hasenfeld & Gidron 2005) viittaavaa poliittista laajemman muutoksen taivottelua (Nurminen 2016). Neljännen sektorin kansalaistoiminnan nousua Suomessa voi osin hahmottaa myös osana Pickin (2018) kuvaamaa maailmanlaajuista liikettä, jossa aktiivit yhdistävät paikallista ja globaalia toimintaa systeemiin haasteisiin vastaamiseksi. Globaalia agendaa ja verkostoa on esimerkiksi solidaarisuustalouteen itsensä kytkevillä ruokaosuuskunnilla, kaupunkisuunnitteluaktiivisilla (YIMBY-ryhmät, Suomessa Lisää kaupunkia -ryhmät) ja ilmastoaktiivisilla.

## 2.2 Kansalaisyhteiskuntamallit ja suomalaisen kansalaisyhteiskunnan pitkä linja

Kansainvälisessä vertailevassa kansalaisyhteiskunnan tutkimuksessa on tuotu esiin se, että kansalaisyhteiskunta ja kolmas sektori eivät kehity omalakisesti, irti historiallis-institutionaalisesta kehityksestä. Eri maiden erilaiset yhteiskunnalliset kehityskulut ovat vaikuttaneet siihen, millaiseksi esimerkiksi kolmannen sektorin ja julkisen sektorin suhde on niissä muodostunut. Erityisesti se, millaiset poliittiset voimasuhteet eri maissa ovat vallinneet, ja millainen hyvinvointivaltiomalli niiden pohjalta eri maihin on omaksuttu, ovat vaikuttaneet kunkin maan kansalaisyhteiskunnan ja kolmannen sektorin instituutionaaliseen muotoutumiseen. Tältä pohjalta Salamon ja Anheier (1998) jaottelevat kolmannen sektorin regiimit neljään erilaiseen ideaalityyppiin: valtiokeskeiseen, liberaaliin, korporatistiseen sekä sosiaalidemokraattiseen (tai pohjoismaiseen malliin). (Ks. Taulukko 4.)

		Kansalaisyhteiskunnan laajuus sen palkatulla henkilöstöllä mitaten	
		Pieni	Suuri
Julkiset hyvinvointimenot	Matalat	Valtiokeskeinen	Liberaali
	Korkeat	Sosiaalidemokraattinen	Korporatistinen

Taulukko 5. Kansalaisyhteiskuntaregiimien tyypittely (Salamon & Anheier 1998.)

Valtiokeskeisen mallin esimerkkimaana käytetään usein Japania, missä sekä julkisen sektorin hyvinvointimenot että kolmannen sektorin palkkatyön käyttö ovat suhteellisen pieniä. Liberaali malli taas kuvaa anglosaksisia maita, kuten Yhdysvaltoja ja Iso-Britanniaa. Mallia luonnehtii se, että julkisen sektorin hyvinvointimenot ovat pienet ja samalla kolmannen sektorin palkatun työvoiman määrä on suhteellisesti suuri. Valtio ja kansalaisyhteiskunta ovat samalla toimineet varsin riippumattomina toisistaan. Järjestöt ja säätiöt ovat hankkineet rahoituksensa erityisesti lahjoituksilla ja käyttömaksuilla. Niillä on ollut vahva rooli valtion haastajana. Eteläeurooppalaisessa kansalaisyhteiskuntamallissa on ollut liberalistiselle mallille yhteisiä piirteitä, joskin perinteisillä yhteisöllä ja kirkolla on siinä ollut tärkeä rooli palvelutuottajana (Salamon & Anheier 1998.)

Läntiselle Keski-Euroopalle taas on ollut tyypillinen konservatiivis-korporatistinen malli, jota luonnehtii laajaan palkkatyön käyttöön perustuva kolmas sektori yhdistetynä suuriin julkisen sektorin hyvinvointimenoihin. Mallissa suuri osa kolmannen sektorin toiminnasta keskittyy hyvinvointipalvelujen tuotantoon. (Salamon & Anheier emt..) Esimerkiksi Ranskassa ja Saksassa jopa yli puolet sosiaalipalveluista tuotettiin vuosituhannen vaihteessa kolmannella sektorilla (Ranci 2002). Riippuvuus julkisen sektorin resursseista on samalla heikentänyt kolmannen sektorin organisaatioiden roolia valtiota haastavana yhteiskunnallisena liikkeenä. (Matthies 2007).

Pohjoismaiden ”sosiaalidemokraattiselle mallille” on taas ollut tyypillistä, että kolmannen sektorin tuottamat sosiaalipalvelut on jo varsin varhain korvattu julkisen sektorin palveluilla. Universalistisen hyvinvointivaltion kasvun kaudella kolmannen sektorin palvelutuotantoon liitettiin usein ajatus epäammattimaisuudesta ja palvelujen osittaisesta kattavuudesta, jotka nähtiin ongelmana kansalaisten yhdenvertaisuuden kannalta. Valtion ja kuntien tuottamana sosiaali- ja terveyspalvelut on tuotettu ammattimaisesti verorahoituksella. Kansalaisjärjestöillä on samalla ollut tärkeä asema hyvinvointijärjestelmän kehittämisessä ja uusien palvelujen syntyemisessä. (Salamon & Anheier 1998; Helander & Laaksonen 1999; Amnå 2006.)

Kolmannen sektorin kansainvälistä tyypittelyä on Pohjoismaissa kritisoitu siitä, että kolmannen sektorin kokoa on siinä mitattu palkkatyön volyymillä. Kolmas sektori on ollut Pohjoismaissa työnjaollisesti aktiivinen perinteisesti ennen muuta sellaisilla alueilla, joilla julkissektori on ollut passiivinen. Tämä on merkinnyt vilkasta kansalaistoimintaa esimerkiksi liikunnassa, kulttuurissa, uskonnollisissa yhteisöissä ja työmarkkinajärjestöissä. Samalla päävastuu palvelujen tuotannosta on ollut julkisella sektorilla, jota kolmas sektori on täydentänyt tietyillä erikoispalvelujen osa-alueilla. Tämän myötä palkatun työvoiman määrä sektorilla on perinteisesti ollut varsin pieni. Niinpä palkkatyön määrään perustuva kokovertailu ei kritiikin mukaan anna todellista kuvaa kolmannen sektorin yhteiskunnallisesta merkityksestä Pohjoismaissa. (Ks. esim. Siisiäinen & Kankainen 2009; Sivesind & Selle 2010.)

Esimerkiksi Suomessa yhteiskunnallisilla liikkeillä on ollut merkittävä osuus suomalaisen yhteiskunnan ja demokratian kehityksessä. Risto Alapuron ja Henrik Steniuksen (1989) mukaan kansanliikkeillä oli keskeinen rooli suomalaisen kansakunnan syntyamisessä ja rakentumisessa 1800-luvun toisella puoliskolla. Liikkeet olivat synnyttämässä valtiota ja samalla integroituivat sen osaksi. Tuolloin syntyi Suomelle ominainen liikkeiden ja valtion läheinen suhde, jossa kansalaisyhteiskunta ja valtio on mielletty pikemminkin toistensa kumppaneina kuin yhteiskunnallisina vastinpareina. Suomessa järjestöt saivat eräällä tavalla puolivaltiollisen aseman ja oikeuden edustaa kansalaisyhteiskuntaa poliittisissa prosesseissa. Kansalaisyhteiskunnan historiallinen tausta on jättänyt jälkeensä konsensushakuisen poliittisen kulttuurin, jossa julkinen ja kolmas sektori ovat toimineet tiiviissä vuorovaikutuksessa. Järjestöille onkin ollut tyypillistä vahva valtiomyönteisyys, joka on ilmennyt erityisesti sosiaali- ja terveysjärjestöjen ja hyvinvointivaltion symbioottisena suhteena, jossa järjestöt toimivat eri kansalaisryhmien intressien puolesta julkisten palvelujen laajentamisen aloitteentekijöinä ja asianajajana. (Ks. esim. Alapuro & Stenius 1989; Siisiäinen & Blom 2009; Konttinen ym. 2010.)

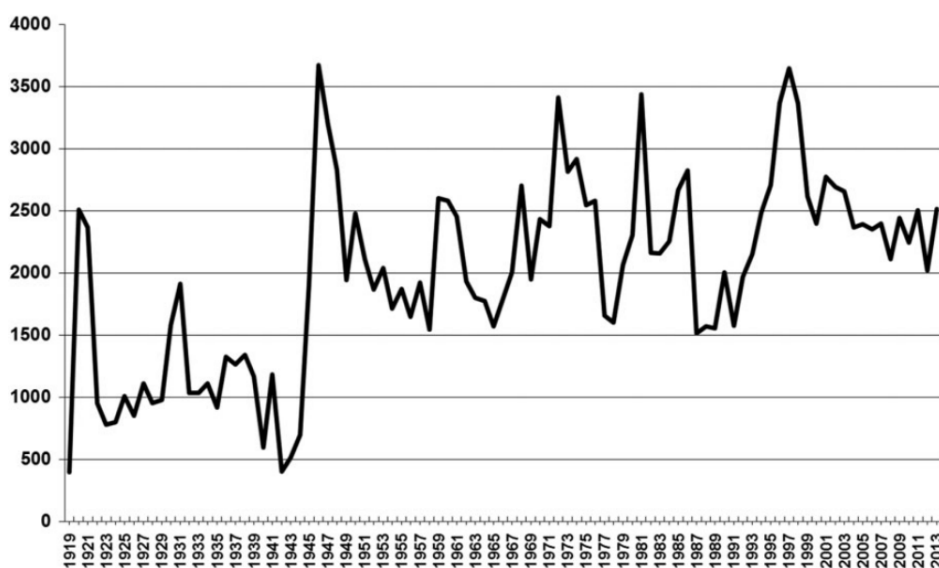
## 2.2.1 Rekisteröidyt yhdistykset kansalaisyhteiskunnan kivijalkana

Kansalaistoiminta ja yhteiskunnalliset liikkeet ovat Suomessa yleensä varsin nopeasti organisoituneet rekisteröidyiksi yhdistyksiksi. Tässä taustalla on ollut se, että rekisteröity yhdistys – toisin kuin rekisteröimätön yhdistys – voi Suomen lainsäädännön mukaan toimia oikeushenkilönä. Rekisteröinnillä toiminnalle voidaan näin saada virallinen ja juridisesti itsenäinen luonne, irti yksilöjäsenten henkilöistä: kun jäsenet eivät ole henkilökohtaisessa vastuussa rekisteröidyn yhdistyksen toiminnasta, lisää tämä toiminnan luotettavuutta myös potentiaalisten yksilöjäsenten keskuudessa. Toisaalta rekisteröinti ja rekisteröityjen yhdistysten toimintaa sääntelevä yhdistyslaki luovat toiminnalle sekä organisatorista että taloudellista ennakoitavuutta, mikä lisää toiminnan luotettavuutta mahdollisten yhteistyökumppanien näkökulmasta. (Ks. Siisiäinen 2003, 12–18.)

Rekisteröityjen yhdistysten merkitys suomalaisille on säilynyt 2000-luvulle tultaessa edelleen vahvana. Yhdistyksiä on koko 2000-luvun syntynyt yhdistysrekisterin mukaan reilun 2000 yhdistyksen vuosivauhtia, eikä yhdistysten perustamisaktiivisuudessa ole viime vuosina tai vuosikymmeninä havaittavissa mitään selvää laskutendenssiä (kuva 2). Sama kehitys koskee kansalaisten yhdistysjäsenyyksiä: Kokonaan yhdistystoiminnan ulkopuolelle jättäytyneiden ihmisten osuus on 1970-luvulta 2000-luvun ensimmäisen vuosikymmenen puoliväliin ulottuvissa tarkasteluissa jatkuvasti laskenut. Ihmisten yhdistysjäsenyyksien määrä on samalla kasvanut. Yleisimmin ihmi-

set kuuluvat ammatillisiin järjestöihin, minkä jälkeen yleisimpiä ovat jäsenyydet erilaisissa kulttuuri-, harraste-, ja liikuntayhdistyksissä. Mistään yhdistystoiminnan kriisistä ei tässä valossa voida puhua. (Siisiäinen & Kankainen 2009.)

Yhdistystoiminnan tarkasteluissa on kuitenkin tuotu esiin se, että yhdistystoiminnan luonne on muuttunut siten, että erityisesti poliittinen yhdistystoiminta on hiipunut ja sitä korvaamaan ovat nousseet erilaiset elämäntapa ja elämäntyyliyhdistykset (ks. Siisiäinen & Kankainen emt.). Sosiaali- ja terveysjärjestöjen syntyä koskevien tarkastelujen perusteella voidaan havaita, että kyseisessä yhdistyskentässä on 2000-luvulla menossa samanaikaisesti useita erilaisia kehityskulkuja: Yhtäältä syntyy uusia yleisluonteisesti monenlaisiin sosiaalisiin ongelmiin suuntautuneita yhdistyksiä, joiden toiminnan tarkoitus ja kohderyhmä on määritetty hyvin laajasti. Nämä toimivat usein keskusjärjestöjen ulkopuolella. Toisaalta yhdistyksiä perustetaan jatkuvasti myös keskusjärjestöjärjestöjen sisälle, yhä tarkemmin kohdennettujen erityistarpeiden huomioimiseen. (Peltosalmi 2015.)



Kuva 2. Rekisteröityjen yhdistysten perustaminen Suomessa vuosina 1920–2013 (Siisiäinen 2014)

Yhdistystoimintaa koskevissa tarkasteluissa tulee usein esiin myös yhdistysten toimihenkilöiden kokemus siitä, että yhdistysten luottamustehtäviin on entistä vaikeampaa saada sitoutuneita osallistujia. Tämä on johtanut siihen, että kansalaistoiminnan organisoimiseen on kehittynyt uudenlainen järjestöammattilaisten ryhmä, joiden tehtävä on koordinoita ja organisoida vapaaehtoistoimintaa. (Esim. Ruuskanen ym. 2013; Siisiäinen 2014; Siisiäinen & Kankainen 2009.)

## 2.2.2 Yhdistystoiminnan purkautumisen taustat

Samaan aikaan kun uusia yhdistyksiä perustetaan, osa yhdistyksistä lopettaa toimintansa. Taustalla on useita eri syitä, jotka Suomessa liittyvät erityisesti meillä yleisiin passiivisiin yhdistysjäsenyyksiin, muuttoliikkeeseen, yhteiskunnallisen tarpeen hiipumiseen sekä paine fuusioida yhdistyksiä.

Eräänä suomalaisen kansalaistoiminnan erityispiirteenä on tuotu esiin passiivisen yhdistysjäsenyyden yleisyys (Kankainen 2007). Jäsenten passiivisuus voikin olla riski yhdistystoiminnan jatkuvuuden kannalta. Kun vuonna 2018 tarkasteltiin purkautuneita sosiaali- ja terveysalan yhdistyksiä, havaittiin että yhdistystoiminnan purkautumisen taustalla korostuvat juuri osallistujiin liittyvät tekijät. Näihin kuuluvat toimintaan aktiivisesti osallistuvien määrän väheneminen, luottamushenkilöiden saamisen vaikeutuminen, luottamushenkilön tai yhdistysaktiivin vetäytyminen toiminnasta sekä toimintaan osallistuvien vapaaehtoisten ja jäsenmäärän väheneminen. Osallistujien väheneminen koskettaa aineiston mukaan tasapuolisesti kaikkia maakuntia. Sijaintipaikalla on kuitenkin osallistumisen kannalta merkitystä siinä mielessä, että ydinmaaseudulla ja harvaan asutulla maaseudulla osallistujiin liittyvät ongelmat korostuvat voimakkaammin kuin muualla. Samalla näyttää siltä, että ongelmat koskettavat erityisesti sellaisia yhdistyksiä, joiden toiminnan tarkoitus tai kysyntä on jostain syystä hiipumassa. Varsin usein toiminta tällöin kuitenkin jatkuu kerhomuotoisena neljännen sektorin toimintana. (Ruuskanen, Selander, Litmanen & Peltosalmi 2018.)

Näin ollen yhdistysten purkautumiset liittyvät osaltaan niiden luonnolliseen elinkaareen: yhdistystoiminnan idea ei ole jatkoa loputtomiin, vaan toiminnan tarpeen ja tarkoituksen hiipuesssa on luonnollista, että yhdistystoiminta lakkaa. Tämä tuli esiin myös haastatteluaineistoissa järjestöaktiivien kokemuksissa, joissa tuli yleisesti esiin se, että on vain luonnollista, että uudet kiinnostuksen kohteet korvaavat aiempia:

*“Jotkut asiat tulee sellaisiksi, et sitä on nyt aika monta vuotta jo hoettu, et nuoret ei osallistu. Kyllähän nuoret osallistuu, jos on niille tärkeä asia, että ei ne ehkä lähde Munuaisliiton syyskokouksen sankoin joukoin, jos se asia ei kosketa. Että ja kautta aikain järjestöjä on perustettu tiettyyn tarpeeseen, tietyn porukan voimin, ja sitten se tarve kun ehkä vähenee, niin se hiipuu ja tulee jotain uutta. Että en mä mitenkään ajattelisi, että järjestötoiminta ja kansalaistoiminta olisi hiipumassa. Koko ajan perustetaan myös uusiakin järjestöjä ja näitä monimuotoisia tai tämmöisiä ad hoc -tyyppisiä nuorten vaikuttamistoimia ja muita. Että en ole sitä mieltä, että nuoret ei halua osallistua, mutta ne tavat ja ne mallit on ehkä vähän aika mennyt ohi joissakin kohdissa.” (H 11)*



*“Se jälleen musta on enemmän keskustelu vaan siitä, että onko toiminta sel-  
laista, joka kiinnostaa ihmisiä ja on relevantteja. Ja se liittyy kaikkiin näihin ra-  
hoitukseen, vapaaehtoisten määrään ja myös tähän, että onko se järjestö vai  
onko se vapaamuotoista toimintaa. Että eihän sitäkään ole, jos ihmisiä ei kiin-  
nosta.” (H 2)*

Selvimpiä esimerkkejä kysynnän vähenemiseen perustuvasta järjestötoiminnan hiipu-  
misesta ovat sotiemme veteraanien ja heidän omaistensa sosiaalisten kysymysten  
ratkaisemiseen perustetut järjestöt. Kun veteraanien määrä on ajan kuluessa hiipunut,  
on myös kokonainen aiemmin hyvin aktiivinen järjestökenttä vähitellen purkautunut.  
Myös raittiusliikkeen historiallisesti laaja yhdistysmuotoinen organisoituminen on pur-  
kautumassa. Sama koskee jossain määrin myös kehitysvammayhdistyksiä. (Ks.  
Ruuskanen ym. 2018.)

Järjestötoimintaan kohdistuneet vaikuttavuuden ja taloudellisen tehokkuuden vaati-  
mukset ovat myös johtaneet erilaisten järjestöjen yhteenliittymien ja fuusioiden synty-  
miseen. Esimerkiksi poliittisten puolueiden mukaisesti eriytynyt järjestörakenne on al-  
kanut purkautua. Fuusioitumisia ovat kiihdyttäneet myös kuntaliitokset, joiden seu-  
rauksena toimintaa on keskitetty uuden laajemman kunnan tasolle. Maa- ja seutukun-  
tien tasolla yhdistystoimintaa on myös entistä enemmän koottu alue- ja maakuntakes-  
kusten yhdistyksiin. Samalla jo 1800-luvun lopulla syntynyt yhteiskunnallisten liikkei-  
den neliportainen organisaatiomalli (valtakunnallisen keskusliiton alle organisoituneet  
piirijärjestöt, kunnallisjärjestöt ja niiden kyläosastot) on jossain määrin alkanut purkau-  
tua. (Ruuskanen ym. 2018.)

## 3 Kansalaisyhteiskunta muutoksessa

Tässä luvussa tarkastellaan keskeisiä kansalaisyhteiskunnan toimintaympäristössä tapahtuneita muutoksia viime vuosikymmeninä ja niiden vaikutuksia kansalaistoimijoihin. Keskeisiä muutoksia ovat olleet järjestöjen palvelutuottajaroolin vahvistuminen, palkatun henkilökunnan määrän kasvu, markkinaehtoisen kilpailun lisääntyminen, järjestökentän tiivistyminen sekä neljännen sektorin toiminnan kasvaminen.

### 3.1 Järjestöt ammattimaistuvat

Suomalaisen kansalaisyhteiskunnan toiminnassa ovat historiallisesti olleet keskeisiä sosiaaliset liikkeet, jotka pyrkivät laajasti yhteiskunnan olojen muuttamiseen. 1900-luvulla ne toimivat keskeisinä yhteiskunnallisen muutoksen, demokratian, kansakunnan ja hyvinvointivaltion rakentajina. Ne toimivat usein myös eräänlaisina kansallisen moraalin rakentamisen projekteina. Tyypillinen esimerkki tästä on laaja raittiusliike, jonka massaorganisoitumisen purkautuminen on edelleen käynnissä. (Ilmonen & Siisiäinen 1998; Ruonavaara 1998). 1970–80-luvulla kehittyivät niin kutsut ”uudet liikkeet”, kuten kansainvälisesti suuntautuneet solidaarisuusliike, ympäristöliike, uusi naisliike, erilaiset vaihtoehtoliikkeet sekä paikallisdemokratiaa edistäneet asukas- ja kyläyhdistykset. Näitä seurasivat 1990–2000-luvulla eläinoikeusliike, globalisaatiokriittinen liike sekä uusi ympäristöaktivismi. (Siisiäinen 2014.) Hasenfeldin ja Gidronin (2005) edellä esitellyssä jaottelussa kaikki nämä asemoituivat vahvasti osaksi yhteiskunnallista muutosta ajavien yhteiskunnallisten liikkeiden Kansalaisyhteiskunta II:ta.

1980-luvulta alkaen uusia yhdistyksiä alettiin perustaa yhä enemmän erilaisten vapaa-ajantoimintojen ympärille, jolloin yhteiskunnallisten liikkeiden suhteellinen asema kansalaisyhteiskunnan kentällä alkoi heiketä. Kehitystä vauhditti yhteiskunnan yksilöllistyminen ja kollektiivisten identiteettien mureneminen. Internetin ja sosiaalisen median aikana kehitys on jatkunut, kun yksilöllisiä kiinnostuskohteita on päässyt toteuttamaan aiempaan verrattuna helposti löytyvissä samanmielisten digitaalisissa yhteisöissä. Digiajalla nousseet verkostomaiset kansalaistoiminnan muodot sisältävät osin eroksi 1970- ja 1980-lukujen tyypillisesti protestoivista uusista liikkeistä myös erityisesti proaktiiviseen toimintaan ja tekemiseen keskittyviä kansalaistoiminnan muotoja (Mäenpää & Faehnle 2020). Osa digiajan kansalaistoiminnasta nojautuu verkostomaisuuteen niin, ettei sitoutumista yhdistystoimintaan pidetä lainkaan tavoiteltavana. Laajasti kollektiivisia identiteettejä ei enää pääse syntymään yhtä helposti kuin aiemmin, kun tarjolla olevien yhteisöjen kirjo on laaja ja nopeastikin muuttuva ja yhteisöt kilpailevat ihmisten huomiosta kirjavan mediaympäristön tietotulvan keskellä.

1990-luvun alun kansainvälisten vertailujen pohjalta kirjallisuuteen vakiintui ajatus suomalaisesta kansalaisyhteiskunnasta kansainvälisesti vertaillen suhteellisen pienenä ja jäsenmaksuvaltaisena. Suomalainen kolmas sektori on perinteisen kuvan mukaan toiminut paljolti vapaaehtoisin voimin, ja kolmannen sektorin rahoituksesta ovat vastanneet suureksi osaksi sektorin vapaaehtoisorganisaatiot itse, julkisen tukiosuuden ollessa eurooppalaista keskitasoa. Edellinen kuva perustuu 1980–90-luvun vaihteen tilanteeseen, jolloin Suomi oli vielä mukana kansalaisyhteiskuntien kansainvälisessä vertailevassa tutkimusprojektissa (Helander & Laaksonen 1999). Suomi kuitenkin jättäytyi pois kansalaisyhteiskunnan vertailusta 1990-luvun alkupuolella, minkä myötä ajantasaista kansainväliseen vertailuun perustuvaa kokonaiskuvaa sektorin kehityksestä ei Suomen osalta ole olemassa.

1990-luvun alussa tehdyt tarkastelut eivät välttämättä annakaan kovin hyvin kuvaa suomalaisen kansalaisyhteiskunnan nykytilanteesta, sillä kansalaistoiminnan muutos on ollut viimeisen kahdenkymmenen vuoden aikana varsin nopeaa. Suomessa kansalaisyhteiskunta ja kolmas sektori nousivat vilkkaaseen yhteiskuntapoliittiseen keskusteluun 1990-luvulla. Kiinnostuksen ponttimena toimi yhtäältä 1990-luvun alun lamaa seurannut keskustelu hyvinvointivaltion tai hyvinvointiyhteiskunnan olemuksesta ja tulevaisuudesta (Julkunen 2001). Tilanteessa, jossa julkissektorin rahoituspohja oli ongelmassa, alettiin pohtia vaihtoehtoisia malleja hyvinvointipalvelujen järjestämiseksi. Kolmannen sektorin organisaatioiden ajateltiin olevan kansalaisia lähellä olevia toimijoita, joiden avulla voitaisiin kattaa julkisten palvelujen katvealueita, lisätä sosiaalista koheesiota ja vähentää kansalaisten markkinaryippuvuutta. Julkisten ja markkinaehtoisten palvelujen ohella esille nousivat entistä voimakkaammin kansalaisyhteiskunnan sosiaalinen tuki, erityisesti kansalaisjärjestöt ja niiden tarjoamat kolmannen sektorin palvelut, joista alettiin etsiä valtion julkisen sektorin kumppania työllisyyden ja hyvinvointipalvelujen hoitamisessa. Tuolloin tuotiin voimakkaasti esiin, että järjestöjen rooli kansalaisyhteiskunnan ”äänenä” ei ole riittävä, vaan niiden on siirryttävä ”äänestä palveluun” (ks. esim. Helander 1998; Helander & Laaksonen 1999; Siisiäinen, Kinnunen & Hietanen 2000). Nyt järjestötoiminnan painopiste siirtyi kohti palvelutuotantoa ja ”Kansalaisyhteiskunta III:a”

Yksilöllistymisen myötä kansalaisten osallistuminen on samalla lähestynyt aiempaa selvemmin asiakkuusajattelua: järjestöjen odotetaan tarjoavan ammattimaisesti tuotettuja palveluja. Tämä koskee erityisesti liikunta- ja harrastustoimintaa, missä vanhemmat haastateltavien mukaan odottavat saavansa palvelua rahaa vastaan pikemmin kuin kokevat osallistuvansa yhdistysmuotoiseen kansalaistoimintaan. Samalla myös osa järjestöistä muutti suhtautumistaan toimintaansa osallistuviin. Myös ne alkoivat suuntautua toimintaansa edellä kuvattujen odotusten mukaisesti asiakkaille toteutettavien tapahtumien ja palvelujen tuottajina.

*“Tiedän, että paljon keskustellaan ihan esimerkiksi terminologiatasolla siitä, että esimerkiksi voiko kansalaisjärjestössä puhua tuotteista ja asiakkaista, vai onko ne liike-elämän kieltä ja termejä, ihan tämmöisestä eetoksesta. Niin meillä on tuotteistettu ihan systemaattisesti. Jo muistaakseni vuonna, siis 2000-luvun taitteen jälkeen me alettiin puhua tuotteista ja tuotteistamisesta. Ja me on tehty hyvin systemaattista tuotteistustyötä. [Tehtiin] tarkasti määritellyt tuotteet, joissa on tuotekuvaukset ja sisällöt, ja materiaalit ja koulutukset. Niitä tuotteita, kun ne rakennettiin, niin sen jälkeen on sitten kehitetty.” (H 10)*

Järjestöt ovat myös alkaneet suosia yhä joustavampia hallintorakenteita, mikä mahdollistaa toiminnan nopeamman reagoinnin

*“Jos me meinataan, että järjestöt pystyy kehittymään, koska tämä toiminta, yhteiskunnallinen muutos ja toimintaympäristön muutos, missä järjestöt elää, niin me eletään entistä nopeammassa sykkeessä, joka tarkoittaa sitä, että reagointi myöskin erilaisiin asioihin nopeutuu. Ja sillä perinteisellä mallilla, että jos joku sanoo, että lähdettekö mukaan tällaiseen hommaan, tämä olisi hyvä juttu, jos mä sanon, että okei hallitus on seuraavan kerran kolmen viikon päästä, että minäpä soittelen sitten, niin se luuri pannaan kiinni. Se ei enää toimi. Meidän täytyy löytää nopeampia ratkaisuja. Sen takia tämmöinen toiminnanjohtajalla pitää olla valta sanoa, okei me ollaan mukana.” (H 12)*

Jäykäksi koettua jäsendemokratiaa onkin merkittävää taloudellista toimintaa harjoittavissa järjestöissä korvattu toiminnanjohtajakeskeisemmällä keskitetyllä johtamisella. Tämä mahdollistaa nopeamman reagoinnin eteen tuleviin taloudellisiin ja muihin yhteistyömahdollisuuksiin.

#### **TIETOLAATIKKO 1: TOIMITUSJOHTAJA-TOIMIELIN SELKEYTTÄISI VASTUITA?**

*Yhdistyslain mukaan luottamushenkilöjohdolla, erityisesti yhdistyksen hallituksella, on suuri vastuu rekisteröityjen yhdistysten toiminnan laillisuudesta ja taloudesta. Järjestötoiminnan luonteen muutos, palkkatyön lisääntyminen, taloudellisten vastuiden laajeneminen, ja järjestöjen talouden kasvu tuottaa ammatillistuviin yhdistyksiin johtamisen kannalta ongelmallisen tilanteen: Yhdistyslain mukaan yhdistyksen toimintaa johtaa kollektiivisesti yhdistyksen hallitus, mikä antaa hallitukselle runsaasti muodollista valtaa johtaa yhdistysten toimintaa. Käytännössä useimmiten vapaaehtois pohjalta toimivat hallitukset eivät useinkaan kykene hallitsemaan ammatillistuvien järjestöjen projektivastuita, henkilöstöhallintoa ja taloutta. Tämä johtaa siihen, että vaikka valta on muodollisesti hallituksella, käytännössä valta keskittyy palkatulle johtajalle. Sen sijaan laaja vastuu toiminnasta säilyy yhdistyksen usein maallikoista muodostuvalla hallituksella. (Ruuskanen ym. 2013.)*

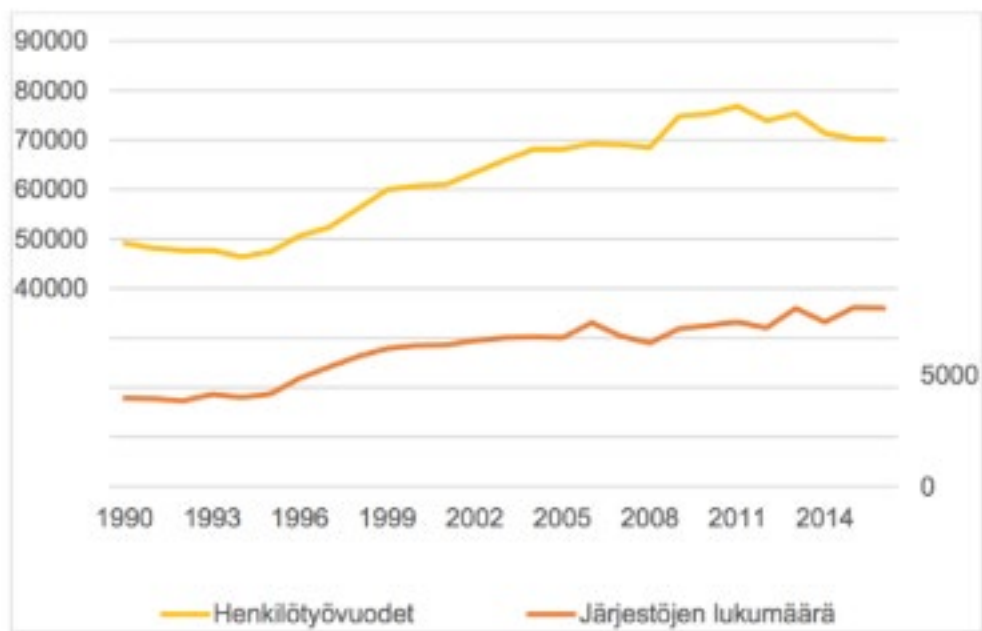
*Vuosina 2007–2011 Oikeusministeriö valmisteli yhdistyslakiin muutoksia, jotka olisivat mahdollistaneet sen, että yhdistys voisi niin halutesaan muuttaa sääntöjään siten, että yhdistyksellä olisi hallinnossaan johtotehtävissä erillisenä toimielimenä toimiva toimitusjohtaja omine vastuineen. Tuolloin esitys ei mennyt eteenpäin. Muutoksesta käydyssä keskustelussa toimitusjohtajatoimielimen mahdollistamista yhdistyksissä nähtiin puoltavan sen, että järjestely olisi luonteeltaan vapaaehtoinen: Nykyisen hallintomallin mahdollisuus ei muutoksessa poistuisi. Samalla muutos mahdollistaisi hallituksen jäsenten aseman ja vastuun selkiyttämisen. Se myös tehostaisi suurten yhdistysten toiminnan johtamista. Ehdotusta vastaan puhuvina seikkoina tuotiin taas esiin yhdistystoiminnan aatteellinen ja kansalaistoiminnallinen luonne: Yhdistystoiminnan perusta on jäsenten, ei palkatun johdon määräysvalta. Lisäksi keskustelussa nostettiin esiin se, että yhdistysten perustarkoitus ei ole toimia taloudellisina organisaatioina, minkä vuoksi toimitusjohtajan kaltainen toimielin ei luontevasti soveltuisi yhdistykseen. Yhdistysten toimivaltasuhteiden katsottiin uudistuksen myötä voivan hämärtyä. Lisäksi ongelmana tuotiin esiin yhdistyksen hallituksen jäsenten riittämättömät edellytykset valvoa toimitusjohtajan kaltaista toimielintä. Muutos myös heikentäisi yhdistyksen johtavan toimihenkilön työoikeudellista asemaa. (OM 2008.)*

*Nyt tehtyjen haastattelujen mukaan tuolloin mm. järjestöjen toiminnanjohtajat vastustivat asemansa muutosta. Osana yhdistyslain uudistamista sama kysymys on noussut jälleen esiin. Tässä tutkimuksessa haastatellut, merkittävää taloudellista toimintaa harjoittavien järjestöjen toiminnanjohtajat hyvin yleisesti näkivät hallitusten vastuun rajaimisen järkevänä.*

*Ongelmia hallituksen laajaan kollektiiviseen vastuuseen liittyy erityisesti merkittävää taloudellista ja työnantajatoimintaa harjoittavissa järjestöissä, joissa vapaaehtois pohjalta toimiva luottamusjohto jää väistämättä etäälle järjestön operatiivisesta toiminnasta. Näissä tapauksissa yhdistysmuoto ei sinänsä lisää hallituksen jäsenten edellytyksiä valvoa toimitusjohtaja-toimielintä. Samoin kuin toimitusjohtajan, myös työsuhteisena toiminnanjohtajana toimivan toimihenkilön valvominen on maallikkohallitukselle hankalaa yhdistyksissä, joiden toiminnan volyyymi voi olla yli kymmenen miljoona euroa ja joissa voi työskennellä yli sata palkattua työntekijää. Nykyinen yhdistyslaki asettaa hallitukselle laajan vastuun yhdistyksen taloudellisesta ja työnantajatoiminnasta myös näissä suurissa yhdistyksissä. Pienissä vain yhden tai muutaman henkilön työllistävissä ja taloudeltaan pienimuotoisissa yhdistyksissä, joiden toiminnan volyyymi vaihtelee laajasti vuosittain, voi laajan vastuun asettaminen yhdistyksen palkatulle toimihenkilölle olla kohtuutonta. Samalla se voi hämärtää yhdistystoiminnan kansalaistoimintaluonnetta. Näin ollen, mikäli toimitusjohtaja-toimielimen mahdollistamiseen yhdistyslaissa päädyttäisiin, voisi toimitusjohtajan nimittämisen mahdollistamiselle olla syytä asettaa toiminnan laajuuteen liittyvät ehdot.*

### 3.1.1 Kolmannen sektorin palkkatyö kasvaa

Eräs keskeinen suomalaisen kolmannen sektorin muutosprosessi viimeisen kahdenkymmenen vuoden aikana on ollut palkatun työn lisääntyminen järjestötoiminnassa. Työnantajina toimivien järjestöjen määrä on 1990-luvun alusta kaksinkertaistunut hieman alle neljästä tuhannesta reiluun kahdeksaan tuhanteen. Palkkatyön volyymi on kasvanut hieman alle 50 000 henkilötyövuodesta reiluun 70 000 henkilötyövuoteen (ks. kuva 3).

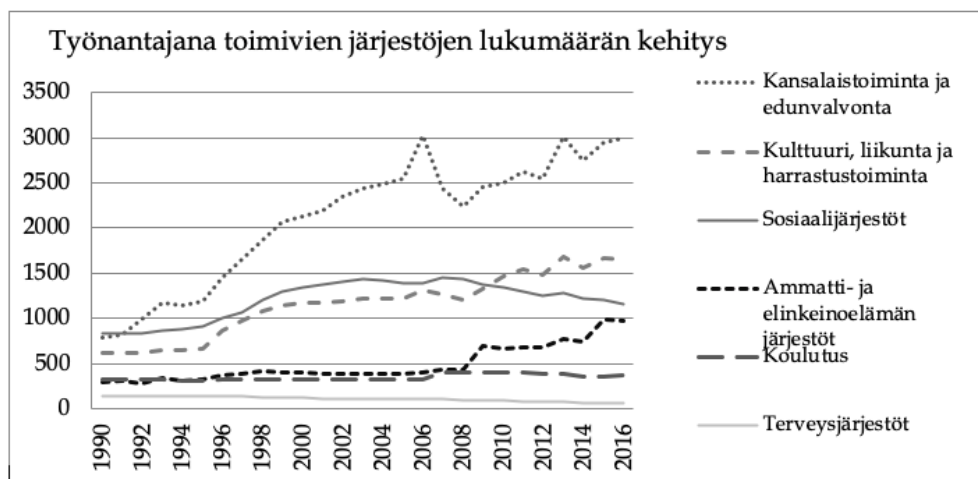


Kuva 3. Kolmannen sektorin palkkatyön ja työnantajina toimivien järjestöjen määrän kehitys 1990–2016 (Selandier 2018.)

Järjestöjen palkkatyön nopean kasvun vaihe käynnistyi 1990-luvun puolivälissä, jolloin myös perustettiin uusia yhdistyksiä poikkeuksellisen nopeasti (ks. kuva 2). Kehityksen taustalla voidaan nähdä useita syitä: 1990-luvun laman jälkeen tuotiin esiin, että järjestöjen perinteisesti harjoittama edunvalvonta ja kansalaisyhteiskunnan intressien äänenä toimiminen ei enää riitä, vaan järjestöjen toimintakapasiteettia tarvitaan purkamaan palveluihin kohdistuvaa painetta. Järjestöjen nähtiin voivan ottaa vastuulleen kasvavan osan sellaisesta sosiaali- ja terveydenhuollon sekä kulttuurin, liikunnan nuorisotyön palvelutuotannosta, joka on aiemmin hoidettu julkisen sektorin toimesta. Samalla järjestöille suunnattiin uudenlaisia työllistämistukia (yhdistelmätuki, palkkatuki) vaikeasti työllistyvien ihmisten palkkaamiseen. Lisäksi Suomi liittyi Euroopan Unioniin, mikä sekkin tarjosi järjestöille uusia rahoitusmahdollisuuksia.

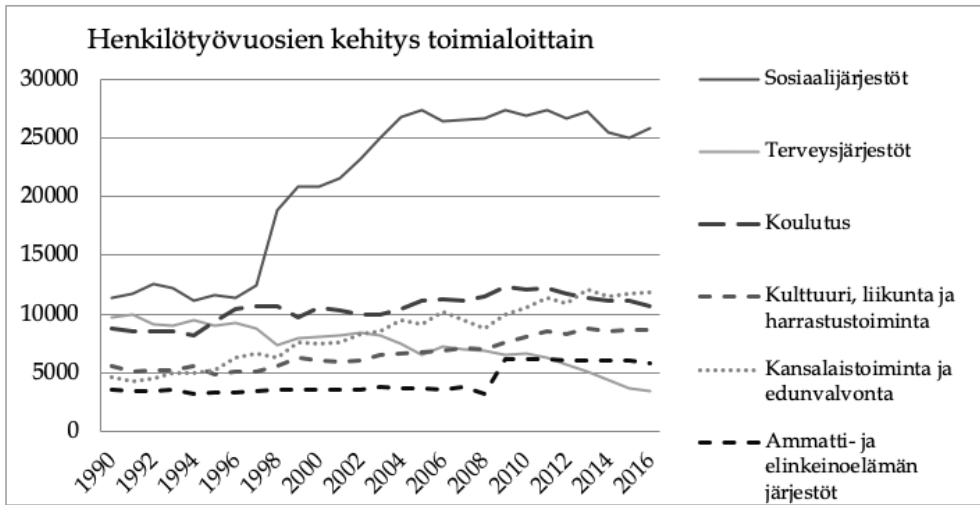
Kun tarkastellaan työnantajana toimivien järjestöjen lukumäärää toimialoittain, havaitaan että työnantajana toimivien järjestöjen määrä on kasvanut nopeasti erityisesti juuri perinteisten kansalaistoiminnan osa-alueilla: kansalaistoiminnassa ja edunvalvonnassa sekä kulttuurissa liikunnassa ja harrastustoiminnassa, joissa järjestöt siirtyivät 1990-luvun lopulla entistä yleisemmin käyttämään palkkatyötä toimintansa organisoimisessa. Näillä aloilla työnantajana toimivien järjestöjen määrä kuitenkin kasvoi selvästi palkkatyön volyymiä (kuva 4) nopeammin, mikä merkitsee sitä, että näille aloille syntyi runsaasti pientyönantajana toimivia järjestöjä. Sekä työnantajana toimivien järjestöjen määrä että tehdyn palkkatyön volyymi on näillä aloilla jatkanut kasvuaan aina viime vuosiin asti. (Ks. kuvat 4 ja 5.)<sup>1</sup>

Sosiaalialan järjestöissä palkkatyön volyymi henkilötyövuosilla mitaten taas kasvoi nopeasti etenkin vuosina 1995–2005, minkä jälkeen kasvu tasaantui. Sosiaalialalla työnantajina toimivien järjestöjen lukumäärä kuitenkin kehittyi selvästi palkkatyön volyymia hitaammin. Myös sosiaalialalle syntyi uusia työnantajina toimivia järjestöjä, mutta siellä uusi palkkatyö sijoittui usein jo aiemmin työnantajina toimineisiin järjestöihin. Vuoden 2007 jälkeen työnantajina toimivien järjestöjen lukumäärä on sosiaalialalla hitaasti vähentynyt, mikä kuvaa sitä, että palkkatyö on keskittynyt entistä suurempiin järjestöyksiköihin. Terveysalalle luokitelluissa järjestöissä taas sekä työnantajina toimivien järjestöjen määrä että palkkatyön volyymi ovat pudonneet koko tarkastelujakson ajan. (Ks. kuvat 4 ja 5.)



Kuva 4. Kolmannen sektorin työnantajana toimivien järjestöjen lukumäärä toimialoittain 1990–2016 (Selander 2018)

<sup>1</sup> Kuvissa 4 ja 5 vuoden 2008 jälkeen nopeasti kasvavana erottuva ammatti- ja elinkeinoelämän järjestöjen kehitys liittyy Tilastokeskuksen luokittelun muutoksiin.



Kuva 5. Kolmannen sektorin palkkatyön volyymin kehitys toimialoittain 1990-2018 (Selander 2018)

Palkkatyön kasvuun liittyvän kehityksen taustalla on yhtäältä edellä kuvattu kansalais-toiminnan luonteen muutos ja asiakasajattelun yleistyminen. Tämä liittyy siihen, että kuluttajakansalaisiksi itsensä mieltävät ihmiset odottavat järjestöjen tarjoavan entistä laadukkaampaa ja ammattimaisempaa toimintaa. Tämä edellyttää usein palkkattujen ohjaajien käyttöä ja toiminnassa mukana olevilta kerättyjen maksujen nostamista:

*“Ja sit se kehitys on siitä mennyt tietenkkin eteenpäin, että kun me halutaan, että meillä on parempia valmentajia, niitä täytyy kouluttaa, kouluttaminen maksaa. Sit kun ne valmentajat on parempia, ne haluaa myöskin omasta duunistaan palkan, ja niin edelleen ja niin edelleen. Sit me ostetaan niitä kenttiä, ja siis kyllähän meillekin, vaikka meillä ei ole omaa kenttää, niin meidän ylivoimaisesti suurin kustannus varmaan mun palkan, isompi jopa varmaan kuin mun palkkakustannukset vuodessa, niin on kenttävuokrat. Et se on, kyllä se on siihen suuntaan menossa. En mä ainakaan löydä semmoista yhteisöllisyyden jyvää olemassa, että me palattaisi semmoiseen talkoohenkeen ja sellaiseen.” (H 6)*

Osittain kehitys on johtunut edellä kuvatusta kansalaistoiminnan luonteen muutoksesta ja asiakasidentiteetin yleistymisestä. Julkisella sektorilla on kuitenkin ollut tärkeä rooli esimerkiksi urheiluseurojen palkkatyön käyttöönotossa. Opetus- ja kulttuuriministeriö on suunnannut liikunta- ja urheiluseuroille seuratukea 20 vuoden aikana (1999–2018) 41,1 miljoonaa euroa. Hankkeen taustalla oli juuri aiemmin kuvattu keskustelu: ihmisten mahdollisuuksien ja halun sitoutua vapaaehtoistyöhön nähtiin heikentyneen samalla kun seuratoimintaan kohdistuvat vaatimukset olivat kasvaneet, minkä nähtiin ministeriössä edellyttävän seurojen palkkatyön tukemista. Työntekijöiden palkkaami-



seen kohdistettujen hanketukien myötä palkkatyösuhteisia työntekijöitä on tullut seuroihin paljon lisää. (Koski 2012; Lehtonen & Turpeinen 2018; Turunen, Turpeinen, Inkinen & Lehtonen 2020.) Liikunnan seuratoiminnassa ja muussa harrastustoiminnassa palkkatyön käyttö on lisääntynyt nopeasti aivan viime vuosinakin. Urheiluseuroissa tehdyt palkatun henkilöstön henkilötyövuodet kasvoivat vuodesta 2013 vuoteen 2018 tultaessa vajaasta 3000 lähes 3700 henkilötyövuoteen eli n. 24 %. Noin viidesosa urheiluseuroista toimii vuosittain työnantajina, ja ne urheiluseurat, joissa on kokemusta palkkatyön käytöstä palkkaavat yhä enemmän työvoimaa. (Turunen ym. 2020.)

Toisaalta järjestöjen palkkatyön kasvun taustalla ovat paljolti sellaiset yhteiskunta- ja sosiaalipolitiikkaan liittyvät tekijät, jotka eivät liity kansalaisyhteiskunnan vaan suomalaisen hyvinvointijärjestelemän muutokseen. 1990-luvun alussa tehtiin kuntien valtionosuusuudistus, joka lisäsi kuntien mahdollisuuksia itse päättää valtionosuksiensa käytöstä. Samalla kuntien velvoitteita tuottaa palveluja lakisääteisesti lisättiin. Tämän seurauksena kunnat siirtyivät toiminnassaan tilaaja-tuottaja-malliin ja alkoivat ulkoistaa hyvinvointipalvelujaan. Tässä prosessissa erityisesti voittoa tavoittelemattomat järjestöt nähtiin ketterinä, kustannustehokkaina ja joustavina palvelutuottajina. (Möttönen & Niemelä 2005.) Samalla aiempaa valtion rahoitusosuutta siirrettiin sosiaali- ja terveysalan järjestöjä tuolloin rahoittaneelle Raha-automaattiyhdistykselle (RAY). Kuntien valtionosuusuudistuksen jälkeen erityisesti kunnat alkoivat entistä enemmän ostaa lakisääteisiä palveluja kolmannen sektorin organisaatioilta, mikä kasvatti järjestöjen palkkatyövoiman tarvetta. Kunnat samalla tavallaan alkoivat työntää järjestöjä palvelutuotantoon. Ne muuttivat kansalaistoiminnan tukea vastikkeelliseksi ja samalla rajasivat omaa palvelutuotantoaan, mikä loi järjestöille kannusteen tuottaa palveluja niille ryhmille, joille muuten ei olisi palveluja ollut tarjolla. Järjestöjen palvelutoiminta alkoi menettää poliittista luonnettaan yhteiskunnallisten uudistusten aloitteentekijänä ja innovaattoreina. Näin niiden toimintaa siirtyi yhteiskunnallisten liikkeiden Kansalaisyhteiskunta II:sta kohti julkisen sektorin palvelutuotantoa osana Kansalaisyhteiskunta III:a.

Kunnat olivat myös yhdessä eri yhteisöjen kanssa mukana perustamassa kolmannen sektorin organisaatioita – rekisteröityjä yhdistyksiä ja säätiöitä – uusien yhteistyömallien luomiseksi. Kuntien intoa toimia järjestöjen kumppanina lisäsi se, että vuoden 1995 alusta alkanut Suomen Euroopan Unionin jäsenyyden myötä EU:n rakennerahostot ja yhteisöaloitteet tarjosivat hankerahaa järjestöjen haettavaksi. Lisäksi laman jälkeisen pitkäaikaistyöttömyyden lieventämiseksi vuonna 1998 otettiin Työministeriön toimesta käyttöön yhdistelmätukityöjärjestelmä edistämään kolmannen sektorin työllistämistä, mikä sekkin lisäsi järjestöjen kykyä palkata henkilökuntaa. Myös RAY:n strategiassa alkoi entistä enemmän korostua terveyteen ja sosiaaliseen hyvinvointiin kytkeytyvän palvelujärjestelmän tulkintakehys, jossa korostui järjestöjen kuntien yhteistyö siten, että raha-automaattivusteinen järjestötyö ja julkisen palvelujärjestelmän toiminta nivoutuvat tiiviisti yhteen. Etenkin sosiaali- ja terveysalan järjestöillä oli myös

kiinnostusta ja valmiutta ottaa hoitaakseen uudenlaisia tehtäviä. Järjestöt olivat jo aiemmin tarjonneet terveydenhuollon ja kuntoutuksen palveluja, ensi- ja turvakotitoimintaa, päihdehuoltolaitoksia, palvelutaloja, ryhmäkoteja sekä lasten- ja nuorten laitosmaisia asumispalveluja ym. Palvelujen kysyntä ja uudet rahoitusmahdollisuudet heijastuvat erityisesti sosiaalialan järjestöihin, joissa palkkatyön volyymi kasvoi 1996–2005 hyvin nopeasti. (Julkunen 2000; Möttönen & Niemelä 2005; Ruuskanen ym. 2013; Särkelä 2016.)

Sama kehitys voidaan jossain määrin havaita myös kulttuurijärjestöjen palkkatyön kehityksessä. Aikaisemmin valtion tai kuntien vastuulla ollutta taide- ja kulttuuripalvelujen tuotantoa on esimerkiksi siirretty yhdistysten ja säätiöiden järjestettäväksi (Ruusuvirta & Saukkonen 2015). Lisäksi esimerkiksi opetus ja kulttuuriministeriön hallinnon alan tutkimus- ja selvitystoimintaa on alettu vuosittain vaihteessa toteuttaa jossain määrin yhdistys- ja säätiöpohjaisena. Vuonna 1987 esimerkiksi nuorisotutkijat järjestäytyivät opetusministeriön aloitteesta Nuorisotutkimusseura ry:ksi, jotta ministeriö saisi käyttöönsä tarvitsemaansa hallinnonalaansa liittyvää käytännöllistä, sovellettavissa olevaa tietoa. Vastaavasti opetus- ja kulttuuriministeriö oli yksi suomalaisen ja kansainvälisen kulttuuripolitiikan kehitystä seuraavan Cupore Säätiön perustamisen aloitteentekijöistä ja sen tutkimustoiminnan keskeinen rahoittaja. Liikunnan alueella toimiva Likes-säätiö puolestaan tekee Opetus- ja kulttuuriministeriölle liikuntaan liittyvää kehittämis-, tutkimus- ja arviointitoimintaa. Julkisen sektorin toimintaa palvelevia tehtäviä on siten vähitellen siirtynyt kolmannelle sektorille, mikä on mahdollistanut valtionrahoittajalle niiden toteuttamisen joustavammalla, projektimuotoisella rahoituksella. Usein tämä on tapahtunut veikkausvoittovaroilla.

Emilia Saukko (2012) tarkasteli 200 suurimman vuosina 2002–2008 Raha-automaattiyhdistyksen avustusta saaneen sosiaali- ja terveysjärjestön rahoituslähteitä. Hänen mukaansa Raha-automaattiyhdistys oli tarkastelukaudella sosiaali- ja terveysjärjestöjen keskeinen rahoituslähde. Asiakaspalvelumaksujen ja muiden elinkeinoelämän toimintaa muistuttavien tuottojen merkitys oli samalla kasvanut. Järjestöjen oman varainhankinnan ja muiden julkisten avustusten merkitys toiminnan rahoituksessa olivat sen sijaan pienentyneet. Näin sosiaali- ja terveysjärjestön rahoituksessa ovat edenneet samanaikaisesti rahoitusriippuvuus julkisesta rahoituksesta ja kiinnittyminen yksityisiä markkinoita muistuttaviin tulolähteisiin.

Kehitys on vienyt suomalaista kolmatta sektoria lähemmäs keskieuropalaista mallia, jossa kansalaisyhteiskunnan organisaation toiminnallisessa logiikassa korostuvat julkissektorin rahoitus ja siihen liittyvä palvelutuotanto (Kansalaisyhteiskunta III). Kun kansalaisyhteiskunnan rahoitusriippuvuus julkisesta sektorista kasvaa, on vaarana, että jäsenten ja kansalaisten ääni järjestöissä katoaa ja kansalaisjärjestöjen erityisyyttä on enää vaikea tunnistaa. Aila-Leena Matthies (2007) onkin tuonut esiin, että Suomessa ja Pohjoismaissa yleisemminkin korostuu kolmannen ja julkisen sektorin

samanmielisyyss ja yhteistyö. Kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden valtioön kohdistama kriittinen ulottuvuus valtion vastapainona tai ”vahtikoirana” on ollut hänen mukaansa viime vuosikymmeninä harvinainen. (Emt., 64–66.)

## 3.2 Markkinaehtoisen kilpailun lisääntyminen haastaa järjestöjä

Hyvinvointi- ja sosiaalipalvelujen kysynnän kasvu alkoi vuosituhanen vaihteessa vetää puoleensa yksityistä yritystoimintaa. Tämä johti tilanteeseen, jossa järjestöjen palvelutuotanto oli potentiaalisesti kilpailuasetelmassa yritystoiminnan kanssa. Euroopan Unionin kilpailulainsäädäntö kuitenkin rajoittaa julkisen tuen antamista sellaisille organisaatiolle, jotka kilpailevat yksityisten yritysten kanssa. Tämän seurauksena Raha-automaattiyhdistys vetäytyi sellaisten sosiaali- ja terveystalvelujen avustamisesta, joiden piiriin on kehittynyt myös yritystoimintaa (ks. esim. RAY 2007). RAY alkoi rohkaista järjestöjä yhtiöittämään palvelujen myyntiin perustuvaa toimintaansa niillä alueilla, missä järjestöillä oli vaarana ajautua kilpailuun yksityisten yritysten kanssa. Eri-tyisesti terveystalveluja myyvät järjestöt yhtiöittivät terveydenhuoltopalvelujaan, mikä kuvassa 5 näkyy terveystalvelujen palkkatyön volyymin vähenemisenä.

Myös verohallinnon kannanoton mukaan yleishyödyllisinä aiemmin pidetyt yhteisöt saattavat kilpailla selkeästi samoilla markkinoilla yksityisten yritysten kanssa:

*“Se, mitä ennen on pidetty yleishyödyllisenä, ei ehkä enää olekaan sitä muuttuneessa yhteiskunnassa. Julkisen sektorin säästötoimien vuoksi valtion ja kuntien perinteisesti tarjoamia palveluita on yksityistetty. Palvelusektori on merkittävimpiä työllistäjiä samalla kun palvelusektoriin kohdistuu kasvavaa kysyntää.”*  
(Verohallitus 2007.)

Verottajan mukaan yhteisön yleishyödyllisyyttä ja siihen liittyvää verovapautta ei voida tulkita yhdistyksen sääntöjen ja niissä määritetyn yleishyödyllisyyden pohjalta, vaan tulkinta on tehtävä käytännön toiminnan tasolla. Toiminnan sisällön pohjalta on tulkittava, onko kyse yleishyödyllisestä toiminnasta vai elinkeinotoiminnasta. Mikäli toiminta on elinkeinotoimintaa, ei verovapauden pohjana oleva yleishyödyllisyysedellytys toteudu. (Emt.)

Lisäksi julkisissa hankinnoissa alettiin soveltaa hankintalakia, joka velvoittaa esimerkiksi valtion, kuntien ja kuntayhtymien viranomaisia kilpailuttamaan julkiset hankinnat, mikäli hankinnat ylittävät ns. kansalliset kynnyksarvot. Hankintalain taustalla ovat Euroopan Unionin syrjimättömyyden-, yhdenvertaisuuden-, avoimuuden- ja suhteellisuuden periaatteet, jotka Suomi omaksui liittyessään Euroopan talousalueeseen vuonna

1994. Järjestöjen mukaan Suomessa omaksuttiin kilpailulainsäädännöstä tiukka kansallinen tulkintamalli, mikä johti siihen, että järjestöt ovat joutuneet jatkuvasti osallistumaan kuntien palvelutuotantoa koskeviin kilpailutuksiin ja kilpailemaan, paitsi yritysten kanssa, myös keskenään (ks. myös Särkelä 2016). Sama kehitys on jatkunut nyt tehtyjen haastattelujen mukaan edelleen:

*“Sehän koko ajan etenee tämä markkinoituminen kuitenkin palveluissa, niin siinä kolmannen sektorin rooli on ihan erityinen ja tarvitsisi erityissuojelua. Et ei ole niitä pääomia, ei ole niitä mahdollisuuksia ottaa markkinoita haltuun sillä tavalla kuin isoilla palveluntuottajilla. Ja kuitenkin järjestöt palvelee mielenterveyskuntoutujia, päihdeongelmaisia, vaikeasti työllistyviä ryhmiä, joiden palveluntuotannosta on vaikea saada kannattavaa bisnestä, siitä ei voittoa pysty takomaan. Ja kuitenkin se on äärettömän tärkeätä, jotta pidetään kaikki mukana. Ja se kysymys on ratkaisematta, että kun sitten taas toisaalta julkinen sektori puhuu tästä kilpailuneutraliteetista, että kaikki palveluntuottajat samalle viivalle. Ja hirveän tarkkoja pitää järjestöissä olla, että STEAn avustuksia ei valu palveluntuotannon puolelle. Ja sitten osa näistä palvelutuotannon puolella toimivista järjestöistäkin, sielläkin on musta vähän kahtalaista tavallaan sitä eetosta. Osa on lähdössä enemmän siihen, ottamaan mallia siitä, onko se ”new managementia”, että tästä liiketoiminnan, meidän pitää osata ja meidän pitää pärjätä, vähän niin kuin tehdään samanlailla kuin isot firmat, yritetään ainakin. Ja osa sitten nimenomaan painottaisi tätä aatteellista pohjaa ja tätä yhdistyslähdekohtaa, että me ei halutakaan olla samanlaisia. Mutta miten pärjätä tässä, miten saada kuitenkin palkat maksettua, niin se on hirveän iso kysymys. Et järjestöjen palvelutuotannon rooli, siinä on ratkaisemattomia kysymyksiä nyt. Ja se yksi elementti siinä on se, että tehdään myös vapaaehtoistyötä samoissa organisaatioissa, ja se kombinaatio koituu asiakkaan parhaaksi. Ja se kombinaatio pitäisi olla erityissuojeluksessa, mutta se ei ole. /.../ Kyllä julkisen sektorin kunnat pystyisivät kilpailutuksissa sen [järjestöjen erityisluonteen] huomioimaan, mutta kilpailulainsäädäntöä tulkitaan varmuuden vuoksi mahdollisimman tiukasti. Eli on luotu ihan omia kuntakohtaisia ja kansallisia ohjeistuksia, jotka ovat paljon tiukempia kuin mitä se laki varsinaisesti vaatisi. 29 Eli tämä varmuuden vuoksi markkinaolkeuden pelko pitäisi saada hälvenemään, ja katsoa yhdessä, mikä olisi kuntalaisille parasta.” (H 11)*

Särkelän (2016) mukaan 1990-luvulla käynnistynyt kehitys, jossa sosiaali- ja terveysjärjestöt joutuivat entistä ahtaammalle palvelujen tuottajina, oli hiipivä muutos, jossa keskeisiä olivat muut kuin suoranaisesti järjestöihin tai kansalaisyhteiskuntaan kohdistuneet päätökset. Taustalla olivat hänen mukaansa yleiset yhteiskuntapoliittiset ja ideologiset muutokset: yritysten aseman vahvistuminen, markkina-ajattelun kasvu ja kilpailuneutraliteetin korostaminen, jotka alkoivat vähitellen kaventaa järjestölähtöisen palvelutuotannon tilaa.

### 3.3 Järjestörakenne tiiviistyy

Vuosituhanen vaihteessa kansalaisyhteiskunnan julkisten rahoittajien ja järjestöissä palkkatyössä olevien johtavien toimihenkilöiden keskuudessa alkoi yleistyä ajatus siitä, että järjestöjen yhteiskunnallista vaikuttavuutta on mahdollista kasvattaa, mikäli kyetään muodostamaan laajempia järjestökokonaisuuksia. Esimerkiksi RAY alkoi julkilausutussa strategiassaan suosia entistä laajempia järjestökokonaisuuksia. Tämä johti siihen, että järjestöfuusioita alettiin tukea julkisella rahoituksella. Tässä yhdistyivät erityisesti järjestöjen palkatun johdon ja rahoittajien näkökulmat.

*“Rahiksessa oli tämmöinen pyrkimys siihen, että kun jokaisella ruumiinosalla on oma järjestönsä, että voisiko niitä jotenkin niputtaa. Et [RAY] näki nämä investoinnit tai nämä yhdistymiset tämmöisenä vaikuttavuustekona. Mut kyl se [järjestön X tapauksessa] lähti nimenomaan järjestöjen toiminnanjohtajista ja siitä havainnosta, että oltiin vähän niin kuin samalla pelikentällä, tehtiin osittain vähän samoja asioita, pyrittiin vaikuttamaan samoihin asioihin, mut sitten pienehkön järjestön vaikuttamisvoima kuitenkin sitten oli rajallinen. Ja oli myöskin epäselvää, että kehen aina kulloinkin julkinen valta oli vaikka yhteydessä, kun haettiin toimijaa johonkin prosessiin. Niin kyllä se lähti ihan selkeästi sieltä järjestöistä itsestään, niiden toiminnanjohtajista. Luottamushallinto tuli mukaan sitten vasta hetken päästä, ja siellä jouduttiin sitten kipulemaan ne poliittiset juuret pois, mutta toiminnanjohtajavetoinen homma. Mutta sitten kun siitä avattiin keskustelu rahiksen kanssa, että miten rahis näkee, niin siellä sitten innostuttiin myöskin.”*  
(H 7)

Haastateltava kuvaa edellä, kuinka järjestöfuusio oli järjestön keskeisenä rahoittajana toimineen RAY:n, valtion (”julkinen valta”) ja järjestöjen johtavien toimihenkilöiden yhteinen näkemys, johon järjestöjen luottamushallinnon oli mukauduttava. Liikunnan ja urheilun kansalaisjärjestökentällä saman tyyppinen yhdistymiskehitys käynnistyi 1990-luvun lamaa seuranneessa murroksessa. Tämän jälkeen liikunnan ja urheilun järjestörakenne on vaiheittain keskittynyt kohti yhtä keskusjärjestöä, vuonna 2017 perustettua Olympiakomiteaa. Keskittymisessä on myös liikuntasektorilla ollut keskeinen rooli järjestöjä rahoittavalla valtiolla, jonka tavoitteena on ollut julkisten resurssien käytön tehostaminen ja järjestökentän organisatoristen päällekkäisyyksien vähentäminen. Samalla liikuntajärjestöjen luonne yhteiskunnallisena liikkeenä on kaventunut: Kati Lehtosen (2017) mukaan uuden järjestön ongelmaksi ovat muodostuneet ristiriitaiset näkemykset siitä, ohjaako toimintaa enemmän kansalaistoiminnan vai yksityisen sektorin toimintalogiikka. Uudistuksen jälkeen järjestörakenteessa on hänen mukaansa korostunut yksilökeskeinen urheilijanäkökulma. Liikunnan kansalaistoiminnallinen ja demokraattinen ulottuvuus ovat yhdentymisprosessissa Lehtosen mukaan jossain määrin

hiipuneet. Keskeiseksi ovat muodostuneet tehokkuuteen ja toimintakykyyn liittyvät tavoitteet – eivät koko kansan liikunta tai liikunnan kansalaistoiminta. (Lehtonen 2017; Lehtonen & Mäkinen 2019.)

Yksi keskusjärjestö muodostettiin ministeriöiden kannustamilla järjestöfuusioilla sosiaali- ja terveysalalle vuonna 2012 (SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry). Nuorisotyön alueelle vastaavassa asemassa oleva Allianssi ry perustettiin järjestöfuusion seurauksena vuonna 1992, sekin Opetusministeriön kannustamana (Rantala & Valkama 2012). Vuonna 2018 perustettiin valtakunnallinen kulttuuri- ja taidealan tuki- ja tuottajaorganisaatioiden keskusjärjestö, Kulta ry. Haastateltavien mukaan hanke lähti liikkeelle alan toimijoista, jotka halusivat, että kulttuurin ja taiteen alalle syntyy muiden alojen keskusjärjestöjä vastaava toimija, jolla on myös poliittista vaikutusvaltaa. Kulttuurin ja taiteen keskusjärjestön muodostuminen oli kuitenkin samalla valtionhallinnon intressien mukaista. Opetus- ja kulttuuriministeriön, Sitra ja Veikkaus olivat yhdessä järjestöjen kanssa mukana Kulta ry:n perustamisprosessissa. Näin myös kulttuurialalle syntyi yksi vaikuttamistyötä ja edunvalvontaa tekevä keskusjärjestö. Sama kehitys on edennyt myös kehitysyhteistyöjärjestöissä: vuonna 2018 ulkoministeriön kannustamana muodostettiin järjestöfuusiolla suomalaisten kehitysjärjestöjen kattojärjestö, Fingo ry.

Näyttää siltä, että järjestörakenteen tiivistyminen ja keskittyminen on jatkuvasti valtionhallinnon yhtenä tavoitteena. Rahoitusneuvotteluissa esimerkiksi OKM pyrkii erään haastateltavan mukaan jatkuvasti kannustamaan järjestöjen fuusioita, päällekkäisyyksien purkamista ja toiminnan tehostamista:

*“[OKM] kovasti toivoi, että nuo tiedotuskeskukset muun muassa yhdistyisi, että se on tämmöinen koko linjan, kulttuurijärjestöissä ainakin. En tiedä muista aloista sillä tavalla, että mitä ne [ministeriöt] miettii. Mutta että joka vuosi, kun haetaan valtion tukea, niin siinä on kysymys, kahtena viime vuotena muistaakseni ollut, että oletteko, voitteko harkita, kaikille on tämä sama kysymys, voitteko harkita yhdistymistä jonkun toisen alan toimijan kanssa. Eli se on tämmöinen ihan linja. /.../ varmasti joku tehostus, että päällekkäistoimintoja ja varmaan hallinnollista porukkaa saataisi vähemmäksi. Kaikennäköistä tehostamista.” (H 8)*

Kaiken kaikkiaan valtionhallinnolla on ollut tärkeä rooli kansalaisyhteiskunnan organisaattorakenteen muovaamisessa 2000-luvulla. Aiemmin järjestöt olivat organisoituneet usein puoluepoliittisista lähtökohdista. Fuusioituneissa järjestöissä tämä poliittinen siiloutuminen on jossain määrin hälventynyt. Valtionhallinnon näkökulmasta järjestörakenteen tiivistyminen on tehostanut toimintaa ja purkanut päällekkäisyyksiä. Samalla se on myös helpottanut vuorovaikutusta kansalaisyhteiskunnan kanssa, kun ministeriöiden toimialoilla on ollut vähemmän vaikuttamaan pyrkiviä, osin jännitteisiä

intressejä omaavia kansalaisjärjestöjä. Järjestöt ovat samalla ylläpitäneet poliittista vaikuttamiskykyään rekrytoimalla johtajistoonsa erilaisista poliittisista taustoista olevia henkilöitä. Keskusjärjestöjen vaikuttamistoiminta on fuusioiden seurauksena järjestöjen mukaan tehostunut. Keskittymiskehityksen riski voi olla kansalaisyhteiskunnan moniäänisyyden ja kriittisen ulottuvuuden kapeneminen, kun toiminta keskittyy ammattimaisesti johdettuihin suuriin järjestöihin.

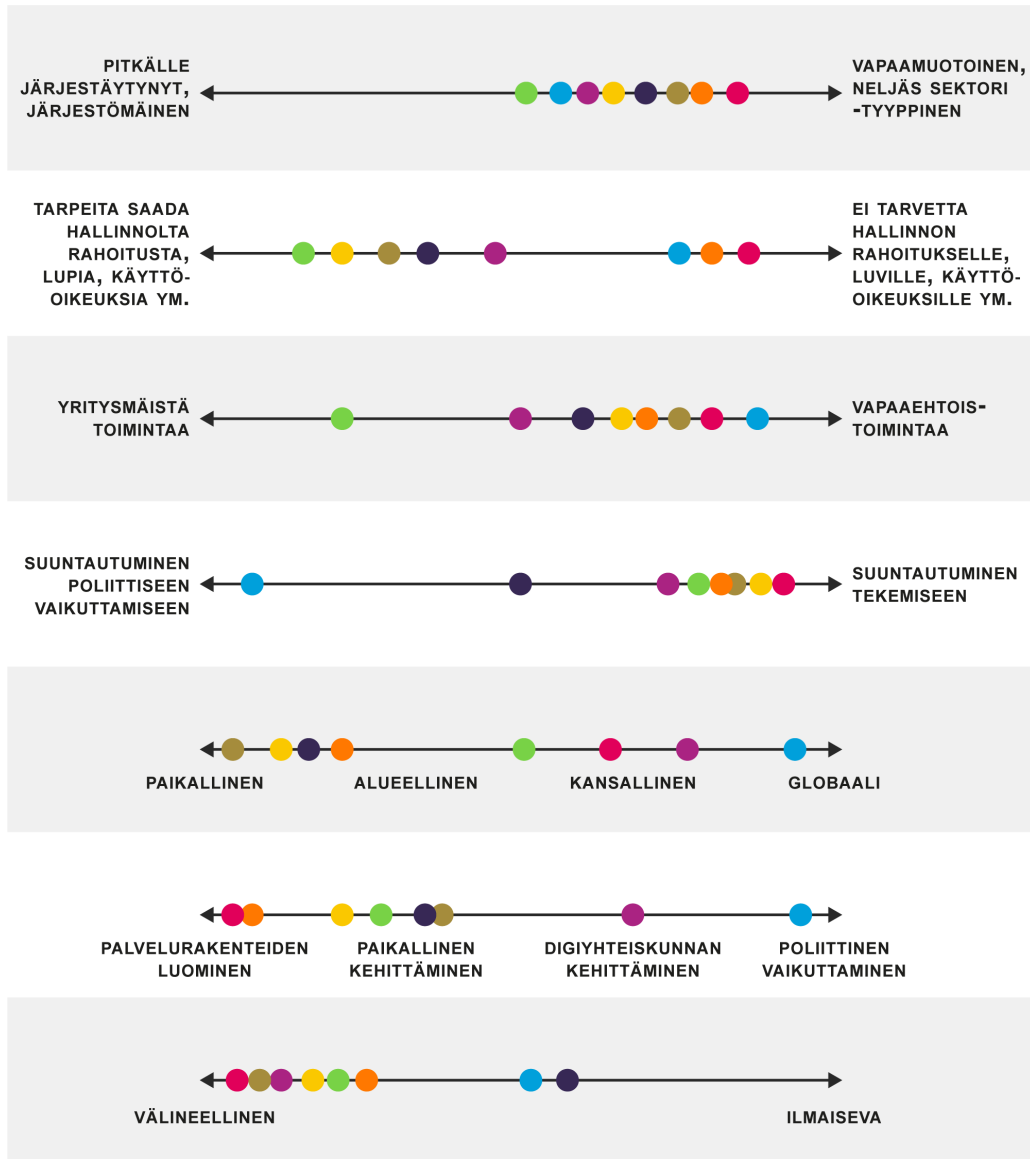
### 3.4 Neljännellä sektorilla omat tarpeensa

Yhdistyskentän ulkopuolella ja yhdistyksiin limittyen on internetin ja sosiaalisen median aikakaudella alkanut kehittyä kansalaistoimintaa, joka poikkeaa perinteisestä yhdistystoiminnasta. Puhutaan neljännestä sektorista, jota luonnehtivat verkostomaisuus, vapaamuotoisuus, virallisen organisaation puuttuminen, pyrkimys avoimuuteen ja usein suora toiminta. Sosiaalisen median ryhmissä organisoidaan mielenosoituksia ja muuta perinteisempää politiikan kautta vaikuttamista, mutta myös yhteiskunnan ja ympäristöjen parantamista suoraan tekemällä. Osa toiminnasta tapahtuu vain verkon äärellä, osa myös konkretisoituu fyysisessä ympäristössä. Näkyvimmin neljäs sektori -tyyppinen aktiivisuus ilmenee verkostoimaisesti rakennettuina paikallisina tapahtumina, performansseina ja tuotantoina. Neljäs sektori -tyyppinen kansalaistoiminta on monimuotoista eikä sen erottaminen järjestötoiminnasta tai myöskään julkisen tai yksityisen sektorin toiminnasta ole yksiselitteistä eikä aina mielekästäkään. Kansalaisyhteiskuntaa tarkasteltaessa perinteisestä yhdistystoiminnasta poikkeavat kansalaistoiminnan muodot ansaitsevat kuitenkin huomiota.<sup>2</sup>

Keskeinen havainto on, että neljäs sektori on hyvin moninainen ja sen tarpeet ja toiveet suhteessa julkiseen sektoriin ovat myös erilaisia. Toimintamuodot ovat keskenään erilaisia mm. järjestäytyneisyydeltään, toiminnan kohteiltaan ja aluetasoltaan (ks. kuva 6.) Piirteet vaikuttavat siihen, mitkä ongelmat toimintaa rajoittavat ja miten hallinnon kannattaa toimintaan suhtautua. Kaikki kansalaistoiminta ei kaipaa hallinnolta minkäänlaista tukea tai väliintuloa, kun taas toisessa ääripäässä yhteys hallintoon on toiminnalle jopa elinehto esimerkiksi lupien tai tietoaineiston saamisen kautta. Osa neljäs sektori -tyyppisistä toimijoista minimoi yhteydenpidon hallinnon kanssa: esimerkiksi REKO-ruokarenkaat usein tarvitsevat vain luvan tilan käyttöön ruoanjake-lutapahtumia varten eivätkä suuntaudu kehittämään hallinnon kanssa yhteistyötä. Vaihtoehtosuunnitelmia laativien ryhmien tavoitteena taas voi nimenomaan olla päästä vuorovaikutukseen hallinnon kanssa ja vaikuttaa hallintovetoiseen suunnittelu-työhön.

---

<sup>2</sup> Ks. myös luku 2.1.2, joka käsittelee neljättä sektoria.



**D**

Digiaktivismi eli digitaalista ympäristöä ja digitaalisia sisältöjä kehittävää tai parantavaa, usein erityisiä taitoja hyödyntävää aktivismia, esim. hakkerit, devaajat, oma data -aktiivit

**G**

Globaalit poliittiseen vaikuttamiseen keskittyvät liikkeet

**K**

Kaupunginosaliikkeet, esim. Myyrmäki-liike, Kannelmäki-liike

**L**

Kierrätys-, lainaus-, vuokraus-, hävikkiruoka- ja lähiruokayhteisöt

**T**

Tilojen haltuunotto ja tapahtumat

**S**

Vaihtoehtosuunnittelu, esim. itse tehdyt kaavat, selvitykset, budjetit

**Y**

Toiminta, jossa yritysmäisiä piirteitä esim. Yhteismaa ry

**V**

Vertaistukiryhmät, esim. Apua vähävaraisille-, Hätäkahvit-ryhmät

Kuva 6. Esimerkkejä neljän sektorin moninaisista toimintamuodoista



Neljännän sektorin kansalaistoiminnan haasteet liittyvät erityisesti tiedon saatavuuteen ja tiedon kulkuun, tiloihin, rahoitukseen ja muihin toiminnassa tarvittaviin resursseihin, hallinnon käytäntöihin ja toimintakulttuuriin. Haasteet ovat osin samoja kuin järjestötoiminnassakin. Tässä nostetaan haasteista esiin erityisesti neljännän sektorin toiminnassa kohdattavia puolia.

Tiedon saatavuus ja kulku on ollut ongelma esimerkiksi vapaamuotoisen toimijaryhmän pohtiessa, millainen organisoitumisen muoto sopisi niiden toiminnan luonteeseen parhaiten. Mitä organisaatiomuodot merkitsevät jäsenten kannalta ja mikä olisi laillinen tapa suojata jäseniä silloin, kun toiminta on kansalaistottelemattomuuden ja laittomuuden rajamailla ja siihen liittyy riskejä sakoista ja korvausvelvollisuuksista? Esimerkiksi rekisteröimättömänä yhdistyksenä toimimisesta on ollut vaikea löytää tietoa.

*“se on kyl meille haaste mieltää, että miten muuttaa meidän rakennetta ja toimintaa, jos me ollaan esimerkiksi yhdistys, koska se tuo mukanaan sit sitä semmoista struktuuria, rakennetta, siihen toimintaan, joka voi taas olla hallituksineen ja muuten niin jotain, joka on meidän omien periaatteiden, vähän vastahankaan sen kanssa, ja luoda tietynlaisia klikkejä sinne sisälle helposti. Ja siinä me, se on yksi syy, minkä takia me ei ole pystytty toimii ikään kuin nopeasti ja ketterästi sen suhteen, on, että se on vähän, se on myös siitä, että se on vähän epäselvää meille. Ja esimerkiksi musta ainakin tuntuu, et kun mä etsin tietoa rekisteröimättömästä yhdistyksestä ja rekisteröimättömänä yhdistyksenä toimimisesta, niin siitä ei ole ihan hirveästi tietoa edes saatavilla.” (H 18)*

Osassa tapauksista neljännän sektorin toiminnan virallistaminen yhdistystoiminnaksi tai toiminnan liittäminen osaksi olemassa olevia järjestörakenteita ei ole ongelma. Osa neljännän sektorin toimijoista kuitenkin haluaa välttää muodollista organisaatiota esimerkiksi koska se voi karkottaa toiminnasta ne, jotka arvostavat juuri verkostomaisuutta ja vieroksuvat hierarkiaa ja hallintotehtäviä. Tämä liittyy jossain määrin ilmiöön, jossa yhdistysten vastuuasemiin vältetään asettumasta, vaikka muuten voidaan haluta olla aktiivisesti mukana kansalaistoiminnassa.

Haasteena on ollut selkeän ja ymmärrettävän tiedon puuttuminen oikeuksista ja velvollisuuksista ja siitä, mitä tarkalleen ottaen saa tehdä ja mikä menee kielletyn puolelle tai jopa rikolliseksi. Merkitystä on myös ympäröivän yhteisön käsityksillä sallitun ja soveliaan rajoista. Aktiivina toisten roskea keräävät kansalaiset ovat kohdanneet paheksuntaa, kun joidenkin mielestä roskien kerääminen kuuluu jättää kunnan hoidettavaksi.

*“ihmiset selkeästi haluaa saada lupaa tehdä hyviä asioita tässä kaupungissa... madaltaisi kynnystä ehkä tehdä asioita, jos meille annettaisi niitä vastauksia helpommin, ja ihmiset tietäisi, mitä ne saada tehdä.” (H 16)*

Kansalaistoimijoilla voi olla kiinnostusta keskustella valtion kanssa uusista yhteistyön mahdollisuuksista. Yksi haastateltu mainitsi, että tietoturva-aktiivit haluaisivat rakentaa yhteyttä valtionhallintoon ja näkevät yhteistyössä potentiaalia edistää yhteisiä tavoitteita. Kuitenkin heidän on ollut vaikea löytää kontakteja ja saada tietoa valtion tarpeista ja näkökulmista asiassa.

*“se, mitä me haluttaisi tehdä varsinkin, on, että me löydettäisi valtion taholta oikea yhteyshenkilö, me löydettäisi yksityiseltä sektorilta oikea yhteyshenkilö, meidän yhteisöstä oikeat yhteyshenkilöt, tuotaisi ne kaikki saman pöydän ääreen, ja sitten keskusteltaisiin niistä ongelmista, mitä me nähdään yhteiskunnassa olevan, ja niistä ratkaisumalleista, yritettäisiin löytää niitä ratkaisumalleja, miten me voitaisi saada se toimii niin, et kaikki hyötyisi siitä. Ja se on ollut vähän vaikeata” (H 17)*

Rahoitusmahdollisuuksia koskevan tiedon saannissa neljäs sektori -tyyppiset toimijat voivat törmätä järjestöjä helpommin siihen, että tietoa juuri niille sopivista rahoitusmuodoista on erityisen vaikea löytää rahoitusmahdollisuuksia koskevan tiedon joukosta. Neljännellä sektorilla aktivoituvilla kansalaisilla ei välttämättä ole lainkaan rahoituksen hankkimisessa auttavaa tietämystä ja kokemusta, jota järjestöille usein kertyy. Järjestöjen ja neljännen sektorin toimijoiden yhteisiä haasteita rahoitukseen - ja muuhunkin - liittyvässä tiedon saannissa ovat tiedon tavoitavuus ja saavutettavuus. Haastatellut nostivat esiin ihmisten erilaiset tavat omaksua tietoa - jos ilmoitus rahanhausta on vain tekstimuodossa, lukemisen kautta asioita omaksuvat saavat etulyöntiaseman verrattuna niihin, jotka hahmottavat asioita helpommin visuaalisten havainnollistusten tai puheen kautta. Laki digitaalisista verkkopalveluista parantaa tilannetta osaltaan. Paljon on tehtävää lisäksi esimerkiksi siinä, että tieto ylipäättään kansalaistoiminnan mahdollisuuksista tavoitaisi eri kieliryhmät - turistejakaan unohtamatta.

Osa neljännen sektorin toiminnasta ei vaadi pidemmälläkään tähtäimellä rahoitusta, fyysisiä tiloja eikä kummempia puitteita kuin viestintärakenteen, jolla toimijat pitävät yhteyttä. Osassa rahoituksen saanti muodostuu rajoitteeksi, jos esimerkiksi verkkosivun ylläpito tuo jatkuvia kuluja, tapahtumissa tarvittava infra maksaa tai vapaaehtoisresurssit eivät riitä halutun palvelualueen koodaamiseen tai kasvavan toiminnan koodointiin. Esimerkiksi epävirallisena verkostona vuosia toimineen, sittemmin yhdistykseksi virallistuneen työtiloja välittävän Mushrooming-verkoston haasteena on ollut saada katettua ainoa kulunsa eli verkkoalueen ylläpito, joka on maksanut viitisen tuhatta euroa vuodessa (Mäenpää & Faehnle 2020). Joukkorahoituksen mahdollistavat verkkoalueet ovat tuoneet kansalaistyhteiskunnan toimijoille merkittävän mahdollisuuden pyrkiä järjestämään toimintaa vähemmän riippuvaisena julkisesta rahoituksesta tai kokonaan ilman sitä. Haasteena on, että toimijat ovat hyvin eri asemassa siinä, miten niillä on valmiuksia ja mahdollisuuksia saada joukkorahoituskampanjoita toteutettua menestyksekkäästi.

Rahoituksen saaminen voi edellyttää kumppanuutta virallisen organisaation kanssa, mutta kumppanuus ei sovi kaikkien neljännen sektorin toimintamuotojen luonteeseen (Mäenpää & Faehnle 2020). Suuri osa rahoitusmuodoista vaatii hakijaksi virallisen organisaation eikä välttämättä mahdollista hakijaorganisaation ulkopuolisen neljännen sektorin toiminnan pääsyä rahan saajaksi kumppanuudenkaan kautta. Haasteena voi olla myös toiminnan sisällön putoaminen rahoitusmuotojen väliin. Uusien palvelujen kuten naapuriavun, kyytipalvelujen, vertaislainauspalvelujen tai ruokaverkostojen perustamiselle ei ole useinkaan helppo löytää osuvaa avustushakua. Kaikki neljännen sektorin toiminta ei ole ensisijaisesti kulttuuri-, liikunta-, sote- tai nuorten toimintaa, joihin suunnattuja avustuksia löytyy. Esimerkiksi paikallisten tapahtumat voivat sopia rahoitettaviksi kulttuuritoimintana, kuten useampi järjestöpuolen haastateltava tuo esiin:

*“Nykyisenkin lain puitteissa on mahdollista tukea ja tuetaankin vapaamuotoisempaa toimintaa. Taike ja säätiöt pystyvät antamaan työryhmäavustuksia, kaupungit pystyvät tukemaan tosi monella tavalla. Ja kun sehän voi olla, tiedotus-tuki voi olla tosi merkittävä joillekin näille tapahtumille, mitä kaupunki antaa. Ja tilojen ja sitten fasilitteettien, kuten just bajamaja konkreettinen tosi tärkeä tukimuoto, et kyllähän mun mielestä jonkin verran pitää ajatella niin myöskin, että ratkaisuja ei tee ainoastaan valtio vaan kunnat. Ja ehkä sitten tämmöisessä vapaamuotoisessa paikallisessa toiminnassa voi ajatellakin, että se kuuluukin olla kunnilla se vastuu, et miten järkevästi sitten tuetaan sitä toimintaa.” (H 9)*

Osa toimintamuodosta törmää heti tai toiminnan kasvaessa haasteisiin tilojen käyttöön saamisessa. Tilojen haltuunottoon perustuvilla toimintamuodoilla tila on kynnyskysymys ja toiminta voi jumiutua tarvittavien lupien tai käyttöoikeuden saamiseen, tilan kustannuksiin tai siihen, ettei fyysisesti sopivaa tilaa ylipäätään ole siellä, missä tarvittaisiin. Kokoonmistilojen varaamisessa käyttöön on tullut vastaan, että varaus toistuvaan käyttöön ja joskus kertaluontoiseenkin vaatii virallisen organisaation. Joissain tapauksissa toiminta elää verkkopohjaisenaikin, mutta kukoistaa vasta ihmisten päästessä kohtaamaan myös fyysisesti kokoonmistisissa. Yksi haastateltu kuvasi kasvotusten käytyjen keskustelujen arvokkuutta sellaisen luottamussuhteen muodostumisessa, jonka “myötä on helpompi jakaa informaatiota, kysyä apua ja rakentaa sitä pohjatietoa ja pohjakenttää” yhteiselle toiminnalle (H17). Esimerkiksi tietoturva-aktiivit ovat kaivanneet riittävän isoja ja jatkuvammin käytettävissä olevia kokoonmistiloja, jotka mahdollistaisivat kasvokkaista kohtaamista ja yhteistä hyvää palvelevan tietoturvatyön tuomista laajemmin kansalaisia palvelevaksi:

*“voisi olla enemmän vuoden ympäri toimintaa, voisi olla joku tila, missä voisi tehdä juttuja. --- Se, mitä mä haluaisin nähdä siinä, olisi just, et me voitaisi pitää erinäköisiä koulutustilaisuuksia ja sellaisille ihmisille, joilla ei välttämättä ole varaa tai tietoa siitä, mitä voi tehdä. Tai voitaisiin pitää semmoisia avoimia päiviä,*

*et tuo koneesi tai laitteesi, niin katsotaan, korjataan se, poistetaan sieltä haittaohjelmat, ja tän tyyppiset jutut.” (H17)*

Neljännän sektorin toiminta tyypillisesti nojautuu ilmaisiin yritysten tarjoamiin alustoihin ja palveluihin kuten Facebook, Slack ja Google Drive. Kansalaisyhteiskunnan autonomian kannalta on haaste, että tällaisten palvelujen käyttö vaatii sitoutumisen palvelun määrittelemiin käyttöehtoihin eikä käyttäjillä siten ole täyttä kontrollia jakaansa tietoon.

*“meillä on hankaluus just sen takia, et jos me ei haluta käyttää Facebookia, mut kaikki käyttää Facebookia, siellä on paljon ihmisiä, mutta me ei haluttaisi eettisistä syistä välttämättä kannattaa, niin että onko mitään realistisia vaihtoehtoja. Et sit se on se kilpailuetu, jonka sä saat siitä, että sä olet siellä, pystyt ottamaan ihmisiin yhteyttä, niin se on niin paljon isompi kuin ne eettiset kysymykset.” (H 18)*

Haastateltu pohti tarvetta kaikkien ulottuvilla olevalle, tietoturvaliselle ja helppokäyttöiselle perusinfrale kuten palvelintilalle ja budjetointi- ja viestintätyökaluille:

*“Se voisi helpottaa ikään kuin kaikkia, eikä tuottaa semmoista kilpailuetua kellekään tietyllä tavalla. --- mitkä sitten on tällaisen uuden tietoyhteiskunnan niitä pisteitä, jotka olisi ikään kuin --- tärkeitä sille, että ihmiset pystyy osallistumaan sekä talouteen että kansalaistoimintaan samalta lähtöviivalta” (H 18)*

Neljännän sektorin toiminta on vielä usein hallinnolle uutta, jolloin hallinnolta lupaa tai muuta tarvitsevat ryhmät voivat törmätä hallinnon käytäntöjen tai kulttuurin rajoitteisiin. Viranhaltijoille ei välttämättä ole selvää, miten uudenlaisten ehdotusten kanssa voi toimia, eikä esimerkiksi eri hallinnonalojen yhteydenpitoa vaativan vastauksen muodostamiseen ole välttämättä luontevaa prosessia. Kokeilukulttuurin edistäjiä on viranhaltijoissakin, mutta toiminta neljännen sektorin kanssa ei ole hallinnossa vielä valtavirtaa.

Neljännän sektorin toiminta kohtaa samoja kansalaistoiminnan arvostukseen liittyviä haasteita kuin yhdistystoimintakin.

*“Asetelma on ollut että ihmiset pohtivat että pitääkö tehdä jotain vapaaehtoista että en olisi häpeällinen. Enemmän pitäisi olla niin että ihmiset olisivat vapaaehtoistyöstä ylpeitä ja kokisivat että vapaaehtoistyötä tehdessäni teen tärkeää. --- Pitäisi keskustella siitä, mikä on arvokasta elämää, millaiseen uuteen työetiikkaan ja ihmiskuvaan tulisi tähdätä. Esim. onko vapaaehtoistyön tekeminen yh-*

*teiskunnan uusiutumista tukeva hyvä asia, joka antaa merkitystä elämälle. Suomalainen identiteettikuva on hyvin sidoksissa siihen missä työssä olet ja palkanjonko siitä maksetaan. Tarve tälle keskustelulle korostuu kun puhutaan siitä miten tekoäly voi korvata ihmisten työtä. Mistä ihmiset saavat omantunnon arvoa? Kansalaistoiminta voi olla todella tärkeää yksilöille. Se luo sidoskohtia.” (H 18)*

Yhdistyksissä toimivat aktiivit näkevät neljännen sektorin nousun yleisesti positiivisena kansalaistoimintaa vireyttävänä toimintana. Samalla esiin nousevat kuitenkin erilaiset toiminnan organisointiin liittyvät vastuukysymykset:

*“Ja sitten jos sille aletaan tehdä avustuksia tai sitä aletaan jotenkin muuten nostaa saman tyyppiseen asemaan kuin järjestäytynyt toiminta, niin silloin se käytännössä on jo järjestäytynyttä toimintaa, koska ei sitä rahaa voida jakaa tuossa torilla, että kuka tahansa, jolla on hyvä idea, niin otapa tästä tonni. Ja sitten ei kiinnostu enää, että mihin se menee. Käytännössä se on silti järjestäytynyt, vaikka ei olisi ry:tä, niin on se ihminen, joka jollakin tavalla ottaa siitä vastuun.” (H 2)*

*“Tosin siinä täytyy sitten pitää niitä tavallaan erillään, kun meillä on vaikka, ihan taas pieni yksityiskohta, mut kuitenkin tärkeä, meillä on, meidän seuroilla, seurojen vapaaehtoiset on vakuutettu tapaturman varalle. Mutta jos sä oletkin sit siinä vapaassa ryhmässä, joka ei ole minkään lajiliiton jäsen, niin siellä ei ole myöskään siellä vapaaehtoisilla sitä tapaturmavakuutusta. Niin aina silloin tällöin tulee näitä vähän inhottavia tilanteita, joissa ihminen on luullut olevansa jossain sellaisessa, jossa on jotain tiettyjä turvia ja tiettyjä vastuita, ja siellä ei ole ollutkaan sitä, niin se aiheuttaa sitä turhaa hämminkiä ja pettymyksiä. Et puolensa ja puolensa. Ja mut nämä vaan täytyy olla tietoisia päätöksiä. Ja sitten kun ihmisiä tulee mukaan toimintaan, epäviralliseen ryhmään, niin tiedostaa, että täällä nyt sitten on, itse vastaa näistä ja näistä asioista. Taas seurassa tilanne on vähän eri.” (H 3)*

*“Kyllä ja sehän on koko, sehän lähtee jo siitä, että kyllähän aina semmoisissa romanttisissa – ja ehkä järkevissäkin – ajatuksissa ajatellaan tai esitetään sitä, että joo se on ihan ok, et kyllähän jalkapalloa voi pelata, mennään vaan potkii kentälle ja näin. Mut sen jälkeen, kun ruvetaan puhumaan niistä realiteeteista, mitä siihen liittyy: Okei, missä se on se kenttä? Kuka sitä hallinnoi? Ei sinne kentälle voi mennä, koska suurin osa vuoroista on varattu jollekin seuralle. Ja jos sä haluat saada sen vuoron, niin sit sulla täytyy olla yhdistys, organisaatio, joka pystyy hakemaan sitä vuoroa kaupungilta tai kuka hallinnoi sitä kenttää. Sit meillä on, et okei me voidaan tässä pelaila, okei puistofutis jees, se on ihan hyvä homma, mut jos me halutaan osallistua mihin tahansa sarjaan tai mihin tahansa, halutaan pelata jotain pelejä muuta kuin kaveriporukan kanssa, niin se*

*tarkoittaa sitä, että meidän täytyy taas organisoitua, koska me ei voida osallistua mihinkään sarjaan, jos meillä ei ole hyväksytyjä, jos me ei olla yhdistysmuodossa, jos me ei olla Palloliiton jäseniä, jos me ei olla maksettu näitä maksuja, niin edelleen. Lähtökohta on jo tietenkin, se semmoinen vapaa potkiminen, se on ihan mahdollista niin kauan, kun sä potkit puistossa ja menet sinne, etkä tee mitään muuta. Jos se riittää, niin sehän on hyvä, mut sen jälkeen, jos sä haluat tehdä mitä tahansa muuta, niin käytännössä sä et pysty, sitä ei pysty toimimaan ilman, että sulla on jonkinlainen organisaatio siinä taustalla.” (H 6)*

Usein järjestötoimijat näkevätkin jo vakiintuneet järjestöt eräänlaisina kansalaistoiminnan alustoina, joiden kautta myös vapaammin toimivat ryhmät voivat toteuttaa ideoitaan:

*“Mä itse jotenkin näen, et se on meidän järjestöjen haasteena miettiä, että miten me voidaan tehdä yhteistyötä sen neljännen sektorin kanssa. Et jotenkin mä ajattelen, että meidänkin kaltaiset järjestöt voi toimia mahdollistajina myös omalta kohdaltamme, että jos on ihmisiä, jotka haluaa tehdä jonkun jutun, niin musta parhaimmillaan tapahtuisi niin, että se joku juttu voisi kiinnittyä näihin meidän rakenteisiin, ja me voidaan olla se tukirakenne ja alusta, jossa voi tapahtua tätä neljännen sektorin toimintaa. Että mä en halua nähdä, että siinä on kilpailuasetelma, vaan enemmän niin, että se siitä voi syntyä jotain enemmän. Ja siinä mä ehkä ajattelen, että se kevyt rekisteröityminen voisi olla semmoinen, joka vielä helpottaisi sitä kiinnittymistä.” (H 7)*

*“Mä ajattelen tätä semmoisena, käytän sanaa platform, että tämä [yhdistys] pystyy aika ketterästi ja nopeasti hankkimaan rahoitusta erilaisille projekteille, joita ideoidaan enimmäkseen itse, mutta meille voi myös ehdottaa, että lähdetäänkö mukaan johonkin juttuihin.” (H 8)*

Kuten edellä tuotiin esiin, uudet vapaamuotoiset neljännen sektorin ryhmät voivat vierastaa rekisteröidyn yhdistyksen muodollista hallintoa. Rekisteröidyissä yhdistyksissä toimivat ihmiset – yhdistysammattilaiset ja yhdistysaktiivit – eivät kuitenkaan yleensä koe rekisteröityjen yhdistysten hallintoa raskaaksi tai ongelmalliseksi. Haastateltavat korostavat, että jo nyt yhdistyslaki mahdollistaa hyvin kevyet hallintomallit, kunhan ne on otettu yhdistyksissä käyttöön. Yleisesti keveiden hallintomallien ja esimerkiksi verkko-osallistumisen laajempaa mahdollistamista pidetään hyvänä kehityssuuntana. Sen sijaan yhdistyslain uudistusta pohdittaessa esillä ollutta ajatusta hyvin kevyestä ”yhden henkilön yhdistyksestä” pidetään yleisesti outona. Yksittäinen ihminen on vaikea mieltää ”yhdistykseksi”; tällaisen toiminnan koetaan sopivan paremmin yksityishenkilön tai osakeyhtiön toiminnaksi.

## 4 Tasapainoilua autonomian ja rahoittajan intressien välillä

Paljon julkista rahoitusta saavan kansalaisyhteiskunnan haasteena on tasapainoilu autonomian vaalimisen ja julkisen rahoituksen mukanaan tuoman rahoittajan intressien toteuttamisen välillä. Seuraavassa käsitellään autonomian merkitystä kansalaisyhteiskunnalle, autonomian ja “tilivelvollisuuden” välistä suhdetta sekä tutkimuksessa esiin nousutta kysymystä siitä, ohjaako rahoittaja jo liikaa kansalaisyhteiskunnan toimintaa.

### 4.1 Lähtökohtana kansalaisyhteiskunnan autonomia

Edellä on tuotu esiin, että Suomessa valtio ja kansalaisyhteiskunta ovat historiallisesti monin osin limittyneet yhteen. Suomelle on ollut ominaista yhteiskunnallisten liikkeiden ja valtion läheinen suhde, jossa kansalaisyhteiskunta ja valtio on mielletty pikemminkin toistensa kumppaneina kuin yhteiskunnallisina vastinpareina. (Alapuro & Stenius 1989; Stenius 2010.) Yhteys on jatkunut näihin päiviin asti. Valtion hallitsemien rahapelien tuotot ovat kasvaneet 2000-luvulla, minkä myötä järjestöt ovat saaneet käyttöönsä entistä enemmän julkista rahoitusta. Veikkauksen pelitarjonnasta ja sen sosiaalisesta hyväksyttävyydestä vuonna 2019 käyty keskustelu on samalla asettanut veikkausvoittovarojen kasvun kyseenalaiseksi, minkä ennakoidaan jatkossa pienentävän pelituottoja. Tämä on tuonut järjestöjen rahoitukseen uudenlaista epävarmuutta. Samalla kilpailu-, vaikuttavuus- ja tehokkuusajattelu ovat saaneet yhteiskunnassa aiempaa enemmän jalansijaa, mikä on vaikuttanut julkisen rahoituksen käytön ehtoihin ja seurantaan. Valtion strateginen näkemys on aiempaa voimakkaammin vaikuttanut kansalaisjärjestöjen ja kansalaisyhteiskunnan rakenteen kehitykseen.

Kuten luvussa 2 tuotiin esiin, kansalaisyhteiskunnan käsitteeseen liittyy ajatus kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden autonomiasta. Tällä viitataan siihen, että järjestöt yksityisinä ja itsehallinnollisina organisaationa voivat itse määritellä toimintansa tarkoituksen, tavoitteet ja toimintamallit (Salamon ym. 1999). Suomessa aatteellisten yhdistysten toiminnan oikeudellinen perusta on yhdistymisvapaus, johon liittyy yhdistysautonomia: yhdistysten oikeus päättää sääntöjensä sisällöstä ja tehdä itse omat päätöksensä (Halila 2016, 24).

Kansalaisjärjestöjen autonomia onkin keskeinen tekijä, kun kansalaisjärjestöjen odotetaan edistävän osallistumista, demokratiaa, yhteiskunnallisia innovaatioita ja yhteiskunnallista muutosta. Tästä lähtökohdasta esimerkiksi kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunta (KANE) pitää autonomiaa ”peruslähtökohtana kansalaisjärjestöjen rooliin osallisuuden ja demokratian vahvistajana”. Tämä merkitsee Kanen mukaan sitä, että ”kansalaisten ja kansalaisjärjestöjen toimintaa ei voi välineellistää, ja rajanveto yksityiseen ja julkiseen sektoriin pysyy selkeänä”. (KANE 2017.)

#### 4.1.1 Autonomia ja tilivelvollisuus

Järjestöjen autonomiapyrkimykset liittyvät niiden toimintaan yhteiskunnallisina liikkeinä (Kansalaisyhteiskunta II), jotka pyrkivät vaikuttamaan valtioon ja yhteiskuntaan haluamansa muutoksen puolesta. Samalla julkinen rahoitus ja siihen liittyvä resurssi-riippuvuus tuottavat niille veloitteen toimia vastuullisesti. Suomessa julkinen rahoittaja on usein tulkinnut tämän järjestöjen ”tilivelvollisuudeksi”, jonka avulla viranomaiset voivat varmistaa oman toimintansa vastuullisuuden ja lainmukaisuuden. Jos ristiintaulukoidaan nämä kansalaisjärjestöjen toimintaan liittyvät kaksi ulottuvuutta – kansalaisyhteiskunnan autonomiapyrkimykset ja tilivelvollisuus – päädyimme taulukossa 6 kuvattuun kansalaistoiminnan ideaalityypiseen luokitteluun.

		Järjestöjen ”tilivelvollisuus” julkiselle rahoittajalle	
		Matala	Korkea
Yhdistyksen autonomia- ja vaikuttamispyrkimykset	Korkea	Yhteiskunnalliset liikkeet	Poliittiset palveluntuottajat, sosiaaliset innovoijat
		Kansalaisyhteiskunta II	Kansalaisyhteiskunta II-III
	Matala	Yhdessäolo-organisaatiot	Julkisen sektorin alihankkijat
		Kansalaisyhteiskunta I	Kansalaisyhteiskunta III

Taulukko 6. Kansalaisyhteiskunnan autonomia ja ”tilivelvollisuus” julkiselle rahoittajalle

Taulukon 6 vasempaan alakulmaan sijoittuvat Kansalaisyhteiskunta I:n organisaatiot, joiden yhteiskunnalliset autonomia- ja vaikuttamispyrkimykset ovat suhteellisen vähäisiä. Samalla niihin kohdistuu vain vähäinen ulkopuolinen kontrolli. Usein nämä toimijat ovat pienimuotoisia yhdessäolo-organisaatiota, jotka voivat saada toimintaansa pieniä julkisia avustuksia tai käyttöönsä julkisia tiloja. Tyypillisesti esimerkiksi kuorot, paikalliset urheiluseurat ja harrastekerhot sijoittuvat tälle alueelle. Ne toimivat yhteiskunnassa samankaltaisia ihmisiä yhteen sitovina ja erilaisia ihmisiä silloittavina kansalaisyhteiskunnan ruohonjuuritason organisaatioina, jotka ovat neutraaleja suhteessa yhteiskunnalliseen muutokseen.



Vasempaan yläkulmaan puolestaan sijoittuvat Kansalaisyhteiskunta II:n järjestöt ja yhteisöt, joiden keskeinen identiteetti on toimia yhteiskunnallisina liikkeinä yhteiskunnallisen muutoksen puolesta. Ne pyrkivät vaikuttamaan valtioon ja julkiseen politiikkaan kritisoimalla vallitsevia yhteiskunnallisia epäkohtia. Samalla ne haluavat pysyä mahdollisimman riippumattomina julkisista rahoittajista ja hankkivat resurssinsa vapaaehtoistyöstä, lahjoituksista ja jäsen- ja kannatusmaksuista. Säilyttääkseen riippumattomuutensa ne välttävät rahoituksen vastaanottamista yrityksiltä tai valtiolta. Ne voivat rekisteröityä muodollisiksi organisaatioksi (esim. Greenpeace), mutta toimivat usein myös löyhempinä aktivistiverkostoina haluamansa muutoksen puolesta.

Taulukon oikeaan alakulmaan puolestaan sijoittuvat organisaatiot, jotka toimivat julkisella rahoituksella vallitsevan julkisen politiikan toteuttamiseksi. Niiden vaikuttamis- ja autonomiapyrkimykset ovat suhteellisen vähäisiä: ne kytkeytyvät kulloiseenkin rahoittajan edellyttämään strategiseen tavoitteeseen. Ne voivat esimerkiksi tuottaa julkisella rahoituksella vallitsevaa yhteiskuntapolitiikkaa tukevia hyvinvointipalveluja sellaisilla yhteiskunnan osa-alueilla, joilla markkinat ja julkinen sektori eivät kykene toimimaan tehokkaasti. Tavallaan ne toimivat julkisen hyvinvointipolitiikan alihankkijan roolissa sijoittuen Kansalaisyhteiskunta III:n alueelle. Saamansa julkisen rahoituksen myötä ne ovat vahvasti tilivelvollisia toimintansa tarkoituksesta ja tuloksista julkiselle rahoittajalle.

Oikeaan yläkulmaan taas sijoittuvat järjestöt, joiden identiteettiin liittyy merkittäviä yhteiskunnallisia vaikuttamispyrkimyksiä, mutta jotka samalla ovat resurssiriippuvaisia julkisesta rahoituksesta. Ne voivat osallistua palvelutuotantoon, joka on luonteeltaan siinä mielessä poliittista, että se pyrkii edistämään niiden toiminnan tarkoitukseen liittyvien ihmisten tai intressien ajamista. Tuomalla esiin eri ihmisryhmien tarpeita ja intressejä ja tuottamalla ja ideoimalla näitä hyödyttäviä palveluja, ne pyrkivät vaikuttamaan yhteiskunnalliseen muutokseen. Nämä tavallaan toimivat Kansalaisyhteiskunta II:n ja Kansalaisyhteiskunta III:n raja-alueella ja ovat perinteisessä pohjoismaisessa mallissa toimineet valtion kumppanina. Niillä on omia yhteiskunnallisia vaikuttamispyrkimyksiä, mutta samalla varsin vahva resurssiriippuvuus tuottaa niille tilivelvollisuutta julkisen rahoittajan suuntaan.

Kuten luvussa 2 tuotiin esiin, monet kansalaisyhteiskunnan organisaatiot toimivat samanaikaisesti useissa eri rooleissa: toimivat välitöntä hyvinvointia tuottavina yhdessä-olo-organisaatioina, tuottavat sosiaalista pääomaa ja toimivaa demokratiaa, toimivat poliittista muutosta ajavina intressiorganisaatioina ja tuottavat palveluja julkisen sektorin rahoituksella. Voidaan kuitenkin kysyä, onko yhtäältä strategisen ajattelun eteneminen julkisessa rahoituksessa ja toisaalta rahoitukseen liittyvät ulkoisen kontrollin ja toiminnan tuloksellisuuden vaatimukset ajamassa järjestöjä entistä selvemmin osaksi

Kansalaisyhteiskunta III:a alueelle, jossa järjestöt toimivat aiempaa selvemmin kulloinkin vallitsevan julkisen politiikan alihankkijoina tilivelvollisina julkiselle rahoittajalleen. Tätä kysymystä käsitellään seuraavassa luvussa.

## 4.2 Järjestöjen autonomia vaarassa?

Järjestöjen valtionavustukset ovat viime vuosina nostaneet yhä useammin esiin kysymyksen siitä, kuinka julkisesti rahoitettujen järjestöjen toiminnan tuloksellisuutta ja varojen käytön kohdentumista tulisi ohjata ja valvoa. On korostettu, että toiminnan oltava arvioitavaa: rahoittajan mukaan järjestöt ovat tilivelvollisia osoittamaan jäsenistölleen, rahoittajilleen ja muille sidosryhmille, mitä toiminnalla on saatu aikaiseksi. (Koskela & Harju 2012; STEA 2019.) Järjestöjen edustajien mukaan julkiset rahoittajat ovat viime vuosina selvästi tiukentaneet avustusvarojen ohjausta ja seurantaa.

Vastuullinen Lahjoittaminen ry:n, Allianssin, KANE:n, Kepa:n, Olympiakomitean ja SOSTE:n ovat toteuttaneet viime vuosina sarjan kansalaisjärjestöjen taloudellisia toimintaedellytyksiä koskevia kyselyitä. Vuoden 2018 kyselyssä oli mukana 122 kehitysyhteistyön, sosiaali- ja terveysalan, liikunta, nuoriso- ja kulttuurityön sekä ympäristö- ja luonnonsuojelun alueella toimivaa järjestöä. Kyselyn mukaan järjestöt kokevat, että julkisen rahoituksen haasteet ovat parin viime vuoden aikana selvästi lisääntyneet. Esimerkiksi kokemukset hakemus- ja hankebyrokratiasta ovat nopeasti yleistyneet viimeisten kahden vuoden aikana: kun hakemisen ja raportoinnin byrokraattisuuden, monimutkaisuuden ja työläyden koki vuonna 2016 ongelmaksi alle viidennes ko. kysymykseen vastanneista järjestöistä, oli vastaava osuus vuonna 2018 lähes kaksi kolmasosaa (63 %). Muina julkisen rahoituksen ongelmina kyselyssä nousivat esiin mm. aikatauluongelmat ja epäselvät ohjeistukset, joista raportoi noin viidennes järjestöistä. Kaikkien näiden osalta kehitys oli järjestöjen näkökulmasta ollut selvästi kielteistä.

Vuonna 2018 uutena ilmiönä tuli esiin myös se, että lähes joka kuudes järjestö (15 %) koki, että rahoittaja ei ymmärrä järjestöjen roolia/työn luonnetta. Vuonna 2016 tällaisia kokemuksia ei ilmennyt juuri lainkaan. (VaLa ym. 2018.) Myös sosiaali- ja terveysalan järjestöille suunnatun Järjestöbarometrin mukaan järjestöt kokevat autonomiansa kaivattuneen. Kun vuoden 2016 Järjestöbarometrissa neljä viidestä (80 %) valtakunnallisista sosiaali- ja terveysalan järjestöistä arvioi autonomiansa riittäväksi, oli vuonna 2018 autonomiansa riittäväksi kokeneiden osuus alle kuusikymmentä prosenttia (58 %). Keskeisenä autonomian esteenä vastauksissa tulivat esiin rahoittajan linjaukset, vaatimukset ja yksityiskohtainen puuttuminen järjestöjen työhön. (Peltosalmi 2018, 102.)

## 4.2.1 Avustusvarojen ohjaus ja seuranta on tiukentunut

Julkisuudessa on ollut esillä järjestöihin kohdistuneita valtiontuen takaisinperintöjä, joissa tarkastava viranomaisena on todennut, että avustusta on käytetty muuhun tarkoitukseen kuin mihin se on avustuspäätöksen mukaan myönnetty. Rahoituskäytäntöjen ja rahoituksen valvonnan tiukentumisen taustalla ovat osaltaan Valtiontalouden tarkastusviraston (VTV) järjestöjen saamiin valtionavustuksiin tekemät tarkastukset. Vuonna 2011 virasto teki tarkastuksen, joka koski RAY:n terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen vuosina 2008–2010 myönnettyjä toiminta-avustuksia. Tarkastuskertomuksen mukaan kohdennettujen toiminta-avustusten myöntämisessä ja käytön valvonnassa ei oltu kaikilta osin noudatettu säädöksiä ja ohjeita. Järjestöjen kirjantäyttöä ei oltu aina järjestetty avustuslain edellyttämällä tavalla siten, että avustuksen käyttöä voitaisiin kirjantäytöstä luotettavasti seurata. Lisäksi kohdennettuja toiminta-avustuksia ei tarkastuskertomuksen mukaan oltu kaikilta osin käytetty avustuslaissa säädetyllä tavalla: kohdennettua toiminta-avustusta on käytetty paitsi toiminnasta aiheutuviin erilliskuluihin myös yleiskuluihin. Samalla tarkastusvirasto toi esiin sen, että erilliskulujen määrittely, todentaminen ja tulkinta ovat osoittautuneet hankaliksi ja erityistä valvontaa vaativiksi. Tarkastusraportissa ehdotetaan harkittavaksi käytäntöä, jossa järjestö saisi avustusta päätöksessä mainitun prosentuaalisen osuuden toiminnan kokonaiskuluista. Tämän todetaan edellyttävän avustuslain 13 §:n muuttamista. (VTV 2011.)

Seuraavana vuonna VTV teki veikkauksen ja raha-arpajaisten voittovaroista myönnettyjä urheilun ja liikuntakasvatuksen, tieteen, taiteen ja nuorisotyön edistämiseen myönnettyjä harkinnanvaraisia valtionavustuksia koskevan tarkastuksen. Tarkastusviraston raportin mukaan opetus- ja kulttuuriministeriö ei ollut huolehtinut valtionavustuslain 15 §:ssä edellytetyllä tavalla valtionavustusten asianmukaisesta ja riittävästä valvonnasta. Tarkastusvirasto kehotti Opetus- ja kulttuuriministeriötä (OKM) ryhtymään avustuskäytäntöihin, avustuksen käytön valvontaan ja maksatukseen liittyviä puutteita koskeviin toimenpiteisiin. (VTV 2012.)

Tarkastusten seurauksena RAY ja OKM tehostivat tarkastustoimintaansa ja tiukensivat tulkintaansa myönnettyjen varojen käytöstä valtionavustuspäätöksen mukaiseen tarkoitukseen. Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustusten myöntäminen on sittemmin siirtynyt Raha-automaattiyhdistyksestä sosiaali- ja terveysministeriössä toimivaan Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskus STEA:an. RAY oli järjestöjen perustama, ja sen hallituksessa avustusesityksiä tekemässä olivat myös järjestöjen edustajat. STEA:ssa avustusesitykset tehdään sosiaali- ja terveysministeriössä, eikä järjestöillä enää ole aiempaan tapaan edustusta päätösten valmistelussa. STEA on myös korostanut, että rahoittajan näkökulmasta julkista rahoitusta on käytettävä tuloksellisesti:

kansalaisjärjestöjen odotetaan etenevän kohti asetettuja tavoitteita, saavan aikaan haluttua muutosta ja pystyvän osoittamaan millä tavalla kohderyhmä on hyötynyt rahoitettujen järjestöjen toiminnasta (STEA 2019). Tämän myötä valtion rooli on vahvistunut sote-järjestöjen avustuksista päätettäessä (ks. myös. Jalava 2017.) Tämä kokemus tuli esiin myös järjestötoimijoiden haastatteluissa:

*“Siinä on varmaan semmoinen välineellinen ajattelu alkaa dominoida ja semmoinen hyötyajattelu, että ei ole enää semmoista yleistä hyvää, että ikään kuin olisi yleisesti hyvä, et on järjestöjä ja ihmiset niissä toimii ja osallistuu, saa vertaistukea ja tekee mitä tahansa, että sillä pitää aina osoittaa se yksilöity hyöty. Ja sen tyyppisiähän ne meillä ne STEA:nkin raportit on, että siellä pitää raportoida, et kuinka monta ihmistä ja millä ikähaarukalla osallistui toimintaan, ja kuinka paljon ja mitä tuotettiin. Ja sehän on sitä semmoista, että pitää osoittaa tuotoksia ja tuloksia ja sit jopa vaikutuksia, jotka on aika vaikeita pitkällä aikavälillä. Se virkamieslähtöisyys ja se, että pitää pystyä perustelevaan. Ja sit jotenkin se tavallaan semmoinen, että kun kerran järjestö saa sitä rahaa, joka tulkitaan julkiseksi rahaksi, niin sen käyttö pitää pystyä perustelevaan ja näyttämään ja osoittamaan. Ja siinä ei voi virkamiehellä olla mitään luottamusta ikään kuin. Niin kuin joku kuvasi, että hän ei voi luottaa, vaan hänen pitää saada se fakta. Et kun siellä seurataan sitä rahaa, että mihin rahaa käytetään, että STEA:kin taas toisaalta on ilmeisesti saanut esimerkiksi valtion tarkastusvirastolta sitten pyyhkeitä siitä, kun suuri osa näistä kuluistahan on henkilöstökuluja, että niitä pitää pystyä seuraamaan tarkemmin ja ne pitää olla. Tässä on varmaan semmoinen ketju, pallo, joka tulee aina jostain kohtaa vielä sieltä ylempää, että miksi ollaan tällaisessa tilanteessa.” (H 1)*

## TIETOLAATIKKO 2: VALTIONAVUSTUSLAKI SÄÄNTELEE JÄRJESTÖILLE SUUNNATTUJA VALTIONAVUSTUKSIA

*Järjestöille suunnattuja valtionavustuksia sääntelee valtionavustuslaki. Lain 7 § tuo esiin valtionavustuksen myöntämisen yleiset edellytykset: ”Valtionavustusta voidaan myöntää valtion talousarvion tai talousarvion ulkopuolella olevan valtion rahaston varojen puitteissa, jos: 1) tarkoitus, johon valtionavustusta haetaan, on yhteiskunnallisesti hyväksyttävä; 2) valtionavustuksen myöntäminen on perusteltua valtionavustuksen käytölle asetettujen tavoitteiden kannalta; 3) valtionavustuksen myöntämistä on pidettävä tarpeellisena valtionavustuksen hakijan saama muu julkinen tuki sekä valtionavustuksen kohteena olevan hankkeen tai toiminnan laatu ja laajuus huomioon ottaen; sekä 4) valtionavustuksen myöntämisen ei arvioida aiheuttavan muita kuin vähäisiä kilpailua ja markkinoiden toimintaa vääristäviä vaikutuksia Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa.”*

*Valtionavustuslain mukaan avustus on käytettävissä vain siihen tarkoitukseen, johon se on myönnetty. Valtionavustuksen saajan on myös noudatettava avustettavassa hankkeessa tai toiminnassa valtionavustuspäätökseen otettuja ehtoja ja rajoituksia. Valtionavustuksen käyttöä ja maksatusta valvoessaan avustuksen myöntäneellä valtionapuviranomaisella on oikeus tehdä tarkastuksia, jotka kohdistuvat avustuksen saajan toimintaan ja talouteen. Tarvittaessa avustuksen maksatus voidaan keskeyttää, jos avustuksen myöntämisen perusteisiin on tullut oleellisia muutoksia tai jos avustuksen saaja ei täytä avustuksen käyttöön tai 32 tiedonantovelvollisuuteen liittyviä velvoitteitaan. Avustus on lain mukaan perittävä takaisin esimerkiksi tilanteessa, jossa hakija on käyttänyt valtionavustuksen olennaisesti muuhun tarkoitukseen kuin se on myönnetty. (Valtionavustuslaki 13–20 §.)*

## 4.2.2 Vastuuvollisuus kuuluu julkisten varojen käyttöön

Toiminnan tuloksellisuuden esiin nouseminen järjestöjen julkisen rahoituksen osalta heijastelee yhteiskunnallista muutosta yleisemminkin. Vaatimus toimia läpinäkyvästi ja osoittaa toimintansa ja käyttöön saatujen varojen vastuullinen käyttö on tullut yleinen vaatimus kaikkialla yhteiskunnassa: se on nostettu koskemaan niin yksityistä, julkista kuin kolmatta sektoria. Yritysten osalta puhutaan nykyisin ”yritysten yhteiskuntavastuusta” (corporate social responsibility). Julkisen sektorin ja kolmannen sektorin vastuullisuutta on puolestaan englanninkielisessä kirjallisuudessa lähestytty moniulotteisella käsitteellä ”vastuullisuusvelvollisuus” (accountability). Vastuullisuusvelvollisuus viittaa moniin toisiinsa kietoutuviin ulottuvuuksiin: julkisten tai julkista rahoitusta saavien organisaatioiden odotetaan noudattavan toiminnassaan yhteiskunnassa vallitsevia arvoja ja hyväksyttäviä toimintamalleja. Niiden on kohdeltava eri tahoja tasapuolisesti. Niiden on käytettävä julkisia varoja lakien ja säädösten mukaisesti ja vastuullisesti siten, että varat käytetään tehokkaasti ja tarkoituksenmukaisesti niille osoitettuun tarkoitukseen. Toimintamallinsa vastuullisuus on tarvittaessa kyettävä julkisesti myös osoittamaan. (Behn 2001; Williams & Taylor 2013.)

Vastuullisuusvelvollisuus ja siihen kytkeytyvän hyvän hallintotavan vaatimus koskee niin julkisia viranomaisia kuin kolmannen sektorin organisaatioitakin. Järjestöt ovat toisaalta julkisen rahoituksen ja sen ohjauksen ja valvonnan osalta nostaneet esiin kysymyksen kansalaisyhteiskunnan autonomiasta. Huolena on ollut, miten kansalaisyhteiskunnan autonomia toteutuu, jos rahoittavat viranomaiset puuttuvat hyvin yksityiskohtaisesti kansalaisjärjestöjen toimintaan ja tavoitteisiin, kuten seuraavassa Mieli, Suomen mielenterveys ry:n toiminnanjohtajan Sari Aalto-Matturin tekstissä tulee esiin:

*“Julkinen rahoitus on ollut elinvoimaiselle kansalaisyhteiskunnalle tärkeä asia, mutta rahoituksella on myös kääntöpuolensa: julkinen rahoitus ja siihen väistämättä kuuluva byrokratia myös väistämättä suuntaa ja ohjaa järjestöjen toimintaa tavalla, joka rikkoo järjestöjen autonomista oikeutta ja velvollisuutta määrittellä itse toimintansa tarve ja toteutus. Tämä ristiriita on tärkeää tunnistaa ja huolehtia, että avustusprosesseissa on mukana riittävästi sellaisia pelisääntöjä ja mekanismeja, jotka turvaavat kansalaisyhteiskunnan autonomiaa suhteessa julkiseen valtaan ja poliittiseen päätöksentekoon.” (Aalto-Matturi 2017, 13.)*

Heikki Halila (2016) tuo esiin, että valtionavustusjärjestelmä säädellössään avustusten käyttötarkoitusta ei sinänsä loukkaa yhdistysten itsemääräämisoikeutta, kuten järjestöt toisinaan esittävät: halutessaan toimia riippumattomasti suhteessa julkiseen valtaan ne voivat pidättäytyä julkisen avustuksen hakemisesta. Halila kuitenkin esittää, että valtionavustusjärjestelmää tulisi kehittää siten, että rahoitukseen ei liitetä sellaisia tarpeettomia ehtoja, jotka vaarantavat järjestöjen autonomiaa. (Emt., 24–26.)

Tätä tutkimusta varten haastatellut järjestöjen edustajat poikkeuksetta hyväksyvät rahoituksen seurannan ja toiminnan arvioinnin. Kun kyse on julkisten rahojen käytöstä, on ymmärrettävää, että varojen käytön vastuullisuutta myös seurataan:

*“En mä koe sitä ... Että siis mä niin kuin tavallaan ymmärrän sen [järjestöihin tehtävät tarkastukset], koska tämä on aika kaikenkarvainen tämä kulttuurialan järjestö- ja yhdistyskenttä, että siellä varmasti, tiedän, että onkin ollut kaikennäköistä, en tiedä, onko varsinaista väärinkäytöstä, mutta semmoista leväperäistä ajattelua ja joskus ehkä aika tavoitteetonta ja semmoista. Niin ei määrättömiin tarvi tuommoisen revisorihomman mennä, mutta musta se on ihan ok, että on jonkun näköinen, selkeät säännöt, samat kaikille.” (H 8)*

Seuraavassa luvussa käsitellään järjestöjen esiin nostamia haasteita liittyen julkisen rahoittajan ohjaukseen. Näitä ovat mm. kysymykset siitä, miten yksityiskohtaisesti rahoittaja ohjaa järjestöjen tavoitteita projekti- ja erityisavustuksilla sekä miten tarkasti järjestöjen toiminnan sisältöihin rahoituspäätösten pohjalta puututaan

### **4.2.3 Avustuksien kohdentaminen ohjaa kansalaisyhteiskunnan toimintaa**

Erityisesti kohdennettujen erityisavustusten, mutta myös rahoituksen strategisen suuntaamisen koettiin toimivan siten, että avustukset ohjaavat järjestöjen toiminnan tarkoitusta:

*“[Erityisavustusten ongelma on, että] joku muu ohjaa meidän toimintaa. Eli kyllä se lähtökohta kaikessa siinä yhdistystoiminnassa on se, että toimitaan niiden omien sääntöjen ja omien tarkoitusten mukaisesti. Ja sit jos kovin paljon tulee – ”teette sitä, teette tätä” – niin sitten yhtäkkiä huomataankin, että ollaan tilanteessa, jossa tehdäänkin enemmän niitä asioita, joita rahoittaja toivoo, kuin se, mikä on se meidän oma aatteellinen tarkoitus. Kuitenkin mä uskon, et samaa asiaa siinä paljon tehdään, ettei se siitä ole kiinni, mutta se painotukset voi olla erilainen tai ovat erilaisia, ja silloin se voi vääristää sitä järjestön toimintaa ja vähän sitä ajatteluakin. Että no itse olen käyttänyt sellaista esimerkkiä, että jos me vaikka ajatellaan tasa-arvoa ja suvaitsevaisuutta; niin kun valtiolta tulee rahaa ja sanotaan, että se hankerahoituksia, että teidän tehtävä on nyt tasa-arvon ja suvaitsevaisuuden edistäminen liikunnan avulla, kun meidän se filosofia on, että me halutaan edistää liikuntaa ja urheilua, ja varmasti edistetään sitä, kun me huomioidaan tasa-arvo ja suvaitsevaisuuskysymykset. Niin tässä on vähän muna kana juttu, että. Me nyt mieluummin lähdetään siitä, että me edistetään liikuntaa ja urheilua, eikä niin, että me edistetään jotain muuta liikunnan ja urheilun avulla.” (H 3)*

*“Siis hakemuksissa pitää, OKM:n strategia on tehty muistaakseni vuoteen -25 tämänhetkinen, ja se on meillä ihan ohjekirjana, että miten toteutetaan OKM:n strategian mukaista toimintaa omassa. Se on pitänyt tenttiä ihan kunnolla ja sillä tavalla, että miten priorisoidaan toiminnassa.” (H 8)*

On varsin luonnollista, että toiminnan jatkuvuus ja rahoituksen turvaaminen on järjestöjen palkattujen toimihenkilöiden eräs keskeinen intressi. Niinpä toimintaa alkavat helposti ohjata rahoittajien strategioissaan asettamat toiminnan tavoitteet ja valtiologiikkaan liittyvät intressit, kuten haastateltava edellisessä sitaatissa tuo esiin.

Hankkeen työpajoihin osallistuneet kansalaistoimijat nostivat myös usein esiin ongelman, että rahoitus on aina sidottu tiettyyn sektoriin, mikä rajoittaa toiminnan luovuutta, ohjaa sitä tarpeettomiin siiloihin ja tätä kautta osaltaan vahvistaa kansalaisyhteiskunnan ohjausta rahoittajan taholta.

Järjestöissä nousi esiin myös avustuspäätöksiin liittyvä tiukka tulkinta siitä, mihin rahoitus oli myönnetty ja kuinka rahoitusta voi annetun tavoitteen mukaiseen toimintaan käyttää.

*“Kyllä se vaan nöyränä pitää, että mehän tehdään toisten rahoilla, jos näin sanotaan. Että rahoittaja määrää. Siis jos nyt ihan suoraviivaisesti ajatellaan, vaikka puhun tässä, että meidän järjestöllä on oma tarkoitus ja näin, mutta sitten kun haemme sen tarkoituksen mukaista avustusta, niin sitten sen jälkeen se on se rahoittaja, joka määrää tahdin.” (H 11)*

*“Se, että avustuksia on koko ajan muutettu, enemmän hankkeistettu, niin tekee sen, että rahoittaja käytännössä päättää, mitä järjestö tekee. Ja sen sijaan järjestön pitäisi oman tehtävänsä pohjalta mahdollisimman lavealla yleisellä toiminta-avustuksella pystyä itse päättämään, että mihin ne rahat kannattaa käyttää. Kyl mä pidän todella asiattomana sellaista mikromanageroimista, mitä esimerkiksi STEA harjoittaa STEA-rahoitteisiin järjestöihin. Sieltä ikään kuin rahoittaja kertoo, että missä kannattaisi kampanjoida [järjestön toiminta-alaan kuuluvaa riskikäyttäytymistä] vastaan. Ikään kuin siellä olisi asiantuntemusta siitä, miten järjestö fiksumusti asioita tekee.” (H 9)*

Avustusten käyttötarkoituksen tarkat määrittelyt kankeuttavat haastateltavien mukaan rahoituksen käyttöä. Varsin pienetkin rahoituksen käyttötarkoituksen muutokset edellyttävät rahoittajan muodollista päätöstä. Kuten haastateltava seuraavassa sitaatissa tuo esiin, tämä voi käytännössä johtaa siihen, että rahoittaja itse asiassa alkaa johtaa järjestöjen operatiivista toimintaa, mikä sekä julkisten varojen vastuullisen käytön että järjestöjen autonomian kannalta on ongelma.

*“Ja sitten ne on tosi absurdeja niin kuin täällä meillä sote-järjestöpuolella, kun STEA on mennyt tämmöiseen yksityiskohtaiseen järjestelmään, niin he itsekkin myöntää, että sitten ne kysymykset alkaa mennä todella yksityiskohtaiseksi. Et sit kun järjestöt haluaa varmistaa, että onko nyt varmasti tämä asia, mihin he käyttää rahan, niin onko se varmasti avustuskelpoinen, eikä tapahdu mitään, niin sitten ne suurin piirtein soittaa, että saanko mä nyt tarjota näille talkoolaisille ruoan vai pitääkö olla vain kahvi, sit mennään tälle tasolle. Ja sehän ei ole millään tavalla järkevää myöskään, et virkamies käy, sit voidaan miettiä, et okei tietääkö se virkamies siellä sit, et kumpi ois, vai olisiko järkevämpää, et se järjestö ihan itse päättää, että tarjoaako se ruokaa vai kahvia vai mitä se tekee. Et tavaltaan sit mennään just semmoiselle tasolle, et sitten se virkamies rupeaa oikeastaan tekemään sitä operatiivista toimintaa siellä järjestössä.” (H 1)*

Hyvin tiukat seuranta- ja raportointi kriteerit ovat ongelma erityisesti pienten järjestöjen kannalta. Niillä ei useinkaan ole laajoja henkilöstöresursseja hakemusten ja seurantaraporttien laadintaan.

*“STEA:n vaatimukset on niin kovat, niin tietysti niistä eniten kärsii ne pienet, joilla ei ole, iso järjestöhän voi sieltä aina irrottaa sitä työvoimaa raportointiin ja seurantaan ja muuhun, mut sit siellä pienessä järjestössä yksi ihminen väänsä ne samat. Niin tavallaan sit se, että voisiko olla jotain kevyempää niille, joilla sitä rahaa on vähemmän, niin se on yksi kysymys.” (H 11)*

*“Rahoituksen hakeminen ja raporttien tekeminen vaatii aika paljon työaikaa, että perustyöhön paljon vähemmän jää aikaa. Kun jos me jatkuvasti, yhdistys hakee*



*erilaisia rahoituksia, että pyöris toiminta. Jos STEAn avustus riittää vain tähän palkkaan, minun palkkaan, ja aika pieniä summia muuta. Ja se, mitä on muuta, se on edellisestä vuodesta jäänyt rahoitusta. STEA on myöntänyt avustusta vain palkkakuluihin, mutta toimintaan ei. Pitäisi etsiä muita hankkeita, että miten voimme sitä hyvinvointia edistää. Se vain itseasiassa tällöinen rahoituksen hakeminen ja raporttien tekeminen on työllistävää yhdistykselle ylipäänsä. Jos ajatellaan, että ihmiset vaihtuu, ja oli yksi työntekijä, sitten hän on tehnyt osan työtä, sitten hän on lähtenyt ja toinen joutuu tekemään raportteja hänenkin puolesta. Se on aika vaikeaa.” (H 13)*

Valtionavustuksiin liittyvä hakemus- ja seurantabyrokratia voivat johtaa siihen, että rahoituskriteerien ja -seurannan tiukentuessa rahoitusta saavat lopulta vain ammattimaisimmin johdetut järjestöt. Seurauksena voi olla valtiokeskeisten strategoiden ja kansalaisyhteiskunnan uudenlainen yhteenkietoutuminen, jossa kansalaisyhteiskuntaa ohjataan strategisella rahoituksella ja rahoituksella aikaansaatuisten vaikutusten arvioinnilla. Tämä voi johtaa yhtäältä siihen, että kansalaisyhteiskunta vähitellen menettää muutos- ja innovaatiokykyään. Esimerkiksi Hwangin ja Powellin (2009) mukaan järjestöjen ammattimaistumisen on taipumus johtaa niiden tavoitteiden maltillistumiseen ja rationalisaatioon. Seurauksena voi olla eräänlainen ammattikansalaisuus, jossa ammattilaiset toimivat toisten puolesta sen sijaan että ihmiset toimisivat yhdessä (Skocpol 2003).

#### 4.2.4 Avustuskriteerien avoimuudessa puutteita

Rahoitusjärjestelmää pohdittaessa on muistettava, että kolmannen sektorin organisaatioiden vastuullisuusvelvollisuuden ei tulisi olla vain rahoitettavan ”tilivelvollisuutta” rahoittajalle. Järjestöjen vastuullisuusvelvollisuus koskee myös jäseniä, järjestöjen työntekijöitä ja järjestön yleishyödylliselle toiminnan piirissä olevia ihmisiä.

Kolmannen sektorin organisaatioiden on voitava odottaa, että viranomaiset toimivat ennakoitavasti ja vastuullisuusvelvollisuutensa mukaisesti myös järjestöjä kohtaan. Vastuullisuusvelvollisuus ei ole vain ylhäältä alas kohdistuva ”tilivelvoite”, vaan kaksisuuntainen suhde: myös rahoittajalta pitää voida odottaa vastuullista toimintaa.

Esimerkiksi Eeva Kalmarin (2018) yleishyödyllisten yhdistysten valtionavustuksia tarkastelevassa opinnäytetyössä tuli esiin, että kaikilla valtionapua myöntävillä viranomaisilla on omat, erilaiset ohjeistuksensa avustuksen hakuun, käyttöön ja raportointiin. Myös avustushakuun liittyvät ohjeet, lomakkeet ja muu materiaali ovat erilaisia. Kaikilla oli myös omat kanavansa avustuksen hakuun ja raportointiin liittyvien aineistojen toimittamiseksi.

Haastateltavien mukaan rahoittajien edellyttämät avustus- ja raportointikäytännöt vaihtelevat ennakoimattomasti jopa vuosittain:

*“Meillä on täysin ennakoimatonta. Mä oon nyt, oonko mä viimeiset kuusi vai seitsemän vuotta jossakin roolissa niitä avustuspapereita täytellyt tai hoitanut, että joku muu täyttää. Se on lähes joka kerta ollut erilainen. Siellä aina saadaan joku hyvä idea, et pitäisi uudistaa lomaketta, ja sit se selvityslomake ei vastaa hakemuslomaketta, kun siinä välissä saadaan uusia ideoita. Niitä avustusehtoja tulkitaan eri tavalla eri vuosina, niitä tulkitaan myös takautuvasti eri tavalla, joka on johtanut siihen, että joudutaan tekee välillä isojaikin palautuksia ja aivan absurdeja selvityksiä niistä tulee.” (H 3)*

Ongelmana tuli haastatteluissa edellisen sitaatin mukaisesti esiin se, että hakulomakkeet, raportoinnit, mutta myös tulkinnat ja käytännöt varojen käytön oikeasta kohdentumisesta voivat ennakoimattomasti muuttua. Järjestöt kritisoivat myös OKM:n päätösten viivästyistä, mikä heikentää järjestöjen kykyä toimia suunnitelmallisesti ja vastuullisesti esimerkiksi omia työntekijöitään ja yhteistyökumppaneitaan kohtaan.

*“Se on täysin [ennakoimatonta]. /.../ Kun ne päätökset varsinkin tulee niin myöhään. Hakemukset tehdään lokakuun puoliväliin mennessä, nyt oli myöhemmin vielä, se oli joskus, marraskuun alkuun taisi olla, niin sitten päätökset tulee joskus jopa maaliskuun puolivälissä. Ne on yrittänyt aikaistaa sitä, mutta esimerkiksi meillä se on niin, silloinhan me ollaan jo yksi neljännes melkein vuodesta käyty. Ja meillä on rahoituksesta iso osa jo kiinnitetty silloin. Entäs, jos me ei saataisikaan siihen sitä valtion tukea? Että on se tosi ennakoimatonta, et jos ne olisi, jostain syystä päättäisi, että leikataan reippaasti, niin kyllähän siihen nyt on hankalaa [varautua], kun ne päätökset tulee niin myöhään. /.../ siis hirveä himmelihän tämä talous on, että se vaatii vaan semmoista hermoja, koska koko ajan on epävarmaa tietyllä tavalla. Ja joka vuosi on yhtä epävarma vuosi aina, aina odotetaan jännityksellä niitä OKM:n päätöksiä.” (H 8)*

*“Käytännössä alalla on tosi monta järjestöä, jolla on joka alkuvuosi kassakriisi, koska se päätöksenteon aikaikkuna on sellainen, hakemukset pitää jättää kuukausitolkulla ennen kuin päätökset tulee. Ja mä en ymmärrä, mihin se perustuu, että siellä ei pystytä tekemään nopeammin päätöksiä. Ja sitten tosiaan OKM:n puolella on aivan naurettavia itseluotuja kriteerejä sieltä, että miten ei pysty järkevästi siirtämään vuoden yli joitakin ikään kuin rahoja. Se on täysin toiminnan logiikan vastaista. Alalla on järjestöjä, joilla ei pystytä toiminnanjohtajalle maksamaan tammi–helmikuussa palkkaa, koska on aina kassakriisi silloin. Ja tämä on semmoinen asia, mistä mun mielestä rahoittajan pitäisi kantaa vastuunsa sen sijaan, että kun kytätään sitä, että toimiiko meidän hallitukset hyvin, niin voisivat*

*siellä ministeriön päässä miettiä, että miten he käytännössä estää kunniallisen työnantajatoiminnan.” (H 9)*

Haastatteluissa tuli esiin järjestöjen kannalta ongelmana myös se, että ministeriöiden avustuspäätöskriteerit eivät ole läpinäkyviä. Toisaalta tehtyjä rahoituspäätöksiä ei perustella mitenkään. Tämä voi nostaa esiin pelkoja avustusten myöntämisen henkilökeskeisyydestä ja mielivaltaisuudesta, mikä voi edelleen vaikuttaa järjestöjen kykyyn toimia yhteiskunnallisen kehityksen kriittisinä kommentaattoreina:

*“Nimenomaan kun siitä on puuttunut se prosessi, niin se on ollut täysin, uskallan jopa sanoa, että mielivaltaista riippuen kyseisestä virkamiehestä, kuka hoitaa hommaa. /.../ Se riippuvaisuus rahoittajan kulloisestakin tulkinnasta tai kulloisistakin ohjeistuksista, ja myös ne henkilösuhteet siinä, jos ajatellaan, että ne on samat ihmiset, jotka käsittelee tai opastaa meitä hakemaan rahaa, ne käsittelee meidän avustushakemukset, tekee esityksen ministerille. Ne on samat ihmiset, jotka tekee yhteistyöhankkeita meidän kanssa. Se väistämättä tietysti johtaa siihen, että kun tekisi mieli kritisoida jotain asiaa, niin samalla tiedostan, että tämä ihminen päättää siitä, että mitä meille esitetään seuraavana rahoituksena, tai tämä ihminen päättää siitä, että millainen tunnelma on niissä kokouksissa, missä me tehdään yhteisiä hankkeita. Et kyllä se, missään nimessä ei olla missään Unkari, Puolan tyyppisellä, et kansalaisyhteiskunnan tilasta pitää olla huolissaan, mut et musta tämä on semmoinen asia, mihin pitää kiinnittää huomiota. (H 2)*

*“Ja mä tiedän kyllä, että meillä on jäsenjärjestöjä, just vähän aikaa sitten keskustelin yhden jäsenjärjestön toiminnanjohtajan kanssa siitä, että hän olisi halunnut hyvin kipakasti kritisoida ministeriötä, mutta he ei sitten kuitenkaan uskaltanut, kun ne pelkäsi, että heiltä sitten niistetään entisestäänkin vähän rahat pois, jos he uskaltaa kritisoida. /.../ Kyllähän tämä on tosi huolestuttava tilanne. Sen takia ihan selkeät avustuskriteerit olisi myöskin sellainen, mikä kansalaisyhteiskunnan vapautta lisääisi, että olisi avointa ne perustelut, joilla rahoitusta saadaan, eikä voi [syntyä] kuvitelmaa, että joku virkamies voi käyttää omaa mielivaltaansa siitä, että jos jonkun toiminnanjohtajan naama ei miellytä tai jonkun järjestön tyyli ei miellytä, niin voidaan rahat ottaa pois tai niitä vähentää.” (H 9)*

Avustusjärjestelmään liittyvät ennakoimattomat ja henkilökeskeiset ulottuvuudet lisäävät kokemusta järjestötyön epävarmuudesta. Tämä taas korostaa henkilösuhteiden ja poliittisen vaikuttamisen merkitystä hakemusprosesseissa. Lisäksi ne voivat tuottaa epävarmuutta ja vaihtuvuutta kolmannen sektorin palkka-työntekijöiden keskuuteen (ks. Ruuskanen ym. 2013). Edelleen rahoituksen ennakoimattomat ulottuvuudet lisäävät kokemusta julkisesta rahoitusriippuvuudesta, mikä voi johtaa järjestöjen kriittisen äänen vaimenemiseen.

## 5 Ratkaisuja kansalaisyhteiskunnan haasteisiin

Tutkimushankkeen tavoitteena oli paitsi tunnistaa toimintaympäristön muutosten vaikutuksia kansalaisyhteiskunnan toimintaedellytyksiin, myös kehittää suosituksia, toimintaehdotuksia ja malleja autonomisen kansalaisyhteiskunnan edistämiseksi sekä arvioida, millaisia vaikutuksia näillä ehdotuksilla olisi.

Tässä luvussa esitellään kahdeksan tutkimuskonsortion laatimaa suositusta, joilla voidaan näkemyksemme mukaan osaltaan vastata raportin aiemmissa kohdissa esiin nostettuihin haasteisiin ja ongelmiin. Suositukset ovat konsortion asiantuntijoiden (Demos Helsinki, Jyväskylän yliopisto, Suomen ympäristökeskus) laatimia, mutta niihin on saatu syötteitä kansalaistoimijoiden haastatteluista ja kahdesta työpajasta. Suositusten laatimisessa on hyödynnetty myös kartoitusta kiinnostavista kansalaisyhteiskunnan toimintaa tukevista toimintamalleista maailmalta. Toimintamalleista muutamia on nostettu kiteytetysti luvu tietolaatikoihin. Kokonaisuudessaan uusien toimintamallien kartoitus löytyy liitteestä 1.

Konsortio on vastannut myös suositusten etukäteisarvioinnista. Etukäteisarvioinnin tavoitteena on ollut vahvistaa ratkaisuehdotusten laatua ja varmistua niiden toteuttamiskelpoisuudesta tai saada tietoa mahdollisista toteuttamisen haasteista. Arvioinnissa on hyödynnetty kansalaistoimijoiden Howspace-verkkokeskusteluun jättämiä kommentteja. Kirsi Kuusikko Lapin yliopiston oikeutieteiden tiedekunnasta vastasi suositusluonnosten oikeudellisten reunaehtojen arvioinnista eli sen arviomisesta, edellyttääkö suositus lainsäädännöllisiä muutoksia.

### 5.1 Arvioinnista – ollaanko matkalla tavoitteisiin?

Arviointi on jonkin asian arvon tai ansion määrittelyä. Arvioinnin perusasiat ja käytännöt ovat aina varsin samoja riippumatta siitä, mitä arvioidaan: arviointi edellyttää toiminnan ja arvioinnin tavoitteiden määrittämistä, arviointikysymysten ja kriteerien luomista, aineistoa sekä raportointia, jonka arvioinnin tuloksia voidaan viedä käyttöön (Aalto-Kallio ym. 2009, 11, 43–55). Arviointia voidaan tehdä etukäteisarviointina, toiminnan aikana (joko jatkuvana tai yksittäisenä väliarviointina) sekä jälkikäteisarviointina.

Etukäteisarviointi tarkoittaa nimensä mukaisesti vaikutusten arviointia ennen suunnitelman toimeenpanoa. Sillä voidaan hakea vastauksia mm. siihen, ovatko toiminnan tavoitteet perustellut, mitkä ovat suunnitelman toteutumismahdollisuudet, mitä vaikutuksia suunnitelman toteuttamisesta seuraa ja miten suunnitelma toteuttaa tavoitteita (Paldanius & Tallskog 2007, 83–84). Tässä hankkeessa on tehty ratkaisuehdotusten etukäteisarviointia, jonka tavoitteena on vahvistaa ratkaisuehdotusten laatua ja varmistua niiden toteuttamiskelpoisuudesta.

Arviointikysymykset laaditaan aina suhteessa arvioinnin tavoitteisiin (ks. esim. Aalto-Kallio 2009.) Tässä hankkeessa ratkaisuehdotuksia on arvioitu autonomian, yhdenvertaisuuden, kestävyiden ja elinvoimaisuuden vahvistumisen näkökulmasta. Autonomialla tarkoitetaan tässä kansalaisyhteiskunnan itsenäisyyttä julkisen ja yksityisen sektorin toiminnasta ja toimintalogiikoista. Yhdenvertaisuudella viitataan erilaisten kansalaistoimijoiden kohtelemiseen samalla tavoin, mutta niiden eroavuudet huomioidaan ottaen. Kestävyydellä ja elinvoimaisuudella tarkoitetaan moninaista, kansalaistoimintaan pohjaavaa kansalaisyhteiskuntaa ja sen uudistumiskykyä. Arviointikehikko löytyy liitteestä 2.

## 5.2 Suositukset kansalaisyhteiskunnan vahvistamiseksi

Seuraavassa annetaan kahdeksan suositusta, jotka toteuttamalla kansalaisyhteiskunnan autonomia, yhdenvertaisuus ja elinvoimaisuus voi parantua. Jokaisen suosituksen kohdalla on avattu myös sen perustelut.

### **Suositus 1: Kansalaisyhteiskunnan riippuvuutta rahoittajan strategisista tavoitteista vähennetään**

- Kasvatetaan yleisavustuksien osuutta suhteessa kohdennettuihin avustuksiin.
- Valtionavustuksia jakavat ministeriöt myöntävät osan nykyisestä rahoituksesta innovaatio-, kokeilu ja kehittämishankkeisiin (esim. mahdollistamalla sen, että kohdennetuista avustuksista tietyn osuuden voi käyttää toiminnan vapaaseen kehittämiseen.)
- STEAn pienavustuskokeilu vakinaistetaan ja otetaan käyttöön myös muissa julkisissa avustuksissa jakavissa ministeriöissä yhdistysten yhdenvertaisuuden takaamiseksi osana valtionavustusten yhtenäistämiskäytäntöjä.

- Selvitetään keinoja kannustaa yhdistyksiä omarahoituksen hankintaan. Selvitetään myös sosiaali- ja terveysyhdistyksien valtionavustuksia koskevan valtioneuvoston asetuksen (29.12.2016/1552) muuttamista niin, että myös niiden kohdalla voidaan käyttää harkintavaltaa siinä, miten avustusta käytetään ja miten muut tulot vaikuttavat valtionavustusten määrään ja käyttöön.
- Valtionavustuksia jakavat ministeriöt yhtenäistävät valtionavustuslain soveltamiskäytäntöjään sekä viestittävät niistä nykyistä paremmin, jotta avustuksen saajille olisi nykyistä selkeämpää, mihin avustusta saa käyttää.

### Suosituksen tausta

Julkinen rahoitus mahdollistaa vahvan ja vakaan kansalaisyhteiskunnan, mutta sen kääntöpuolena on, että rahoittaja väistämättä ohjaa rahoitettavan toimintaa. Rahoituksen kautta tapahtuva tiukka toiminnan tavoitteiden ja tuloksellisuuden arviointi vaarantaa kansalaisyhteiskunnan autonomiaa sekä mahdollisuuden itsenäisesti määrittää toimintansa tarkoitus ja parhaat tekemisen tavat. Kansalaisyhteiskunnan tila ja tulevaisuus -hankkeen mukaan yhdistykset kokevat rahoittajan ohjauksen lisääntyneen viime vuosina (ks. luvut 4.2.; 4.2.1. ja 4.2.3.) Tämä näkyy erityisesti siinä, miten yksityiskohtaisesti rahoittaja ohjaa järjestöjen tavoitteita projekti- ja erityisavustuksilla sekä siinä, miten yksityiskohtaisesti järjestöjen toiminnan sisältöihin rahoituspäätösten pohjalta puututaan. Sama viesti välittyy sote-järjestöjen Järjestöbarometrissa, jonka mukaan vuonna 2016 vielä 80% valtakunnallisista sote-järjestöistä arvioi autonomiansa riittäväksi, mutta vuonna 2018 osuus oli enää 56% (ks. luku 4.2.)

On selvää, että julkisia varoja jaettaessa niiden käyttöä tulee suunnata järkeviin kohteisiin ja niiden vastuullista käyttöä seurata. Kansalaisyhteiskunnan autonomian takaamiseksi tulisi kuitenkin pohtia, voisivatko rahoittajat myöntää suuremman osan nykyisestä rahoituksesta innovaatio-, kokeilu- ja kehittämishankkeisiin. Tämä voitaisiin tehdä esimerkiksi niin, että järjestöt voisivat käyttää kohdennetuista avustuksista tietyn osuuden oman toimintansa vapaaseen kehittämiseen. Tulisi myös pohtia, pitäisikö vapaammin käytettävien yleisavustuksien osuutta suhteessa kohdennettuihin avustuksiin kasvattaa.

Jotta yhdistykset eivät olisi niin riippuvaisia julkisesta rahoittajasta, tulisi miettiä keinoja kannustaa niitä omarahoituksen hankintaan. Nyt kohdennettu avustus pitää palauttaa, jos hankkeen tulos jää ylijäämäiseksi, mutta tämä käytäntö ei kannusta muun rahoituksen hankintaan. Lähtökohtaisesti valtionavustuslaki mahdollistaa sen, että valtionavustuspäätöksen yhteydessä rahoittaja päättää siitä, miten rahoituksen saajan hankkeesta saamat tulot tai muut tulot vaikuttavat avustuksen määrään ja käyttöön.

Sote-järjestöjen avustusta koskeva asetus (29.12.2016/1552) kuitenkin rajoittaa rahoittajan päätäntävaltaa tässä. Tulisikin harkita ko. asetuksen muuttamista niin, että eri tahoilta rahoituksensa saavat yhdistykset olisivat tässä yhdenvertaisia.

Kansalaisyhteiskunnan tila ja tulevaisuus -hankkeen mukaan erityisesti pienemmät yhdistykset kokevat julkisiin avustuksiin liittyvät haku- ja raportointiprosessit työläiksi ja monimutkaisiksi. Yksi ratkaisu on vakiinnuttaa STEAn vuonna 2018 käynnissä ollut pienavustuskokeilu jatkuvasti haettavissa olevaksi tueksi. Pienavustuskokeilussa myös keskusjärjestöihin kuulumattomat yhdistykset saattoivat hakea toimintaansa pienavustusta (suuruudeltaan 1000 €–7000 €). Avustusta haettiin kevennetyllä hakulomakkeella, ja haussa oli STEAn normaalikäytäntöä lyhyempi haku- ja myöntösykli. Yhdistysten yhdenvertaisuuden takaamiseksi pienavustuksien tulisi olla kuitenkin myös muiden kuin sosiaali- ja terveysalan yhdistysten haettavissa.

Julkisilla rahoittajilla on keskenään erilaiset ja vaihtelevat käytännöt siitä, mitkä ovat eri avustuslajien hyväksytyt käyttötarkoituksia (esimerkiksi erityisavustuksen käyttäminen yleiskulujen kattamiseen. Ks. myös luku 4.2.4). Kansalaisyhteiskunnan toimijoiden tasa-arvoisen kohtelun takaamiseksi näitä käytäntöjä tulisi yhtenäistää.

## **Suositus 2: Vahvistetaan kansalaistoimijoiden ääntä valtionavustustoiminnassa**

- Luodaan toimintamalli, joka varmistaa kansalaistoimijoiden ja rahoittajan välisen säännöllisen vuoropuhelun esimerkiksi kansalaistoiminnan toimintaympäristön muutoksista, valtionavustusten suuntaamisesta, rahoitettujen hankkeiden tukemisen tavoista sekä niiden raportoinnista ja arvioinnista. Varmistetaan, että myös pienemmät yhdistykset ja neljännen sektorin toimijat pääsevät vuoropuheluun mukaan. Toteutetaan malli osana käynnissä olevaa Valtionavustustoiminnan kehittämisen ja digitaalisointi -hanketta.
- Lisätään sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustusasioiden neuvottelukunnan resursseja niin, että se voi panostaa vuorovaikutukseen kansalaisyhteiskunnan kanssa nykyistä laajemmin (mm. digitaaliset työkalut ja muut osallistumisen menetelmät ja prosessit) sekä niin, että varsinaisia jäseniä laajempi joukko kansalaistoimijoita voi osallistua neuvottelukunnan asioiden käsittelyyn.

## Suosituksen tausta

Yhdistykset haluavat saada äänensä voimakkaammin kuuluviin rahoittajien avustuslinjausten suunnittelussa. Lisäksi rahoittajalta on toivottu vahvempaa yhteyttä ja ymmärrystä paikallistason tarpeista. Tämä edellyttää rahoittajan ja avustusten hakijoiden tiiviimpää vuorovaikutusta valtionavustustoiminnan eri vaiheissa.

Parhaillaan käynnissä olevassa Valtionavustustoiminnan kehittäminen ja digitalisointi -hankkeessa uudistetaan ja yhtenäistetään koko valtionavustusprosessi avustustoiminnan suunnittelusta sen seurantaan. Osana uudistusta tulee rakentaa toimintamalli valtionapuviranomaisten ja rahoituksen hakijoiden yhteiskehittämiselle ja keskusteluille. Yhteiskehittämiseen pitää ottaa mukaan monipuolisesti erilaisia ja erikokoisia kansalaistoimijoita ja myös neljännen sektorin edustajia.

Suomessa on vuodesta 2017 toiminut valtioneuvoston asettama sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustusasioiden neuvottelukunta sekä neuvottelukunnan erillinen arviointi- ja avustusjaosto. Neuvottelukunta koostuu sote-järjestöjen ehdottamista yhdistysten edustajista, ja sen tehtävänä on "antaa sosiaali- ja terveysministeriölle lausuntoja avustustoiminnan yleisistä linjauksista ja strategisista suuntaviivoista. Neuvottelukunta myös kehittää ja arvioi avustuspolitiikkaa ja järjestötoimintaa.

Neuvottelukunnassa voi olla mukana vain rajallinen joukko yhdistyksiä. Parhaimmillaan neuvottelukunnan jäsenyhdistykset käyvätkin käsittelyssä olevista asioista keskustelua muiden oman alan yhdistysten kanssa, mikä tuo useammille yhdistyksille mahdollisuuden vaikuttaa rahoittajan toimintaan. Tähän työhön ei kuitenkaan ole virallisia reittejä tai resursseja, vaan neuvottelukunnan jäsenet osallistavat muita saman alan yhdistyksiä oman halunsa ja aikataulujensa mukaan.

Yhdistysten laajempaa osallistumista neuvottelukunnan toimintaan tuleekin vahvistaa panostamalla moninaisesti vuorovaikutuksen muotoihin ja esimerkiksi hyödyntämällä digitaalisia työkaluja verkkokeskustelujen käymiseen ja suuntaa-antavia äänestyksien järjestämiseen. Oleellista on myös, että osallistamisen kautta tietoa myös hyödynnetään. Tähän neuvottelukunta tarvitsee resursseja.

### **Suositus 3: Avoimen, joukkoistetun lainvalmistelun käytäntöä levitetään kansalaisyhteiskunnan äänen vahvistamiseksi lainsäädäntöprosessissa**

- Oikeusministeriö dokumentoi avoimen lainvalmistelun ohjeet muiden lainvalmisteluohjeiden joukkoon. OM tuo ohjeet osaksi ministeriössä käynnissä olevan paremman sääntelyn toimintaohjelman toteutusta.



- Oikeusministeriö tunnistaa eri ministeriöistä avoimen lainvalmistelun kehittämistä kiinnostuneet ihmiset ja kokoaa heidät verkostoon, jonka jäsenet tukevat toisiaan avoimen lainvalmistelun hankkeissa ja jakavat oppeja niistä.
- Jokaisessa ministeriössä otetaan tavoitteeksi toteuttaa vähintään yksi lainsäädäntöhanke avoimen lainvalmistelun käytäntöjä noudattaen käynnissä olevan hallituskauden aikana.

## Suosituksen tausta

Kansalaisyhteiskunnan tila ja tulevaisuus -hankkeessa on tullut ilmi, että osa kansalaisyhteiskunnan toimijoista kokee, ettei kansalaisyhteiskuntaa ole kuultu tarpeeksi, kun on valmisteltu lainsäädäntöä, jolla on vaikutusta kansalaisyhteiskuntaan (esimerkkinä on käytetty esimerkiksi sote-uudistuksen valmistelua). Erityisesti pienet tai epämuodolliset toimijat ovat kokeneet, ettei niiden ääni kuulu tarpeeksi. Yksi ratkaisu ongelmaan on avoimen, joukkoistavan lainvalmistelun hyödyntäminen lainsäädäntötyössä.

Avointa, joukkoistavaa lainvalmistelua on tehty muun muassa parhaillaan oikeusministeriössä käynnissä olevassa Yhteisöllinen kansalaistoiminta 2020-luvulla -hankkeessa, jossa tullaan uudistamaan yhdistyslakia (ks. myös liite 1 luku Hallinnon prosessit). Hankkeessa kerätään sekä verkkokeskusteluilla että esimerkiksi kirjastoissa järjestetyillä tilaisuuksilla tietoa kansalaisten toiveista ja tarpeista kansalaistoiminnan sääntelyyn liittyen. Sen jälkeen selvitetään yhteiskunnan kannalta tärkeät reunaehdot ja miten nämä sovitetaan yhteen. Sitten kehitetään ratkaisuehdotuksia toiminnan helpottamiseksi, arvioidaan ratkaisuvaihtoehtojen vaikutusta eri toimijoihin sekä lopuksi laaditaan hallituksen esitys yhdistyslain muuttamisesta.

Avoimen lainvalmistelun etu on, että se tarjoaa tasa-arvoisemmat vaikuttamismahdollisuudet erikokoisille yhdistyksille, järjestäytyneille ja järjestäytymättömille toimijoille sekä kaikille kansalaistoiminnassa mukana oleville ihmisille. Avoimuus ja osallisuus lisäävät luottamusta lainvalmisteluun sekä sitouttaa siihen osallistuneita, jolloin uuden lain käyttöönotto voi olla helpompaa. Kansalaistoimijoiden mukaan ottaminen alusta alkaen ohjaa työtä heti oikeaan suuntaan. Jotta kansalaisyhteiskunnalla koko laajuudessaan on mahdollisuus osallistua lainvalmisteluun, on tärkeää, että työssä panostetaan mahdollisimman monenlaisten kansalaistoimijoiden tavoittamiseen.

Suomessa oikeusministeriö vastaa lainsäädäntötyön ohjeistamisesta. Avoimen lainvalmistelun leviäminen ja juurtuminen edellyttää totuttujen toimintatapojen ja kulttuurin muutosta ministeriössä, mikä tapahtuu usein hitaasti. Muutosta kannattaa edistää koikeiluilla, joissa uutta tapaa valmistella lainsäädäntöä kokeillaan yksittäisessä hank-

keessa siitä oppien. Avoimen lainvalmistelun käytännöt tulisi dokumentoida ohjeistukseksi muiden lainvalmisteluohjeiden joukkoon ja ne tulee nostaa osaksi oikeusministeriössä parhaillaan työstettävää paremman sääntelyn toimintaohjelmaa.

### TIETOLAATIKKO 3: RADIKAALISTI AVOIN VALTIONHALLINTO TAIWANISSA

*Taiwanin valtionhallinnossa on käytössä radikaalin avoimuuden periaate, jota noudattamalla turvataan avointa päätöksentekoa ja hallinnon toimien näkyvyyttä kansalaisyhteiskunnalle. Läpinäkyvyyden lisääminen yhdessä demokraattisten vaikutusmahdollisuuksien kanssa tukee luottamusta ja mahdollisuuksia kansalaisyhteiskunnan ja hallinnon rakentavaan kohtaamiseen. Käytössä on mm. vTaiwan (Virtual Taiwan) -alusta, jossa kuka tahansa voi liittyä keskusteluun, kun päätöksentekijät, asiantuntijat ja muut asianomaiset pohtivat ratkaisuja monimutkaiisiin ongelmiin. vTaiwan -alustalla on esimerkiksi neuvoteltu ratkaisu siihen, kuinka henkilökuljetuspalvelu Uberin toimintaa tulisi Taiwanissa säädellä. Taiwanissa hallinto tekee yhteistyötä avoimuutta kehittävien kansalaistoimijoiden kanssa, mikä on keino myös vaikuttaa kansalaisyhteiskunnan arvostuksen lisääntymiseen. Taiwanin radikaalisti avoimesta valtionhallinnosta voi lukea lisää liitteestä 1.*

### Suositus 4: Varmistetaan, että kaikilla Suomen alueilla on kansalaistoimintaa tukeva ja yhteisiä resursseja koordinoiva taho

- Oikeusministeriö tekee selvityksen verkostoyhdistysten tilanteesta eri maakunnissa esimerkiksi yhteistyössä verkostojärjestöjen neuvottelukunnan kanssa.
- Verkostoyhdistyksien rahoituksen tulee tulla jaetusti kaikilta järjestöjä rahoittavilta ministeriöiltä (pelkän STEAn sijaan), jottei rahoitusmalli luo keinotekoisia raja-aitoja yhdistysten toimintaan.

### Suosituksen tausta

Erityisesti pienet, vapaaehtois pohjalta toimivat yhdistykset sekä ilman muodollista organisaatiota toimivat kansalaisten yhteenliittymät kaipaavat tukea esimerkiksi avustushakemusten tekoon ja avustusten käytön raportointiin, hallintoon ja taloudenpitoon, yhdistystoiminnan kehittämiseen sekä tarjolla olevien rahoitusmahdollisuuksien selvittämiseen. Tämä on tärkeää, jotta kansalaisyhteiskunta pysyy moninaisena ja elinvoimaisena. Lisäksi yhdistykset voisivat entistä paremmin hyödyntää jaettuja resursseja, kuten tiloja, koulutuksia ja digitaalisia työkaluja.

Suomessa toimii jo useampia niin kutsuttuja verkostoyhdistyksiä, jotka tarjoavat edellä mainitun kaltaista tukea yhdistystoimijoille alueellaan. Esimerkiksi Keski-Suomen Yhteisöjen Tuki ry (KYT ry) auttaa henkilökohtaisesti alueen yhdistyksiä, toimii yhdistyksiä yhteen tuovana ja niiden toimintaa koordinoivana alustana sekä pyörittää Jyväskylässä Kansalaistoiminnan keskus Mataraa. KYT ry saa ison osan rahoituksesta STEA:lta, jonka vuoksi palveluja tarjotaan tämän rahoituksen osalta erityisesti sote-sektorin toimijoille ja hyvinvointia edistäville yhdistyksille. Rahoitusta pitäisikin tarjota sektorirajat ylittäen, jotta se vastaisi juuri kyseessä olevan alueen tarpeisiin eikä vahvistaisi turhia silloja kansalaistoiminnassa.

KYT ry:n kaltaisia verkostoyhdistyksiä tarvitaan, jotta myös pienemmät, vapaaehtois-pohjalta toimivat yhdistykset ja vapaat kansalaistoimijat pysyvät elinvoimaisina, vahvistuvat ja uudistuvat. Tärkeää on, että toiminta on käytännössä järjestetty niin, että palkatun henkilöstön lisäksi myös vapaaehtoiset voivat hyötyä verkostoyhdistyksen tuesta. Alueellisten yhdistysten tukeminen voi sopia kattojärjestöjen tehtäviin, mutta kaikilla yhdistyksillä ei ole omaa kattojärjestöä eikä niistä kaikilla ole esimerkiksi tarpeeksi henkilöstöä tukemaan yhdistyksiä henkilökohtaisesti ja lähellä toimijoita. Verkostoyhdistysten avulla voitaisiin ratkoa näitä ongelmia. Hyväksi koettua toimintamallia tulisi pyrkiä levittämään ja juurruttamaan ympäri Suomen. Vasta perustettu verkostojärjestöjen neuvottelukunta voisi tarjota asiantuntijatukea kehittämisessä.

Suomessa on jo useampia verkostoyhdistyksiä ja yhdistystoimintaa koordinoivia tahoja. Jotta ei luoda päällekkäisiä rakenteita (esimerkiksi alueilla, joissa kattojärjestöt jo onnistuneesti tukevat paikallisyhdistyksiä) ja vastataan todelliseen tarpeeseen parhaalla mahdollisella tavalla, tulee ensin tehdä selvitys verkostoyhdistysten tilasta, tarpeista ja parhaista jaettavista käytännöistä. Selvitys tulee tehdä yhteistyössä verkostoyhdistysten neuvottelukunnan kanssa.

#### TIETOLAATIKKO 5: KEHRÄT JA SUKKULAT PAIKALLISEN KEHITTÄMISEN TUKENA

*Helsingin kaupunginosayhdistykset ry:n Helsingin paikallinen kehittämisspolku (STAKE) -hankkeessa kehitettiin vuosina 2012–2015 järjestäytyneen kansalaislähtöisen kehittämisen toimintamalli, jonka ytimen muodostavat Kehrät ja Sukkulat. Sukkulat toimivat eräänlaisena ammattitukena Kehrille, eli paikallisille kehittämisryhmille. Kehrät ovat avoimia verkostoja, jotka kehittävät yksittäisten ihmisten, järjestöjen tai muiden toimijoiden ideoista konkreettisia hankkeita yhteistyössä Sukkuloiden kanssa. Mallissa ideoiden ja hankkeiden kehittäjät saavat Sukkuloiden kautta tukea muun muassa hankkeistamisen ja hankehallinnon osaamisessa sekä rahoitusosaamisessa. Lisäksi Sukkulat toimivat kehittämisen rajapintana paikallisen kansalaistoiminnan, julkisen ja yksityisen sektorin välillä. Mallin kehittäjät näkevät mallin tuovan kunnalle resursseja, kun paikalliset foorumit ja verkostot kytkeytyvät virastojen avuksi. Mallin nähdään parantavan kunnan työn hallittavuutta, tehostavan suunnitteluprosesseja ja mahdollistavan investointien kohdentamista paremmin. Kehrästä ja sukuloista voi lukea lisää liitteestä 1.*

### **Suositus 5: Valtionapuviranomaiset yhtenäistävät valtionavustusten hakemisen, myöntämisen ja raportoinnin käytäntöjä**

- Valtionavustuksia myöntävät tahot yhtenäistävät valtionavustusten hakemisen, myöntämisen ja raportoinnin käytännöt.
- Valtionavustuksia kansalaistoimijoille myöntävien ministeriöille taataan yhteneväiset resurssit avustustoimintaan, jotta kansalaistoimijoita voidaan kohdella yhdenvertaisesti.
- Avustuspäätökset valmistellaan tiimeissä tiedonkulun parantamiseksi, hyvien käytäntöjen levittämiseksi, henkilökeskeisyyden vähentämiseksi ja läpinäkyvyyden lisäämiseksi.
- Rahoituksen hakijalle annetaan palautetta hakemuksesta, vaikkei rahoitusta olisi myönnetty. Näin varmistetaan, että hakijat voivat oppia haku-prosessista eikä siihen käytetty aika mene hukkaan.

#### **Suosituksen tausta**

Suomessa valtionavustuksia kansalaisyhteiskunnan toimijoille jakavat useat eri ministeriöt. Eri rahoittajatahoilla on eri kokoiset resurssit hoitaa avustustoimintaa. Niillä on omat, erilaiset ohjeistuksensa avustusten hakuun, käyttöön ja raportointiin. Lisäksi avustusten hakuun liittyvät ohjeet, lomakkeet ja muut materiaalit ovat erilaisia ja niitä myös tulkitaan eri tavoin eri ministeriöissä. Tutkimushankkeen haastateltavien mukaan käytännöt ja lomakkeiden sisällöt saattavat myös muuttua täysin ennakoimattomasti jopa vuosittain (ks. luku 2.4.4.)

Kaikki tämä vaikeuttaa tarpeettomasti yhdistysten toimintaa ja vie aikaa niiden ydintekemiseltä. Tilanne uhkaa myös heikentää pienempien yhdistysten toimintamahdollisuuksia, jos niillä ei ole tarpeeksi osaavaa henkilöstöä hoitamaan avustusbyrokratiaa.

Rahoituspäätöksiä ei myöskään perustella mitenkään, mikä vähentää niiden läpinäkyvyyttä ja nostaa huolia siitä, että yksittäinen virkamies voi oman tahtonsa mukaan päättää avustuksen myöntämisestä. Tämä rapauttaa kansalaisten ja hallinnon välistä luottamusta. Yhdistysten hakemuksia varten tekemä työ menee myös hukkaan, jos siitä ei voi oppia palautteen muodossa.

Valtionapuviranomaisten hakemus-, päätöksenteko- ja rahoituksen seuranta- ja viestintäkäytäntöjä tulisivin yhtenäistää. Työhön käytettävissä olevia resursseja tulisi jakaa tasaisemmin eri rahoittajaministeriöiden kesken. Avustuspäätökset tulisi valmistella tiimeissä henkilökeskeisyyden vähentämiseksi ja läpinäkyvyyden lisäämiseksi.

### **Suositus 6: Valtionavustusten jakamisessa kokeillaan avustushakemusten yhteismuotoilua**

- Valtionavustuksia jakavat tahot kokeilevat avustusten yhteismuotoilua osana Valtionavustustoiminnan kehittämisen ja digitalisointi -hanketta.

## Suosituksen tausta

Valtionavustusten hakeminen vuosittain teettää paljon työtä yhdistyksissä. Perinteisesti avustusten hakeminen hyödyttää lähinnä niitä joiden ”hakemus voittaa”. Hakeminen vie kansalaistoimijoiden resursseja, ja jos haettua rahaa ei tule, on tehty turhaa työtä. Avustushakemusten yhteismuotoilu voi olla yksi ratkaisu ongelmaan. Muun muassa Helsingin kaupunki on menestyksekkäästi hyödyntänyt avustusten yhteismuotoilua avustusten myöntämisessä.

Yhteismuotoilumalliin kuuluu, että ensin rahoittaja jakaa tiedon tarpeista ja ongelmista, joiden ratkaisemiseksi rahoitusta myönnetään tai muuten määrittää avustuksen reunaehdot. Mahdolliset toteuttajat, kuten järjestöt tai yhteisöt kutsutaan mukaan ideoimaan ja kehittämään ratkaisuja yhdessä rahoittajan kanssa. Rahoittajan ja rahoitusta hakevien välisen keskustelun myötä yhteismuotoilu voi tuottaa perinteistä haku-prosessia tarkempaa tietoa siitä, minkä ongelmien ratkaisuun rahoitusta tarvitaan. Ratkaisuideoista ja hakemuksista tulee laadukkaampia ja toteuttamiskelpoisempia, kun niitä on kehitetty yhdessä. Ennen kaikkea yhteismuotoilu lisää kaikkien oppimista: rahoittajan ymmärrys kentän moninaisista tarpeista vahvistuu ja toisaalta yhdistysten ymmärrys rahoittajan toiminnan taustoista ja esimerkiksi rahoituskriteereistä paranee. Menettely voi auttaa myös aiemmin eristyneemmin toimineita tahoja löytämään yhteistyömahdollisuuksia ja vahvistaa näiden välisiä verkostoja. Yhteismuotoilu voi parantaa hakemusten laatua, mikä on myös rahoittajan etu. Yhteismuotoilun lisäksi yhdistysten oppimista ja resurssien tehokkaampaa käyttöä lisääisi se, että ne voisivat saada palautetta hakemuksistaan, vaikkei avustusta olisi myönnetty.

Avustushakemusten yhteismuotoiluprosessi voi olla ongelmallinen kansalaistoimijoiden yhdenvertaisuuden kannalta, jos vain osalla toimijoita on mahdollisuus (esim. maantieteellisen sijainnin takia) tai resursseja osallistua siihen. Yhteismuotoiluun osallistuvat rahoittajan edustajat eivät voi osallistua avustuksista päättämiseen. Verkko-keskustelussa nousi myös esiin huoli siitä, voiko yhteismuotoilu pikemminkin kaventaa kansalaistoimijoiden autonomiaa, jos rahoittaja tulee entistä tiiviimmin mukaan vaikuttamaan avustushakemusten sisältöön. Kansalaistoimijat toivoivatkin mahdollisuutta osallistua jo vaiheeseen, jossa määritellään, mihin avustuksia jaetaan.

Avustushakemusten yhteismuotoilua voidaan kokeilla nopeasti osana nyt käynnissä olevaa Valtionavustusten kehittäminen ja digitalisointi -hanketta, sekä kohdennettujen että yleisavustuksien myöntämisessä. Hankkeessa yhtenäistetään valtionapua jakavien toimijoiden käytäntöjä avustusten hakemisessa, myöntämisessä ja raportoinnissa.

## Suositus 7: Järjestöille sallitaan yhdenkertainen kirjanpito tiettyyn euromääräiseen rajaan asti

- Muutetaan joko kirjanpito- tai yhdistyslakia siten, että se mahdollistaa yhdistyksille yhdenkertaisen kirjanpidon tiettyyn euromääräiseen rajaan asti.

### Suosituksen tausta

Kansalaisyhteiskunnan tila ja tulevaisuus -hankkeen mukaan kansalaisyhteiskunnan keskittyminen ja ammattimaistuminen ovat olleet vallitsevia kehityssuuntia viime vuosikymmeninä. Suurilla, paljon palkattua henkilökuntaa työllistävillä yhdistyksillä on pieniä, vapaaehtois pohjalta toimivia yhdistyksiä paremmat edellytykset hoitaa esimerkiksi avustuksiin ja muuhun taloudenpitoon liittyviä velvollisuuksia. Kyselyjen mukaan yhdistykset kokevatkin mm. raportintivaatimusten koventuneen sekä hakemus- ja hankebyrokratian monimutkaistuneen merkittävästi viime vuosina (ks. esim. Vala ym. 2018; Saarinen 2020).

Jotta kansalaisyhteiskunnan elinvoima ei heikkene, pitäisi huolehtia myös pienten yhdistysten toimintamahdollisuuksista. Pienten yhdistysten toimintaa voitaisiin helpottaa sallimalla yhdenkertainen kirjanpito tiettyyn euromääräiseen rajaan asti. Velvollisuus pitää kahdenkertaista kirjanpitoa on vakiintunut käytäntö, jota on mahdollista haluttaessa lieventää tekemällä muutoksia joko kirjanpitolakiin tai yhdistyslakiin. Ehdotusta kannattivat myös verkkokeskusteluun osallistuneet kansalaistoimijat. Yhdenkertaisen kirjanpidon sallimista käsitellään myös parhaillaan käynnissä olevassa oikeusministeriön Yhteisöllinen kansalaistoiminta 2020-luvulla -hankkeessa.

### TIETOLAATIKKO 6: OPEN COLLECTIVE HELPOTTAA RAPORTOINTIA

*Open Collective on yrityspohjainen alusta, joka tarjoaa erilaisille ryhmitymille, kansalaistoimijoille ja organisaatioille alustan varojen keräämiseen ja käytön raportointiin hyvin läpinäkyvän prosessin avulla. Raportointi on pitkälle automatisoitu, mikä säästää toimijoiden aikaa. Mikä tahansa kollektiivi voi käyttää Open Collectivea rahoituksen hankintaan ja hallintaan ilman virallista organisaatiota. Alusta mahdollistaa kansalaisille ja organisaatioille monia erilaisia tapoja osallistua kollektiiveihin ja Open Collectiven toimintaan. Open Collectivesta voi lukea lisää liitteestä 1.*

## **Suositus 8: Toimitusjohtajatoimielin tehdään järjestöille mahdolliseksi tietyin taloudellisin kriteerein**

- Muutetaan yhdistyslakia niin, että yhdistys voi niin halutessaan ottaa käyttöön toimitusjohtajatoimielimen.

### **Suosituksen tausta**

Keskittyminen, ammattimaistuminen, palvelutuotannon merkityksen kasvu ja “asiakkuusajattelun” vahvistuminen ovat olleet kansalaisyhteiskunnan keskeisiä muutoksia viime vuosikymmeninä (ks. luku 3.1.) Kehityksen myötä osa järjestöistä pyörittää taloudellisesti merkittävää operatiivista toimintaa, mikä etenkin yhdistysmuotoisessa toiminnassa lisää järjestöjen hallitusten vastuuta. Samalla toiminta usein edellyttää, että yhdistykset ovat nopeita reagoimaan ympäristön tarpeisiin ja toiveisiin. Jäykäksi koettua jäsendemokratiaa onkin merkittävää taloudellista toimintaa harjoittavissa järjestöissä korvattu toiminnanjohtajakeskeisellä keskitetyllä johtamisella. Yhdistyslain mukaan luottamushenkilöjohdolla, erityisesti yhdistyksen hallituksella, on kuitenkin yhä laaja vastuu yhdistyksen toiminnan laillisuudesta. Käytännössä vapaaehtois pohjalta toimivat yhdistykset eivät kykene hallitsemaan ammatillistuvien järjestöjen palvelutuotannosta, projekteista, henkilöstöhallinnosta ja taloudesta muodostuvaa kokonaisuutta. Tämä johtaa siihen, että käytännössä valta keskittyy palkatulle johtajalle, mutta yleensä maallikoista koostuva paljolti vapaaehtois pohjalta toimiva hallitus on lainsäädännön mukaan vastuussa toiminnasta.

Toimitusjohtajatoimielimen mahdollistaminen myös yhdistyksille selkeyttäisi palkatun johtajan ja hallituksen vastuita sekä tehostaisi yhdistyksen johtamista. Kääntöpuolena on taas pidetty määräysvallan keskittymistä palkatulle johdolle jäsenpohjaisen hallituksen sijaan, hallituksen heikkoa kykyä valvoa toimitusjohtajaa sekä toimitusjohtajan heikompa työoikeudellista asemaa. Näitä huolia toivat esiin myös verkkokyselyn vastaajat. Vaikka toimitusjohtaja-toimielimen käyttöönottoa pidettiin perusteltuna erityisesti merkittävää liiketoimintaa harjoittavissa yhdistyksissä, tätä pidettiin myös “tuuppauksena väärään suuntaan” – yrityskulttuurista tuodun toimintamallin pelättiin heikentävän järjestöidentiteettiä entisestään. Kuitenkin tilanteessa, jossa palkattu johtaja jo käytännössä käyttää keskeistä valtaa, olisi perusteltua vahvistaa tämä asema myös muodollisesti. Hallituksen jäsenten aseman ja vastuun selkeyttäminen voisi vahvistaa yhdistysten elinvoimaa, kun yhä useampi jäsen uskaltautuisi hakeutumaan näihin tehtäviin.

Ehdotuksen mukaan yhdistys voisi itse omalla sääntömuutoksella päättää, ottaako se toimitusjohtajatoimielimen käyttöön. Tätä korostivat myös verkkokeskustelun vastaajat – yhdistyksillä tulisi olla itse valta päättää, ottaako se toimitusjohtaja-toimielimen käyttöön sen sijaan, että näin tapahtuisi automaattisesti tiettyjen kriteerien täytyä.

Yhdistysten mahdollisuutta nimittää itselleen toimitusjohtaja (tai “toimeenpaneva johtaja”) selvitettiin oikeusministeriön toimesta vuonna 2008. Aloite ei lopulta edennyt, sillä yhdistykset katsoivat nykyisen johtamismallin riittäväksi. Toimitusjohtaja-toimielimen mahdollisuutta selvitetään jälleen osana käynnissä olevaa yhdistyslain uudistamista.



## 6 Lopuksi

Suomessa demokratia ja vapaa kansalaisyhteiskunta voivat kansainvälisesti vertaillen hyvin, mutta kansalaisyhteiskunnan autonomiaan ja elinvoimaan on silti meilläkin syytä kiinnittää huomiota.

Kansalaisyhteiskunnan tila ja tulevaisuus 2020-luvun Suomessa -hankkeen mukaan suomalainen kansalaisyhteiskunta on viime vuosikymmenten aikana ammattimaistunut, keskittynyt ja julkisen rahoittajan strateginen ohjaus on lisääntynyt. Kansalaisten vapaaseen yhteistoimintaan perustuva kansalaistoiminta (”kansalaisyhteiskunta I”) ja yhteiskunnallista muutosta ajava ja valtioon vaikuttamaan pyrkivä kansalaistoiminta (”kansalaisyhteiskunta II”) ovat säilyneet Suomessa varsin vireinä, mutta erityisesti julkisen sektorin tavoitteisiin kytkeytyvän, palveluita tuottavan ja ammattimaistuvan järjestösektorin (”kansalaisyhteiskunta III”) suhteellinen merkitys on viime vuosikymmeninä Suomessa korostunut.

Kaikilla kansalaisyhteiskunnan osa-alueilla on liberaaleissa demokratioissa oma merkityksensä. Samalla kansalaisyhteiskuntapolitiikassa tulisi tunnistaa, että ison, palveluliiketoimintaa pyörittävän järjestön ja vapaaehtois pohjalta toimivan harrastuskerhon tai vertaispalveluringin tarpeet ovat hyvin erilaiset. Kansalaisyhteiskunnan moninaisuus pitää muistaa myös silloin, kun julkinen sektori kutsuu kansalaistoimijoita osallistumaan, jotta ääneen pääsevät myös muut kuin ”ammattikansalaiset.” Vaikuttamisen mahdollisuuksia ei pidä sementoida tietyille vakiintuneille ”puolivaltiollisille” tahoille, vaan kansalaisyhteiskunnan äänen kuulemisessa tulee varmistaa moninaisten äänten esiin pääsy. Julkisen rahoittajan tulisi myös kannustaa kattojärjestöjä kehittämään entistä parempia osallistavia ja demokraattisia prosesseja, jotta jäsenjärjestöjen ääni pääsisi aidosti kuuluviin valtakunnallisella tasolla.

Kansalaisyhteiskunnan moninaisuutta pitää vaalia yhteiskunnan kehittymisen ja demokratian toimivuuden vuoksi. Eri asioita edistävät, eri kokoiset, eri tavoin organisoidut toimijat mahdollistavat sen, että yhteiskunnan koko uutta luova potentiaali saadaan käyttöön ja julkiseen keskusteluun tulee mukaan laaja kirjo eri näkökulmia. On tärkeää tukea vapaaehtoistyötä ja spontaania toimintaa, jossa ihmiset tulevat (fyysisesti ja digitaalisesti) itse tekemään asioita yhdessä. Vain siten vahvistetaan laajasti yhteiskuntien sosiaalista pääomaa, luottamusta, joka mahdollistaa kansalaisten vapaan ja vakaan yhteiselon.

Mallissa, jossa julkinen sektori on kansalaisyhteiskunnan keskeinen rahoittaja, ristiveto kansalaisyhteiskunnan autonomian ja rahoittajien strategisten intressien välillä on väistämätön. Julkisia varoja käytettäessä rahoittajan pitää vastata siitä, että varoja

käytetään parhaalla mahdollisella tavalla yhdessä sovittujen tavoitteiden edistämiseen. Järjestöjen pitää pystyä kertomaan julkisella rahoituksella tehdyn toiminnan tuloksista ja vaikuttavuudesta, mutta olisi löydettävä nykyistä tarkoituksenmukaisempia tapoja toiminnan tuloksellisuuden seuraamiseen. Vapaaehtois pohjalta toimivilta tahoilta ei voida vaatia yhtä yksityiskohtaista ja kattavaa raportointia kuin suurilta, merkittäviä avustussummia saavilta järjestöiltä. Samalla “vastuuvollisuuden” tulisi koskea myös rahoittajaa – avustusten kriteerien ja sallittujen käyttökohteiden ei pitäisi vaihdella ennakoimattomasti. Mikäli samalla halutaan ylläpitää vapaata, innovatiivista kansalaisyhteiskuntaa, ohjauksen tapoihin tulisi kiinnittää erityistä huomiota. Siitä, missä julkisia avustuksia eniten tarvitaan, pitäisi käydä jatkuvaa dialogia rahoittajan, järjestöjen ja toisaalta ruohonjuuritason kansalaistoimijoiden välillä.

Kansalaisyhteiskunnan riippuvuutta julkisen rahoittajan strategisista tavoitteista voidaan vähentää ensinnäkin lisäämällä vapaammin käytettävän rahoituksen osuutta suhteessa kohdennettuihin hankeavustuksiin. Tämä voitaisiin toteuttaa kasvattamalla yleisavustusten ja erillisten innovaatio-, kokeilu ja kehittämisrahojen osuutta. Tämä edellyttää entistä vahvempaa luottamusta rahoittajan ja kansalaisyhteiskunnan välillä.

Toinen tapa on kannustaa yhdistyksiä laajempaan omarahoituksen hankintaan. Esimerkiksi hybridirahoituksessa hallinnon rahoitusta suunnataan hankkeille, jotka ovat ensin onnistuneet saamaan joukkorahoituksella kokoon osan tarvitsemastaan budjetista (hybridirahoituksesta voi lukea lisää uusien ratkaisujen kartoituksesta liitteestä 2). Rahankeräyslain uudistuksen mahdollistama pienkeräys on askel oikeaan suuntaan. Rahankeräyslakia tulisi edelleen kehittää erityisesti pienten yhdistysten näkökulmasta niin, ettei keräyksen järjestäminen vaadi kohtuuttomasti resursseja. Omarahoituksen tulevaa merkitystä korostaa myös se, että Veikkauksen tuotot ovat paineessa rahapelelihaitoista käydyin keskustelun ja sitä seuranneiden pelaamisen rajoitusten myötä. Akuutisti rahoituspaineen teki näkyväksi se, että koronaviruksen torjuntatoimet merkittävästi pienensivät pelituottoja keväällä 2020.

Samalla koronakriisi teki näkyväksi suomalaisen kansalaisyhteiskunnan elinvoiman. Järjestöt pystyivät nopeasti kehittämään uusia tapoja tukea ihmisiä haastavissa tilanteissa yhdessä kuntien kanssa. Kriisitilanne tuntuu luoneen uudenlaista yhteisöllisyyttä ja herättäneen suomalaiset antamaan spontaania naapuriapua. Tätä kansalaistoimijoiden aloitteellisuutta, ketteryyttä ja kansalaisten välistä luottamusta on tärkeää vaalia jatkossakin.

## Liitteet

### Liite 1: Uudenlaisia ratkaisuja 2020-luvun kansalaisyhteiskunnan vahvistamiseen

Maija Fehnle, SYKE & Julia Jousilahti, Outi Kuittinen, Johanna Virtanen, Lisbeth Strömberg, Demos Helsinki  
Kansalaisyhteiskunnan tila ja tulevaisuus 2020-luvun Suomessa -tutkimushanke

#### Sisällys

<b>Uusien ratkaisujen kartoituksesta hankkeessa</b>	<b>81</b>
<b>Kokonaisajattelulliset kehykset ja toimintatavat kansalaisyhteiskunnan nykyaikaiseen tukemiseen</b>	<b>82</b>
Yhteisresurssien hallinnointi Gentissä – kaupungin hallinnon ja yhteisöjen kumppanuuksilla kohti kestävyyttä	83
<b>Rahoitus ja muu resursointi</b>	<b>86</b>
Avustusten ja hankintojen yhteismuotoilu Helsingissä – rahoitusprosessi kasvattaa järjestöjen ja yhteisöjen voimavaroja	86
Hybridirahoitus – lisää mahdollisuuksia kansalaisten omien hankkeiden toteuttamiseen	89
Open Collective -alusta mahdollistaa läpinäkyvän rahoitusmallin myös järjestäytymättömille toimijoille	92
<b>Verkostotoiminta ja välittäjät</b>	<b>95</b>
Kehvät ja sukulat paikallisen kehittämisen tukena	96
Citizens Spring– kansalaistoiminnan “avoimet ovet” ruokkivat sektorien yhteistyötä	97
<b>Hallinnon prosessit</b>	<b>99</b>
Taiwanin digitaalinen ministeri – radikaalia avoimuutta teknologialla	102
Alueellinen “keittiön pöytä” ja yhteistyön atlas tukevat kohtaamista ja tietopohjaista toimintaa Oregonissa	105
<b>Ongelmat ja ratkaisut – taulukko</b>	<b>108</b>
<b>Lähteet</b>	<b>111</b>

## Uusien ratkaisujen kartoituksesta hankkeessa

Kirjallisuuskatsauksessa ja haastatteluissa tunnistettujen haasteiden ja tarpeiden näkökulmasta kartoitettiin jo olemassa tai kehitteillä olevia uudenlaisia, kansalaisyhteiskuntaa tukemaan pyrkiviä käytäntöjä. Kartoitus toimi yhtenä pohjana uusien ratkaisuehdotusten yhteiskehittämisessä toimijakentän kanssa ja suositusten muotoilussa. Kartoitus rajattiin neljään hankkeen ohjausryhmän kanssa valittuun teemaan: kokonaisajattelulliset kehykset ja toimintatavat kansalaisyhteiskunnan nykyaikaiseen tukemiseen, rahoitus ja muu resursointi, verkostotoiminta ja välittäjät sekä hallinnon prosessit. Tarkastelua suuntasi kiinnostus löytää uusia ajatuksia erityisesti valtionhallinnon hyödynnettäväksi. Yhteiskehittämisen valmistelussa ratkaisuja jäsennettiin ongelmittain tämän dokumentin lopussa olevan taulukon avulla.

# Kokonaisajattelulliset kehykset ja toimintatavat kansalaisyhteiskunnan nykyaikaiseen tukemiseen

Kansalaisyhteiskunnan elinvoimaisuuden ja autonomian tukemisessa on merkitystä sillä, miten hallinto mieltää kansalaisyhteiskunnan ja suhteensa siihen. On tuskin yhtä parasta ajattelutapaa, joka auttaisi hallintoa valitsemaan toimintatapansa suhteessa kansalaisyhteiskuntaan jokaisessa mahdollisessa tilanteessa. Hyötyä voi olla esimerkiksi seuraavien ajattelutapojen koettelusta ja reflektoinnista.

Ajatus **yhteisölähtöisyydestä** ohjaa valitsemaan toimintatapoja yhteisön tarpeista lähtien. Suhteellisen hyviä kokemuksia tuoneessa Leader-toiminnassa (Rannanpää ym. 2020) on vahvana idea yhteisölähtöisestä paikallisesta kehittämisestä, joka perustuu paikallisten tarpeiden tuntemukseen ja alueen toimijoiden yhteistyöhön. Paikalliskehittämisen asiantuntijoiden näkemyksiä kokoava raportti (Yhteisöllisyys voimavarana... 2019) esittää yhteisölähtöisessä paikallisessa kehittämisessä tarvittavan mahdollisuuksia matalan kynnyksen osallistumiseen, yhteisömanagerointia yhteisön tukena, työkaluja ja toimintamalleja tuoda ihmiset yhteen, mahdollisuuksia kevytorganisoitumiseen sekä joustavaa rahoitusta.

Kansalaistoiminnan tukeminen yhteisölähtöisyyden idealla voi myös yhdistyä hallinnossa ajatukseen paikkaperustaisesta politiikasta, jossa hallinnon eri tahot sitoutuvat toimimaan yhteistyössä tietyn alueen hyväksi. Skotlannissa paikkaperustaisen politiikan kumppanuusryhmien jäsenten ohjenuoriin kuuluu ajatella, miten kumppanuusryhmä hyödyntää yhteisöjään voimavarana ja rakentaa yhteisöjen kapasiteettia tukea itseään oman elämänsä parantamiseksi (Improvement Service 2019). Vastaavansuuntaisia ajatuksia on toisaalta myös alustamaisesti toimivissa paikallisyhdistyksissä. Helsingiläisen Artova-kaupunginosayhdistyksen toiminta pohjautuu paikallisten omaehtoisen toiminnan tukemiseen. Artovan alueen omaehtoisesti toimivilla ryhmillä on sekä valta että vastuu tekemisistään ja yhdistyksen hallitus toimii niille mahdollistavana sateenvarjona (Artovamalli.fi).

Kansalaistoiminnan näkeminen voimavarana on taustalla myös ajattelussa **yhdistelmä- tai hybridihallinnoinnista**. Siinä nähdään kansalaisyhteiskunnan ja hallinnon tavat toimia toisiaan täydentävinä ja pyritään tunnistamaan, miten ne voivat kohdata parhaiten. Yhdistelmähallinnoinnissa hallinto sovittaa toimintaansa kansalaistoiminnan muotoihin kokeilevalla otteella, tapauskohtaisesti toimivinta tapaa hakien (Mäenpää & Faehnle 2017; 2020). Siinä missä perinteisten järjestöjen kanssa toimimiseen

on vakiintuneitakin toimintatapoja, vapaamuotoisempien (neljännen sektorin) toimijoiden kanssa hallinto on vielä usein uuden äärellä. Yhdistelmähallinnoinnin ajatus ohjaa huomaamaan kansalaisyhteiskunnan toimintatapojen moninaistumisen. Hallinto voi kehittää hallinnan tapojen valikoimaa, joka sisältää erilaisia yhdistelmiä aina etäisyyden pitämisestä kansalaistoiminnan seuraamiseen, tiedonvaihtoon, tukemisen muotoihin ja yhteistyöhön, joka tiiveimmillään kehittyi toimintajärjestelmien yhdistämiseksi.

Eri toimijoiden toiminnan yhteensovittaminen voi toimia ohjaavana ajatuksena erilaisiin kestävyystavoitteisiin vastattaessa. Kansalaistoiminnan voi nähdä **voimavarana kestävyyttä mahdollistavien yhteisresurssien kehittämisessä ja vaalimisessa**. Yhteisresurssit (commons) ovat jonkin yhteisön kuten kaupungissa kaupunkilaisten itse omistamia tai hallinnoimia resursseja, joita yhteisö hallinnoi itse määrittelemiensä sääntöjen mukaisesti, tähdäten niin taloudelliseen, ympäristölliseen kuin eettiseen kestävyteen yhteisöjen sisällä ja välillä (Bauwens 2017). Esimerkissä Gentin kaupungista hallinto tukee paikallisten yhteisöjen toimintaa yhteisresurssien kannalta erityisesti kumppanuuksilla:

## YHTEISRESURSSIEN HALLINNOINTI GENTISSÄ – KAUPUNGIN HALLINNON JA YHTEISÖJEN KUMPPANUUKSILLA KOHTI KESTÄVYYTTÄ

### Tarve tai ongelma, johon ratkaisu vastaa tai voisi vastata

Gentin kaupungissa on ainutlaatuinen yhteisresurssikollektiivien ekosysteemi, joka kattaa elämän osa-alueita ruoasta energiaan ja asumisesta liikkumiseen. Kaupunki oli tunnistanut, että kollektiiveilla on merkittävää potentiaalia ekologisen ja sosiaalisen kestävyysmurroksen edistymisessä, mutta niiden toimintaa jarruttavat monet asiat eikä kaupungilla ollut kokonaisotetta tilanteen parantamiseen. Kollektiivien toimintaa ovat rajoittaneet muun muassa niin kaupungin kuin kollektiivienkin toimintojen hajanaisuus, sääntelyyn ja hallinnon käytäntöihin liittyvät vaikeudet ja joidenkin yhteisresurssien rajautuminen kapeasti tiettyjen yhteisöjen käyttöön.

### Näin ratkaisu toimii

Gentin kaupunki halusi vahvistaa rooliaan kestävyysmurroksessa edistämällä yhteisresursseja hyödyntävien ja hallinnoivien kansalaistoimijoiden toimintamahdollisuuksia kokonaisuutena. Ratkaisuna oli perusteellisen tilannekuvan ja toimenpide-ehdotusten hankkiminen Commons Transition Plan for Gent -projektin avulla. Projektin vuonna 2017 julkaistussa raportissa hahmotellaan Gentin kaupungille yhteisresurssikollektiivien toiminnan ja yhteisresurssien hallinnan ratkaisuja, joiden perustana käytetään

*Bologna Regulation for the Care and Regeneration of the Urban Commons* -mallia. Malli näkee kaupungit yhteistoiminnallisten yhteisöjen muodostamina kokonaisuuksina, joissa yhteistoiminnallisuuteen ja yhteisresurssien käyttöön panostettaessa voidaan edistää ympäristöllistä ja sosiaalista kestävyyttä.

### **Näin ratkaisua on käytetty**

Commons Transition Plan for Gent hahmottaa julkisen hallinnon ja yhteisöjen suhteen pitkälti erilaisina kumppanuuksina. Kumppanuuksissa kaupunki tarjoaa esimerkiksi oikeudellista ja hallinnollista tukea yhteisöille. Raportti ehdottaa, että kansalaistoimijat lähettävät hanke-ehdotuksensa ja tiedon tukitarpeistaan kaupungin ”City Labiin”, joka laatii Bolognan mallin pohjalta hankkeen ja kaupungin välisen sopimuksen, jonka perusteella kaupunki sitten järjestää tarvittavaa tukea tuoden kaupungin, kansalaisyhteiskunnan ja yksityisen sektorin toimijoita yhteen. Ehdotuksiin sisältyy myös ideoita talouden kehittämiseksi, esimerkiksi kokeilu ”kiertorahoituksesta” (circular finance), jossa yhteisresurssikollektiivien mahdollistaessa varojen säästyminen kaupungin budjetissa nämä säästyneet varat investoitaisiin suoraan säästöjä tuottaneiden kollektiivien toimintaan. Esimerkiksi jos luomuviljely auttaa vähentämään kuluja veden puhdistamisesta, säästetyillä varoilla voitaisiin hankkia luomuviljelijöille lisää maata.

Raportin suositukset pohjautuvat paitsi Gentin paikalliseen tilannekuvaan myös tarkasteluun yhteisresurssien hallinnan käytännöistä muualla maailmassa. Gent myös tukee omaa ja toisten oppimista yhteisresurssien hallinnasta toimimalla EU:n UR-BACT-ohjelman rahoittamassa Civic eState-verkostossa, joka on yhteisresurssija hyödyntävien yhteisöjen tukemiseen vahvasti pyrkivien kaupunkien verkosto hyvien käytäntöjen jakamiseen.

### **Huomaa myös**

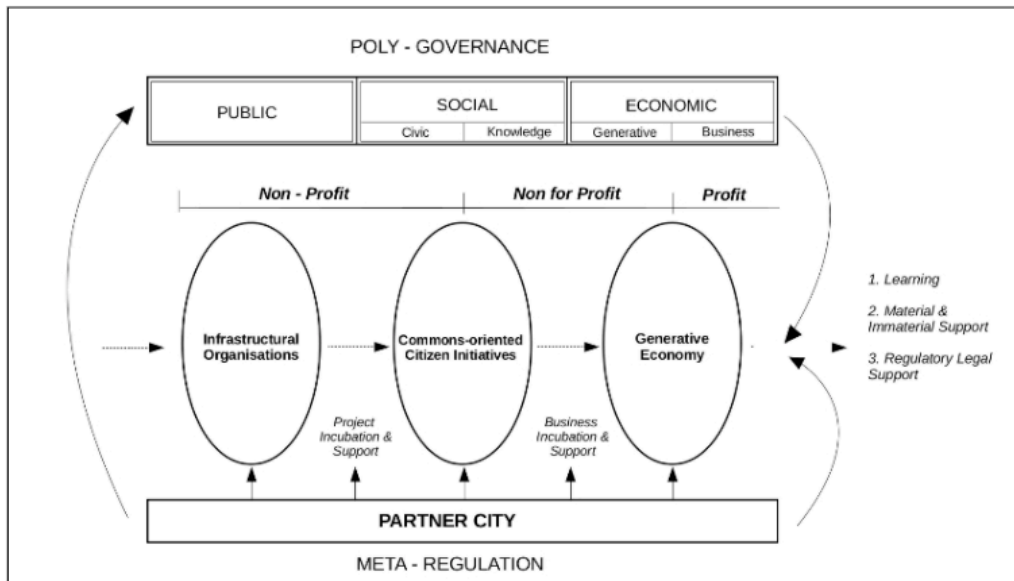
Raportissa ehdotetaan yhteisresurssikollektiivien tukemiseksi myös tietoinstituutioiden kuten yliopistojen linkittämistä ruohonjuuritason hankkeiden kanssa ja (vanhan kirjaston väliaikaiskäytön kehittämisessä kokeiltua) mallia yhteisresurssien kutsumisesta yksittäisten instituutioiden kutsumisen sijaan. Ehdotuksena on myös perustaa oikeusneuvontapalvelu, jossa vähintään yksi kaupungin ja yksi yhteisresurssikollektiivien edustaja systemaattisesti purkavat esteitä yhteisresurssikollektiivien toiminnalta löytämällä ratkaisuja vastaan tulleisiin sääntelyyn liittyviin haasteisiin.

## Lähteet ja lisätietoa

Bauwens, M. 2017. *A commons transition plan for the city of Gent*. P2P Foundation.

Civic eState -verkostosta [Gentin kaupungin sivulla](#) ja [URBACT-ohjelman sivulla](#)

[Bologna Regulation -malli](#)



Liite 1 / Kuva 1. Gentin kaupungille hahmoteltu "poly-hallintomalli" yhteisresursseja hallinnoivien kollektiivien ja kaupunkiorganisaation kumppanuudesta. (Bauwens 2017)



## Rahoitus ja muu resursointi

Kansalaistoiminnan elinvoimaisuuden avainkysymyksiä on, miten kansalaistoiminta saa tarvitsemansa rahoituksen. Tässä olemme hakeneet uusia ratkaisuja rahoituksen prosessiin, kokoamiseen, hallintaan ja käytön raportointiin.

Rahoitusprosessin kehittämisessä yksi suunta on rahoituksen yhteismuotoilu. Siinä rahoituksen kohdetta kuten hanketta muovailevat eri toimijat yhdessä, jolloin hankkeesta voi tulla perustellumpi ja kohdennetumpi. Yhteismuotoilun ideaa on seuravassa kuvatus Helsingin kaupungin esimerkin lisäksi Datademo-toimintamallissa, jota kokeiltiin vuonna 2014 demokratiainnovaatioiden kehittämisessä. Siinä innovaatioiden keksijät tekivät ensin ideastaan kevyen kuvauksen, ja kaksivaiheisen äänestyksen ja vertaistukeen perustuvan yhteiskehittämisen jälkeen parhaaksi valitut ideat saivat rahoituksen kuukauden päästä ideoiden esittämisestä. Rahoitusta seurasi kolmen kuukauden mittainen toteutusvaihe, jonka jälkeen rahoitettuja pyydettiin lähettämään blogikirjoitus, joka linkittää ja esittelee toteutetun idean. Malli ratkaisee muun muassa ongelmaa, että työ rahoituksen hakemisen vaiheessa – tai innovaatiokilpailuissa innovaation kehittämisestä – jää hakijoiden tehtäväksi ilman rahoitusta (Datademo loppuraportti 2014).

Rahoituksen kokoamisen kehittäminen voi tarkoittaa alustojen ja prosessien luomista rahoituksen kokoamiseen eri lähteistä. Hybridirahoituksessa tai osallistavassa rahoituksessa julkinen rahoitus täydentää joukkorahoituksen avulla koottua rahoitusta (ks. Hybridirahoitus seuraavassa). Open Collective -tyyppinen ratkaisu rahoituksen kokoamiseen helpottaa samalla rahoituksen hallintaa ja käytön raportointia (ks. Open Collective seuraavassa).

### AVUSTUSTEN JA HANKINTOJEN YHTEISMUOTOILU HELSINGISSÄ – RAHOITUSPROSESSI KASVATTAA JÄRJESTÖJEN JA YHTEISÖJEN VOIMAVAROJA

#### Tarve tai ongelma, johon ratkaisu vastaa tai voisi vastata

Kansalaistoiminnan rahoittamista voi hahmottaa jatkumona, jossa rahan käyttö on toisessa ääripäässä rahoituksesta päättävän tahon tai tahojen tarkasti suuntaamaa ja toisessa hyvin pitkälle kansalaistoimijoiden itse määriteltävissä. Jos avustusten käyttökohde on määritelty hyvin tarkkaan, tilanne tulee lähelle hankinnan kilpailuttamista. Perinteisesti avustusten haussa ja varsinaisissa hankintaprosesseissa on koitunut

hyötyä lähinnä vain niille, joiden hakemus tai tarjous voittaa. Hakeminen vie kansalaistoimijoiden resursseja ja jos haettua rahaa ei tule, on tehty turhaa työtä.

### **Näin ratkaisu toimii**

Helsingissä kulttuurin ja vapaa-ajan toimiala ja aiemmin Nuorisoasiainkeskus ovat kehittäneet niin avustus- kuin hankintaprosessejakin ns. innovatiivisen kilpailutuksen ajatuksella. Malliin kuuluu, että ensin kaupunki jakaa tiedon tarpeista ja ongelmista, joihin ratkaisua etsitään ja määrittää taloudelliset rajat. Mahdolliset toteuttajat kuten järjestöt tai yhteisöt kutsutaan mukaan ideoimaan ja kehittämään ratkaisuja yhdessä kaupungin ja muiden mahdollisten toteuttajien kanssa. Toisin kuin perinteinen haku-prosessi tai kilpailutus, prosessi voi tuottaa toimijoiden välisen keskustelun myötä monipuolisemmin perusteltuja ratkaisuja, ja jos kysymyksessä on hankinta, hankinta saadaan määriteltä paremmin. Prosessi ennen kaikkea myös kanavoi prosessissa syntyvän tiedon ja ymmärryksen vahvuudeksi prosessin kaikille osapuolille. Menettely voi auttaa myös aiemmin eristyneemmin toimineita tahoja löytämään yhteistyömahdollisuuksia. Esimerkiksi monet maahanmuuttajien järjestöt toimivat usein melko erillään muista järjestöistä.

### **Näin ratkaisua on käytetty**

Avustusten muotoilusta on Helsingissä hyviä kokemuksia esimerkiksi vuoden 2019 uudessa harrastus/liikkuminen -avustushaussa. Avustuskriteereihin otettiin mukaan mm. uudenlaisten toimintatapojen, yhteistyömuotojen ja kumppanuuksien muodostaminen. Arvioinnissa kiinnitettiin huomiota myös siihen, sovelletaanko haettavassa hankkeessa muissa kaupungeissa hyviksi todettuja malleja. Hakijoiden tuli olla helsinkiläisiä rekisteröityjä yhdistyksiä, mutta myös rekisteröimättömät yhteisöt ja toimintaryhmät, ei-helsinkiläiset toimijat ja esimerkiksi yritykset olivat tervetulleita osallistumaan kumppaneina. Hakemuksia sparrattiin palvelumuotoilun avulla. Avustuksilla saatiin toteutumaan useita laajan kumppanuuden monitoimijaisia hankkeita.

Varsinaisissa hankinnoissa innovatiivisen kilpailutuksen idea on toteutunut erityisen hyvin Maahanmuuttajanuorten Helsinki -hankkeessa (2016-2020). Hanke parantaa maahanmuuttajataustaisten nuorten yhdenvertaisia mahdollisuuksia koulutuksen ja työelämän alueilla. Näin pyritään kuroma umpeen väestöryhmien välistä kuilua, jossa maahanmuuttajataustaista peruskoulunsa päättäneistä nuorista 25% on koulutuksen tai työelämän ulkopuolella, kun kantaväestössä tällaisia nuoria on vain 4%. Alkuvaiheen keskustelut nuorten kanssa toivat esiin, että tilanteessa on suuri merkitys vanhempien tietämyksellä nuorten ongelmista ja toisaalta kouluttautumisen mahdollisuuksista. Parantaakseen tilannetta kaupunki järjesti kaikille avoimen ideakilpailun palvelumalleista, jotka 1) auttaisivat vanhempia tukemaan nuoria itseä kiinnostavien

koulutuspolkujen tavoittelemisessa ja lisäsivät vanhempien ymmärrystä suomalaisesta työelämästä sekä 2) vahvistaisivat nuorten ja vanhempien keskusteluyhteyttä ja auttaisivat käsittelemään päihteisiin ja mielenterveyteen liittyviä kysymyksiä perheen sisällä. Idean tulisi olla sellainen, jota hakija voisi itse olla toteuttamassa ja joka vaikuttaisi laajaan joukkoon nuoria. Ideakilpailu nähtiin myös keinona pyrkiä saamaan palvelujen kehittämiseen ja tuottamiseen uusia toimijoita perinteisten toimijoiden kuten SPR:n ja MLL:n rinnalle. Videohakemusten perusteella valittiin 20 tiimiä mukaan kaksipäiväisiin palvelujameihin kehittämään ehdotuksiaan kahdentoista asiantuntijaparraajan tuella. Tiimeissä oli mukana mm. maahanmuuttajien järjestöjä, päihdetuki-järjestöjä ja kahden opiskelijan muodostama tiimi – myös toivottuja uusia toimijoita. Tiimeiltä tuli hyvää palautetta sparrauksesta ja osallistuminen jameihin auttoi toimijoita verkostoitumaan. Tuomariston valitsema voittajatiimi sai 10 000 euron palkinnon mallillaan, joka perustuu lähettiläiden kouluttamiseen yhteisöjen sisältä ja kerryttää tietoa yhteisössä. Voittajamalli otettiin melko suoraan virallisen hankinnan kohteeksi. Järjestäjät pitivät kuitenkin kaikkien tiimien malleja hyvinä. Varsinaiseen hankinnan kilpailutukseen jätti tarjouksen osa ideavaiheeseen osallistuneista. Pois jäi pienempiä toimijoita sekä ne, jotka eivät täyttäneet hankintalain kriteerejä. Valitut toteuttajat ovat kaupungin hankintakauden jatkaneet palvelun toteutusta muulla rahoituksella ja malli on siten jäänyt elämään.

### **Huomaa myös**

Maahanmuuttajanuorten Helsinki -hankkeessa innovatiivisen kilpailutuksen onnistumistekijöitä olivat oikeisiin ongelmiin pureutuminen, riittävän iso palkintosumma ideakilpailussa sekä uusien toimijoiden tavoittaminen mukaan. 10 000 euron palkinto sai hakijoiden kunnianhimon tason korkealle, mikä näkyi ehdotusten laadussa. Innovatiivinen kilpailutus on kaupungin mukaan oivallinen toimintamalli, jonka soveltamisessa yksi avainasia on rohkeus irrottaa riittävän suuri summa palkinnoksi.

### **Lähteet ja lisätietoa**

Kulttuurin ja vapaa-ajan toimialan [harrastus-liikkuminen-haku](#)

Haussa [rahoitusta saaneet](#)

[Maahanmuuttajanuorten Helsinki -hanke ja sen ideakilpailu](#)

[Innovatiivisen kilpailutuksen idean kuvaus](#) Tommi Laition haastattelussa vuodelta 2015

### **Sähköpostit ja suulliset tiedonannot**

Hovi, Merja, suunnittelija, Helsingin kaupunki. Henkilökohtainen sähköposti 1.10.2019: Innovatiivisesta kilpailutuksesta. Vastaanottaja: Maija Faehnle.

Sippola, Irma, Maahanmuuttajanuorten Helsinki -hankkeen projektipäällikkö, Helsingin kaupunki. Henkilökohtainen tiedonanto (Maija Faehnle) 15.4.2020.

Toivonen, Markku, kumppanuuspäällikkö, Helsingin kaupunki. Henkilökohtainen sähköposti 27.9.2019: Re: Innovatiivisesta kilpailutuksesta. Vastaanottaja: Maija Faehnle.

## **HYBRIDIRAOHITUS – LISÄÄ MAHDOLLISUUKSIA KANSALAISTEN OMIEN HANKKEIDEN TOTEUTTAMISEEN**

### **Tarve tai ongelma, johon ratkaisu vastaa tai voisi vastata**

Moni paikallisten ihmisten hankeidea jää toteutumatta, koska se ei välttämättä sovi kunnan avustusten tai muun rahoituksen ehtoihin tai koska jaettava raha riittää vain harvoille. Pelkällä joukkorahoituksella voi olla vaikea saada kokoon kaikkea tarvittavaa rahoitusta, varsinkin ilman viestinnällistä tukea kampanjointiin.

### **Näin ratkaisu toimii**

Ratkaisuna on kokeiltu ns. hybridirahoitusta, jossa hallinnon rahoitusta suunnataan hankkeille, jotka ovat ensin onnistuneet saamaan joukkorahoituksella kokoon osan tarvitsemastaan budjetista.

### **Näin ratkaisua on käytetty**

Tampereen kaupunki kokeili tätä mallia keväällä 2019 yhteistyössä Mesenaatti.me-palvelun kanssa. Kaupunki tuki mukaan valittuja asukas- ja yhteisölähtöisiä kampanjoita 40 prosentin osuudella tai enintään 5 000 eurolla, jos kampanja oli kerännyt joukkorahoituksella 60 prosenttia minimitaloitteestaan määräaikaan mennessä. Kokemukset olivat hyviä ja Tampereen kaupunki totesi mallin täydentävän hyvin jo käytössä olevia avustusmuotoja. Joukkorahoitusmalli nähdään Tampereella keinona “edistää kuntalaisten omaehtoista aktiivisuutta ja tukea myös neljännen sektorin toimijoita, jotka tällä hetkellä jäävät kaupungin vakiintuneempien avustusmuotojen ulkopuolelle”. Hyviä kokemuksia toivat tamperelaiset joukkorahoituskampanjat yhteen kokoavan ja

niiden markkinointia edistävän Mesenaatti.me/tampere -alustan käyttö, aktiivinen viestintä joukkorahoituksesta sekä valmennuksien järjestäminen.

### **Huomaa myös**

Vuonna 2020 Tampere hyödyntää kokeilun oppeja kehittäessään yhteistyössä Tuusulan kanssa osallistuvaa rahoitusta, jossa yhdistetään joukkorahoituksen ja osallistuvan budjetoinnin parhaita puolia. Jatkokehittävänä on rahoituksen suuntaaminen hyödyttämään vaikeammin tavoitettavia, muita kuin ennestään aktiivisia ihmisiä sekä eriarvoistumisen riskin torjuminen.

### **Lähteet ja lisätietoa**

[Pormestarin joukkorahoituskokeilu](#)

[Kaupunginhallituksen kokous 10.6.2019, pöytäkirja. Tampereen kaupunki.](#)

[Kuntalaisten aktiivisuudelle tukea osallistuvasta rahoituksesta. Tampereen kaupunki 4.3.2020.](#)

[Tuusula.fi/hybridirahoitus](https://tuusula.fi/hybridirahoitus)



Miten Tampereesta saataisiin vieläkin mukavampi paikka? Onko sinulla hyviä ideoita ja halua lähteä toteuttamaan niitä?

Tampereen kaupunki käynnistää ensimmäisenä kaupunkina Suomessa joukkorahoituskokeilun, jonka tarkoituksena on tukea asukas- ja yhteisölähtöisten hankkeiden toteutumista yhdistämällä joukkorahoitusta kaupungin rahoitukseen.

SIIRRY SUORAAN KAMPANJOIHIN »

## PORMESTARIN JOUKKORAHOITUSKOKEILU



Jos sinulla on hyvä idea siihen, miten Tampereesta saataisiin vieläkin mukavampi paikka ja halua lähteä toteuttamaan sitä, voit luoda hankkeellesi kampanjan [Mesenaatti.me/tampere](https://mesenaatti.me/tampere)-sivulla ja hakea mukaan tähän yhdistelmärahoituskokeiluun.

Tekemällä joukkorahoituskampanjan voit kerätä rahoitusta hankkeellesi laajalta yleisöltä. Jos hankkeesi täyttää joukkorahoituskokeilun kriteerit, voit myös saada kaupungin mukaan tukemaan hankettasi. Kaupunki haluaa tukea kampanjoita, jotka:

ETUSIVU  
KAMPANJAT  
MESENAATTI.PRO  
INFO  
OHJEET  
ETIKETTI

suomi english

KIRJAUDU  
REKISTERÖIDY

RAHOITUSMALLI:

100% MINIMITAVOITE

40%

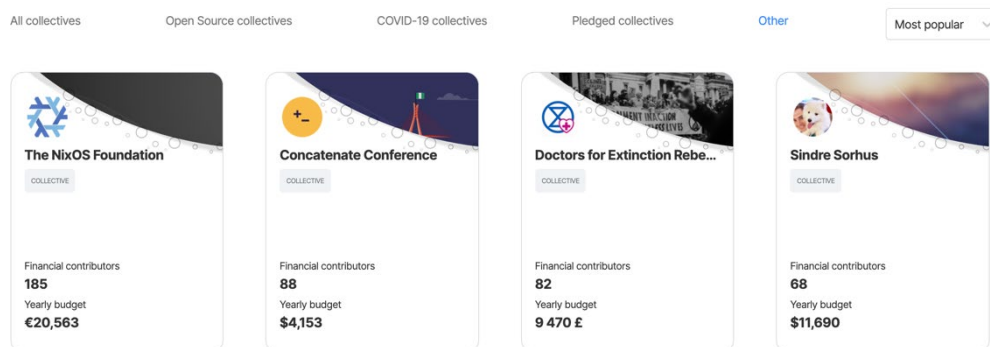
Kunta-  
rahoitus

60%

Joukko-  
rahoitus

Liite 1 / Kuva 2. Tampereen kaupunki hyödynsi olemassaolevaa suomalaista mesenaatti.me-joukkorahoitus-alustaa hybridirahoituskokeilussa. Kuvakaappaus sivulta <https://mesenaatti.me/pormestarin-joukkorahoituskokeilu/>

## OPEN COLLECTIVE -ALUSTA MAHDOLLISTAA LÄPINÄKYVÄN RAHOITUSMALLIN MYÖS JÄRJESTÄYTYMÄTTÖMILLE TOIMIJOILLE



Liite 1 / Kuva 3. Globaalisti toimiva Open Collective kerää käyttäjiksi laajalla skaalalla toimijoita, jotka hakevat alustalta rahoittajia. Kuvakaappaus <https://opencollective.com/discover> -sivulta.

### Tarve tai ongelma, johon ratkaisu vastaa tai voisi vastata

Järjestäytymättömien toimijoiden toimintamahdollisuuksia rajoittaa, että moni rahoitus vaatii hakijaksi järjestäytyneen organisaation. Rahoituksen käytön raportointi vie kansalaistoimijoilta aikaa, joka automatisointia hyödynnettäessä voitaisiin käyttää tehokkaamminkin. Rahoituksen ja sen käytön prosessit ovat usein läpinäkymättömiä, ja resursseja menee tietojen kysymiseen ja välittämiseen. Läpinäkymättömyys voi myös rajoittaa luottamusta.

### Näin ratkaisu toimii

Open Collective on yrityspohjainen alusta, joka tarjoaa erilaisille ryhmittymille, kansalaistoimijoille ja organisaatioille alustan varojen keräämiseen ja käytön raportointiin hyvin läpinäkyvän prosessin avulla. Mikä tahansa kollektiivi voi käyttää Open Collecti-vea rahoituksen hankintaan ja hallintaan ilman virallista organisaatiota. Alusta mahdollistaa kansalaisille ja organisaatioille monia erilaisia tapoja osallistua kollektiiveihin ja Open Collectiven toimintaan.

Open Collectiven voidaan katsoa olevan esimerkki kansalaistoimijoiden ja aktiivisten ryhmittymien uusista rahoituskäytännöistä, joilla pyritään saamaan rahoittajiksi niin kansalaisia kuin yrityksiä. Kaikki alustan kollektiivit raportoivat taloudestaan, rahoittajistaan ja rahankäytöstään yksityiskohtaisesti alustan kautta. Läpinäkyvyys on houkut-

televa tekijä toisaalta yrityksille ja muille rahoittajille, jotka haluavat tukea toimijoita joidenkin tiettyjen aihealueiden parissa ja toisaalta kaikille, jotka haluavat tietää, miten lahjoitetut varat on käytetty.

Alusta hoitaa rahoituksen hallintaan ja raportointiin kuuluvat toimenpiteet mahdollisimman automatisoidusti. Laskujen hyväksymisessä riittää napin painallus, kirjanpito kertyy rahaliikenteestä saman tien ja järjestelmä lähettää rahoittajille automaattisesti raporteja rahoittajan antamien rahojen käytöstä.

### **Näin ratkaisua on käytetty**

[Käyttäjien tarinoita esittelevällä sivustolla](#) Open Collective saa käyttäjiltä kiitosta rahoituksen hallinnoinnin helpottamisesta ja sen myötä ajan säästymisestä tärkeämpään työhön.

Kollektiivit ovat menestyneet rahoituksen saamisessa muun muassa luomalla rahoittajille palkitsevia vastineita. Esimerkiksi Universal Viewer -kollektiivi [antaa paikan rahoituksensa käytöstä päättävässä ohjausryhmässä](#) kaikille, jotka sitoutuvat tukemaan kollektiivia vähintään sadalla dollarilla kuussa.

### **Huomaa myös**

Alusta ei välttämättä toimi ihanteellisesti yhteen paikallisten viranomaisten, esimerkiksi verottajan, järjestelmien kanssa. Kipukohtana voidaan ajatella olevan myös epävarmuus rahoituksen jatkuvuudesta.

### **Lähteet ja lisätietoa**

[Open Collective -nettisivut](#)

[Open Collective - case studies](#)

Rahoituksen ohella on merkitystä kansalaistoiminnan resursoinnilla muilla tavoin. Moni kansalaistoimija on riippuvainen helposti käyttöön saatavista, sopivista ja riittävän edullisista tai ilmaisista tiloista. Pienillä paikkakunnilla vaikkapa kylätalon käyttö kokoontumisiin voi onnistua ilman erityisiä järjestelmiä, mutta käyttäjämäärän kasvaessa voivat erityisesti suuremmat paikkakunnat hyötyä [Varaamo.fi](#)-tyyppisestä tilanvälityspalvelusta. Tilanjakopalvelujen voi visioda kehittyvän suuntaan, jossa muutkin kuin kunnat – kuten yksittäiset kansalaiset, yritykset ja valtionhallinto – voisivat antaa



vajaakäytössä olevia tilojaan lainattavaksi tai vuokrattavaksi. Vastaavasti voidaan välittää muitakin kansalaistoiminnassa tarvittavia resursseja, kuten tilaisuuksissa tarvittavaa kalustoa, äänentoistolaitteita, liikuntavälineitä jne.

Skotlannissa laki (the Community Empowerment Act 2015) antaa paikallisille yhteistyöryhmille (community bodies) oikeuden pyytää julkisen hallinnon organisaatioilta käyttöön maata tai rakennuksia, joille yhteistyöryhmällä olisi parempaa käyttöä (Scottish Government 2020). Yhteistyöryhmät voivat pyytää omistajuutta, käyttöoikeutta tai muita oikeuksia halunsa mukaan. Viranomaisen on arvioitava pyyntö tietyn kriteeristön mukaan ja myönnettävä pyyntöön, ellei perusteltua syytä kieltäytymiseen ole.

Tuki kansalaisyhteiskunnalle voi tarkoittaa myös digitaalisten työkalujen, palvelintilan ja vaikka tulostuspalvelujen tarjoamista. [European Hub for Civic Engagement](#) -projekti on kehittämässä uusinta teknologiaa hyödyntäviä työkaluja kansalaistoiminnan helpottamiseksi. Vastaavansuuntaista on tehty 2016 päättyneessä [D-CENT-projektissa](#). Skotlannissa Scottish Community Development Centre on julkaissut [työkalupakin](#), jonka välineillä yhteisöt pystyvät tekemään toimintansa suunnittelua tukevaa tutkimusta alueellaan.

Resursointia on myös kansalaistoimijoiden osaamisen ja tietotaidon kasvattaminen koulutusten, neuvontapalvelujen ja esimerkiksi lainattavien viranhaltijoiden tarjoamisella. Rahoitusinfojen yhteydessä voi tarjota rahanhakijajärjestöille tarvittaessa tukea niiden talouden hallinnoinnin kehittämiseen, kuten Helsingin nuorisopalvelut on tehnyt. Haastattelujemme mukaan kansalaistoimijoilla on neuvonnalle mukaan tarvetta myös organisaatiomuodon valinnassa. Uudessa-Seelannissa Action station -organisaatio [hankki riippumatonta laki- ja talousneuvontaa](#) varmistaakseen, että organisaatiomuoto on toimintaa ja autonomiaa parhaiten tukeva. Punnittavana oli charity-muoto, mutta sitä ei haluttu, koska sitä hallinto pystyisi kontrolloimaan.

Uusien ihmisten saamista mukaan kansalaistoimintaan hallinto voi edistää antamalla kansalaistoiminnalle myönteistä näkyvyyttä ja julkisuutta omalla viestinnällään. Se voi myös tarjota viestintäfoorumeillaan paikkoja kansalaistoimijoiden viestinnälle. Resursointi voi tarkoittaa myös tunnustuksen antamista, joka toimii myös myönteisen julkisuuden aiheena. Vuoden vapaaehtoinen-, vuoden kaupunkilainen ja -kyläläinen -tyyppisten tunnustukset ovat Suomessa jo perinteisiä. Vapaaehtoistoiminnasta palkitseminen on oma laaja teemansa. Uutena palkittamisen keinona voi pohtia esimerkiksi jonkinlaisia pisteitä, käyttöoikeuksia tai palveluita, joita yhteisön hyväksi toiminut voisi saada jaettavaksi haluamaansa yhteistä hyvää edelleen kasvattavaan tarkoitukseen.

## Verkostotoiminta ja välittäjät

Kansalaistoiminta hyöttyy välittäjistä, jotka helpottavat tiedonkulkua ja toimijoiden kohtaamista, verkostoitumista ja yhteistyötä. Eri aihepiirien toimijoiden verkottamista alueperustaisesti tekee esimerkiksi [Keski-Suomen Yhteisöjen Tuki ry \(KYT\)](#), joka tuo alueensa yhteisöjä yhteen muun muassa tilaisuuksissa ja fyysisessä ja virtuaalisessa kohtauspaikassa. Niin ikään kotimaista Kehrät ja sukkulat -toimintamallia on kehitetty välittäjä-rakenteena pienemmällä aluetasolla (ks. esimerkki jäljempänä). Mallissa mm. rahoitusta ja kontakteja välittävä elin (Sukkula) palvelee paikallisempia kehittäjäryhmiä (Kehrät), jotka tukevat kansalaisten ideoiden hankkeistamista kunnanosakohteisesti. Kuten KYT, Sukkula toimii linkkinä myös kansalaisyhteiskunnan ja hallinnon välillä.

Moni kunta on helpottanut asukkaiden ja kansalaistoimijoiden yhteydenpitoa kuntaorganisaation kanssa nimeämällä työntekijöistään yhteyshenkilön, joka antaa hallinnolle kasvat. Osallisuuskoordinaattorit, asukasyhteistyöhenkilöt, Helsingin stadiluotsit ja vastaavat helpottavat kansalaistoimijoiden asiointia hallinnon kanssa ja madaltavat kynnyksiä esimerkiksi esittää yhteistyöideoita, joille ei olisi hallinnossa muuten selkeää vastaanottajaa. Lahdessa asukkaiden ideoiden edistämistä koordinoivat [vapaaehtoiset aluekummit](#), joilla on yhteys tuttuihin ”virkamieskummeihin” hallinnon puolella. Parhaimmillaan yhteyshenkilöiden toiminta myös kerryttää hallinnolle päivittyvää tietämystä alueen kansalaistoimijoista ja -toiminnasta.

Uusien välittäjä-rakenteiden haasteena on jatkuvuuden aikaansaaminen, jos rahoitus toiminnalle on lyhytaikaista. Uusien ratkaisujen löytämistä ja yhteiskehittämistä projektituontoisetkin välittäjä-rakenteet voivat auttaa. Kansalaistoiminnan tukemisen kannalta kiinnostava on esimerkiksi [GE.co-projekti](#), joka tuo yhteen kansalaislähtöiset hankkeet ja julkisen hallinnon toimijat, jotka ovat mukana uudentyypisissä kumppanuuksissa paikallisten yhteisöjen kanssa. Huomio on yhteisresursseja hallinnoivissa kansalaistoimijoissa, jotka ylläpitävät esimerkiksi yhteisötiloja, fab-labeja ja hubeja. Hankkeessa luodaan heille eurooppalainen kohtaamisen ja tiedonjakamisen alusta, tuetaan kokemusten jakamista ja kehitetään työkaluja. Verkostoiminen mahdollistaa hyvien käytäntöjen ja muun muassa sääntelyyn liittyvien ratkaisujen jakamisen ja vertaisoppimisen.

## KEHRÄT JA SUKKULAT PAIKALLISEN KEHITTÄMISEN TUKENA

### Tarve tai ongelma, johon ratkaisu vastaa tai voisi vastata

Paikallisten aktiivien pyrkimyksiä paikallisessa kehittämisessä hidastavat tuen ja verkostojen puute, osaamisen ja tiedon puute sekä hankkeistamisen ja resurssien hankkimisen osaamisen vähäisyys.

### Näin ratkaisu toimii

Helsingin kaupunginosayhdistykset ry:n Helsingin paikallinen kehittämisspolku (STAKE) -hankkeessa kehitettiin vuosina 2012–2015 järjestäytyneen kansalaislähtöisen kehittämisen toimintamalli, jonka ytimen muodostavat Kehrät ja Sukkulat. Sukkulat toimivat eräänlaisena ammatitukena Kehrille, eli paikallisille kehittämisryhmille. Kehrät ovat avoimia verkostoja, jotka kehittävät yksittäisten ihmisten, järjestöjen tai muiden toimijoiden ideoista konkreettisia hankkeita yhteistyössä Sukkuloiden kanssa.

Mallissa pyritään vastaamaan yllä mainittuihin ongelmiin tarjoamalla ideoiden ja hankkeiden kehittäjille, Kehrille, Sukkuloiden kautta tukea muun muassa hankkeistamisen ja hankehallinnon osaamisessa sekä rahoitusosaamisessa. Lisäksi Sukkulat toimivat kehittämisen rajapintana paikallisen kansalaistoiminnan, julkisen ja yksityisen sektorin välillä. Mallin kehittäjät näkevät mallin tuovan kunnalle resursseja, kun paikalliset foorumit ja verkostot kytkeytyvät virastojen avuksi. Mallin nähdään parantavan kunnan työn hallittavuutta, tehostavan suunnitteluprosesseja ja mahdollistavan investointien kohdentamista paremmin.

Sukkulassa toimii palkattuja työntekijöitä, joilla on selkeä vastuunjako. He räätälöivät tuen Kehrille ja omaehtoisesti toimiville ryhmille tarpeen mukaan. Mallin avulla voidaan tukea kansalaistoimijoiden kyvykkyyksiä, jotka osaltaan turvaavat kansalaisyhteiskunnan autonomiaa ja toimintamahdollisuuksia.

### Näin ratkaisua on käytetty

Hankkeessa kokeiltiin kuuden Kehrän toimintaa kuudella alueella Helsingissä. Sukkulaa valmisteltiin kaupunginlaajuisena tukitoimintona, jossa on kullekin Kehrälle paikallisia toimijoita ja toimintaympäristöä tuntevat nimetyt yhteyshenkilöt. Tulokset olivat luopavia: Kehrien toiminta oli hankkeen aikana vilkasta, ja niissä toteutettiin useita hankkeita yhteisöalojen kehittämisestä katujen viihtyisyyden kohentamiseen. Kipukohtana oli epävarmuus rahoituksen jatkuvuudesta.

**Huomaa myös**

Mallin soveltaminen Helsingissä päättyi hyvistä kokemuksista huolimatta jatkorahoituksen puutteeseen. Hankkeen päättyessä pohdittiin, että seuraavassa vaiheessa Sukkula toimisi digitaalisena verkossa kaikkien ulottuvilla.

**Lähteet ja lisätietoa**

[Stadin kehittämisspolku](#)

## **CITIZENS SPRING – KANSALAISTOIMINNAN “AVOIMET OVET” RUOKKIVAT SEKTORIEN YHTEISTYÖTÄ**

**Tarve tai ongelma, johon ratkaisu vastaa tai voisi vastata**

Kansalaistoiminnassa törmätään joskus siihen, että tekijöitä ei ole tarpeeksi ja toiminta uhkaa hyytyä, kun mukaan ei tule uusia ihmisiä ideoineen. Ihmiset, yhteisöt ja organisaatiot eivät välttämättä tiedä kansalaistoiminnasta ja siihen liittyvistä toiminta- ja yhteistyömahdollisuuksista tai näitä koskeva tieto ei päädy vaikuttavaksi. Hallinto ja muut toimijat eivät välttämättä myöskään tunnista tai tue kansalaistoiminnan panosta yhteisten ongelmien ratkaisemisessa. Kansalaistoimijat eivät välttämättä saa ansaitsemaansa arvostusta. Osasyynä näihin ongelmiin on osuvan viestinnän ja kohtaamisten puuttumisessa.

**Näin ratkaisu toimii**

Citizens Spring on Brysselissä alkunsa saanut verkosto, joka tähtää tuomaan paikalliset ruohonjuuritoimijat ja yhteiskunnalliset yritykset (social enterprises) yhteen, jotta ne voivat löytää tapoja tukea toisiaan, koordinoita toimintaansa ja edistää ideoita yhdessä. Keskeinen toimintamuoto on avoin messutyypinen muutaman päivän mittainen tapahtuma. Paikalliset toimijat ilmoittautuvat mukaan esittelijöiksi ja voivat järjestää omia ohjelmanumeroita. Tapahtuma kasvattaa samalla uusien ihmisten ja tahojen tietoisuutta toiminnasta ja toimintamahdollisuuksista ja luo heille tilaisuuksia tutustua niihin keskustellen. Idea sai alkunsa yritysmaailman avointen ovien tapahtumista, joissa yritykset avaavat ovensa yleisölle.

The Alternative UK -liike hahmottaa Citizen' Springin esimerkkinä paikallisesta kansalaisten toimintaverkostosta ([Citizen Action Network - CAN](#)), jossa keskeinen idea on

tuoda paikallisia toimijoita yhteen ja toiminta kaikenlaisten, myös helposti syrjään jäävien, ihmisten ulottuville.

### **Näin ratkaisua on käytetty**

Brysselin ensimmäisessä Citizen Spring -tapahtumassa maaliskuussa 2019 oli esillä 45 ruohonjuuriprojektia ja yhteiskunnallista yritystä. Yleisö pääsi tutustumaan näihin opastetuilla kierroksilla ja seuraamalla esityksiä. Toimijat kertoivat taustoistaan ja siitä, miten ne pyrkivät parantamaan kaupunkia. Ohjelmaan kuului myös fasilitoituja työpajoja paikallisen yhteistyön edistämiseksi ja resurssien yhdistämiseksi.

### **Huomaa myös**

Citizen Spring -malli on levinnyt Brysselistä ainakin Antwerpeniin. Brysselissä toimii myös BrusselsTogether -yhteisö, joka [helpottaa kansalaisryhmien toimintaa tarjoamalla niille hallinnollisia ja viestinnällisiä palveluja](#) Open Collectivea hyödyntäen. Yksi yhteisön toimintamuodoista on kuukausittaiset tapaamiset, joissa kussakin esittäytyy kolme kansalaistoimijaa – eräänlainen miniversio Citizen Springistä.

Opastettuja kierroksia Citizen Spring -tyyppisillä messuilla voisi kuulua esimerkiksi kouluopetukseen tai luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden perehdytyksiin.

### **Lähteet ja lisätietoa**

The Alternative UK (2019). [Citizen Spring: The new movement connecting social enterprises across Brussels and Antwerp](#). 28.5.2019.

Onslow, Jesse (2019). [The new movement connecting social enterprises across Brussels](#). Shareable 9.5.2019.

## Hallinnon prosessit

Kansalaisyhteiskunnan elinvoimaisuuden tukemisessa on merkitystä sillä, miten hallinto ja poliittinen päätöksenteko onnistuvat ansaitsemaan kansalaistoimijoiden luottamuksen ja millainen kuva kansalaistoimijoille niistä muodostuu. Välittykö hallinnon toiminnassa ja päätöksissä kansalaistoiminnan arvostus? Hyödyntääkö hallinto kansalaisyhteiskunnan osaamista ja muita voimavaroja reilulla tavalla? Onko hallinnon toiminta läpinäkyvää ja viestintä saavutettavaa ja tavoitettavaa? Pettyminen hallinnon toimiin voi sekin aktivoida kansalaistoimintaa. Kansalaistoiminnan monipuolisuutta ja kukoistusta eri alueilla hallinto voi kuitenkin edistää rakentavammin toimimalla luottamusta herättävästi, tarjoamalla kansalaistoimintaan resursseja, kutsumalla kansalaistoimijoita mukaan hallinnon prosesseihin, lähtemällä mukaan kansalaislähtöisiin prosesseihin ja osoittamalla muillakin tavoin arvostusta ja yhteistyöhalua.

Luottamuksen kulmakivi on toimivassa demokratiassa, eikä demokratian kehittäminen ole kansalaisyhteiskunnan elinvoimaisuuden tukemisesta erillinen asia. Tähän osioon olemme poimineet toimintatapoja, jotka voivat tukea sekä kansalaistoimintaa että demokratiaa. Kansalaisyhteiskunnan elinvoimaisuutta edistävät ajattelutavat kansalaisyhteiskunnasta (ks. Kokonaisajattelulliset kehykset edellä) vaikuttavat parhaimmillaan kaikessa hallinnon toiminnassa läpäisevästi sekä demokratiaa että kansalaistoimintaa vahvistavasti.

Paljon on tehtävissä jo **viestintää ja avoimuuskäytäntöjä** kehittämällä. Saavuttaako tieto avustuksista ja muusta tuesta eri kieliryhmät ja esimerkiksi erilaiset oppijat? Entä tieto (hallinnon tarjoamista tai välittämistä) vapaaehtoistoiminnan mahdollisuuksista? Voisiko tietoa erityyppisistä toiminnan ja osallistumisen mahdollisuuksista löytyä yhdestä paikasta? Oregonissa toimii osavaltion yhteinen alusta, "Keittiön pöytä", joka kokoaa niin hallinnon osallistumisprosesseja kuin joukkorahoitushankkeita (ks. esimerkki seuraavassa). Samansuuntainen idea on [WeGovNow-alustan](#) lontoolaisessa sovelluksessa, jossa kansalaiset ja muut kansalaistoimijat voivat ilmoittaa tapahtumistaan ja muista aktiviteeteista, ottaa kantaa suunnitelmiin ja äänestää niistä, nähdä muiden mielipiteitä, luoda omia karttoja sekä ilmoittaa asioista joita tulisi korjata ja seurata niiden hoitumista. Alusta toimii myös ilmaisten tavaroiden ja palvelujen markkinapaikkana.

Kannustaako hallinnon viestintä toimijuuteen? Haastattelujemme ja aiemman tutkimuksen (Mäenpää & Faehnle 2020) mukaan kansalaiset voivat jättää yhteisöä palvelevia tekoja tekemättä siksi, että on epävarmaa, mikä on sallittua, tai ihmiset ympärillä paheksuvat hyväntekijää. Tilannetta voisi parantaa Salliva Suomi -kampanja, jossa hallinto panostaisi viestimiseen siitä, mitä SAA tehdä (Mäenpää & Faehnle 2020).

Avoimuuden kehittäminen on pitkällä Taiwanissa, jossa digitaalinen ministeri rakentaa radikaalin avoimuuden käytäntöjä valtionhallinnon toimintaan (ks. esimerkki seuraavassa). [Maailman parhaaksi pyrkivä julkinen hallinto](#) voi tiedon avoimuutta ja käytettävyyttä, avoimen lähdekoodin ratkaisuja ja muita avoimuusratkaisuja kehittäessään tukea myös näihin asioihin erikoistunutta kansalaistoimintaa hakemalla reilun yhteistyön käytäntöjä devaajien, tietoturva-, avoimuus- ja muiden digiaktiivien kanssa. Taiwanin esimerkkien ohella keinoja voisivat olla [Hel Loves Developers -tyyppinen](#) kehittäjäyhteisötoiminta, Datademo-mallilla rahoitettava uusien ratkaisujen kehittäminen (ks. Rahoitus ja muu resursointi), tietoturva-aktiivien kanssa suunniteltavat tapahtumat tietoturva-aktiivismin harjoitteluun (ks. [Hack with Espoo](#)) ja tilojen tarjoaminen vapaaehtoisille, jotka haluavat tarjota digiapua toisille.

Kansalaistoiminnan arvostus välittyy myös **budjetoinnissa, muussa resurssien suuntaamisessa ja prosessien toimivuudessa**, joka juontuu työn organisoinnista ja johtamisesta. Yhden luukun palveluasenne ja -käytännöt (ks. Verkostot ja välittäjät edellä) helpottavat hallinnon sektoroitumisesta seuraavia haasteita. Lontoolaisessa kaupunginosassa hallinto panostanut on paremman suhteen luomiseen paikallisten kanssa pyrkimyksenä tukea kansalaisaktiivisuutta (Needs 2019). Tavoitetta toteutetaan muutamalla toimintalinjalla, joita ovat kansalaislähtöisiä hankkeita mahdollistava Every one every day, alueen kehittämisestä keskusteleva asukaspaneeli, paikallisen vision ja Good neighbor guiden luominen yhdessä ja Connected communities -ratkaisuverkosto (Needs 2019).

Kansalaisten kiinnostukseen asioida hallinnon kanssa vaikuttavat muun muassa se, saako avustushakemuksesta, aloitteesta, ehdotuksesta tai hallintovetoiseen valmisteluprosessiin osallistumisesta **palautetta** ja se, **millaisia rooleja hallinto antaa ja sallii kansalaistoimijoille** prosesseissaan. Luottamuksen edellytykset paranevat, jos hallinto kansalaistoimijoita mukaan kutsuessaan viestii selvästi kutsumisen tarkoituksen ja valitsee vuorovaikutuksen ja mahdollisen yhteistyön keinot tarkoituksen mukaan – oli kyse sitten vain konsultoinnista, yhteiskehittämisestä tai varsinaisesta yhteisestä ongelmanratkaisusta (ks. Faehnle ym. 2020, CORE-hanke 2017).

Käsityksiin hallinnon arvostuksesta kansalaistoimintaa kohtaan vaikuttavat myös hallinnon jalkautuminen kansalaisten luo, sanallinen ja sanaton viestintä kohtaamisissa ja sävy muussa viestinnässä (ks. Faehnle ym. 2020 luku 7 Kohtaamisen ABC). Hallinto voi kannustaa kansalaistoimintaa osoittamalla, että kansalaisryhmien pyytämättäkin tekemillä ehdotuksilla on arvoa ja niitä hyödynnetään. Yksi suunta on kehittää valmiiksi prosesseja sille, miten hallinto käsittelee budjettiehdotusta, suunnitelmaa tai vastaavaa sellaisen ilmaantuessa yllättäen. Merkitystä on sillä, miten johto, ilmapiiri ja työolot kannustavat viranhaltijoita toimimaan ehdottajien kanssa ja viemään tai olemaan viemättä ehdotuksia eteenpäin. Aktiivikansalaisten suunnitteluintoa voi myös

kutsua antamalla suunnittelussa osallistujille tavanomaista suuremman roolin. Tampere on panostanut suunnittelukulttuurin ja yhdessä toimimisen kehittämiseen ottamalla käyttöön vertais suunnittelun. Kauppi-Niihaman alueella kiinnostuneet tekivät omia suunnitelmiaan, joita kaupunki hyödyntää virallisen suunnittelun aineistona.

Oikeusministeriö on viime vuosina kokeillut edelläkäyviä toimintatapoja **lainvalmistelussa**. Ryhtyessään pohjustamaan yhdistyslain uudistusta oikeusministeriö halusi aiemmista prosesseista poiketen panostaa järjestöjen ohella myös erityisesti nykyajan vapaamuotoisen kansalaistoiminnan edustajien mukaan saamiseen. Ministeriön edustaja otti yhteyttä vapaamuotoista kansalaistoimintaa tunteviin aktiiveihin ja tutkijoihin ja pohti heidän kanssaan, miten erilaisia kansalaistomijoita tavoitettaisiin laajasti mukaan. Viestintä- ja jalkautumissuunnitelmaan koottiin tietoa kaupunkitapahtumista, joihin oikeusministeriön tiimi sitten jalkautui keskusteltamaan kävijöitä ymmärtääkseen paremmin, mitä lainsäädännön ongelmakohdat ovat ja miten ongelmia voisi lähteä ratkaisemaan. Oikeusministeriöläiset kartoittivat yhdessä verkostojensa kautta laajasti verkottuneita aktiiveja ja välittivät heille pyyntöä kutsua kiinnostuneita mukaan hankkeen tilaisuuksiin ja verkkotyöskentelyyn. Avainhenkilöillä oli tukenaan työryhmä ja ohjausryhmä, joihin molempiin kuului niin järjestöjen edustajia kuin vapaamuotoisemman kansalaistoiminnan tuntijoita. Prosessiin kuului myös verkkokysely, kaksi verkko-keskustelua sekä oikeusministeriön ja järjestöjen yhteistyönä järjestettyjä työpajoja (Partanen 2020).

Rahankeräyslain valmistelussa ministeriöt järjestivät työpajoja, joissa kansalais- ja muiden toimijoiden yhteistyönä saatiin muodostettua monipuolisesti toimiva ratkaisu lain muotoilemiseen. Osallistajat antoivat kiittävää palautetta muun muassa siitä, että prosessia vetävät viranhaltijat *todella kuuntelivat* (Airaksinen & Saarikoski 2018). Hyvään yhteistyöhön pääseminen ja haastavan sääntelytarpeen ratkaiseminen edellytti viranhaltijoilta kokeilemisen rohkeutta sekä sen hyväksymistä, että paras ratkaisu ei löydy yksin virkatyönä. Antautuminen uudelleen toimintatapaan kantoi hedelmää laajasti kannatusta saavan ratkaisun löytyessä, mutta vastaavan tyyppisillä yhdessä tekemisen prosesseilla on merkitystä myös kansalaisten ja hallinnon välisten suhteiden ja molemminpuolisen arvostuksen kannalta.

Yksi keino kansalaistoiminnan tukemisen työkalupakissa voi olla kansalaisten ja hallinnon yhteinen **keskustelu reiluista ja toimivista kansalaistoiminnan palkitsemisen tavoista**. Japanissa on sovellettu osallistuvassa budjetoinnissa käytäntöä, että muut kuin veroja maksavat voivat vapaaehtoistoiminnalla ansaita pisteitä, jotka toimivat valuuttana osallistuvan budjetoinnin hankkeista äänestettäessä (Meloni ym. 2018). Pisteiden ansaitsemiseen liittyy kysymys datan omistajuudesta, käyttöoikeuksista ja käytöstä. Miten hallinto ja mahdollisesti muut käyttävät tietoa, joka arvottaa kansalaisia heidän käyttäytymisensä perusteella? Portugalilaisessa Cascaisin kaupungissa



kaupunkilaisia voidaan palkita mm. osallisuuteen, sosiaaliseen koheesioon, liikkumiseen tai ympäristöön liittyvien hyvien käytäntöjen edistämisestä esimerkiksi alennuksilla. Kiinassa on käytetty palkitsemisessa pääsyä joihinkin sosiaalisiin palveluihin ja priorisointia työllisyyslistalla (emt.). Kansalaisyhteiskunnan elinvoimaa ja autonomiaa ei paranna se, jos palkitseminen tuo mukanaan valvontaa, jota kansalaiset eivät hyväksy. Elinvoimaisuuden kannalta palkintopisteiden jakamisessa on toisaalta myönteinen mahdollisuus, että hyvän tekeminen tuottaa lisää hyvää, jos pisteillä saa esimerkiksi pääsyn yhdessä tekemistä tukevaan koulutukseen (kuten fasilitointi, yhteinen ongelmanratkaisu) tai joita voi lahjoittaa yhteistä hyvää edistävään tarkoitukseen.

## TAIWANIN DIGITAALINEN MINISTERI – RADIKAALIA AVOIMUUTTA TEKNOLOGIALLA



Liite 1 / Kuva 4. g0v -yhteisö kehittää digitaalisia työkaluja hallinnon avoimuuden tukemiseksi. Kuvakaappaus sivulta <http://g0v.asia/>.

## **Tarve tai ongelma, johon ratkaisu vastaa tai voisi vastata**

Hallinnon toiminnan kuten rahoitusprosessien läpinäkymättömyys voi lisätä kansalaisten epäluottamusta ja varauksellista suhtautumista hallintoon sekä heikentää kansalaistoimijoiden mahdollisuuksia rahoituksen saantiin ja tiedon hyödyntämiseen. Jos hallinnon tuottama tieto rahoitusmahdollisuuksista, päätöksenteon prosesseista ja vaikuttamisen mahdollisuuksista ei ole saavuttavaa ja saavutettavaa, kansalaistoimijat ovat rahoituksen hakemisessa ja toimintaedellytyksiinsä vaikuttamisessa keskenään eriarvoisessa asemassa, ja rahoitus ja tieto uhkaavat keskittyä voimavaraksi vain kyvykkäimmille. Hallinnolta jää saamatta tietoa ja ideoita, joita kansalaisia paremmin tavoitettava viestintä tuottaisi. Hallinnon käytännöt ja toimintakulttuuri eivät myöskään välttämättä tue viranhaltijoiden valmiuksia tehdä yhteistyötä kansalaisten kanssa.

## **Näin ratkaisu toimii**

Taiwanin valtionhallinnossa on käytössä radikaalin avoimuuden periaate, jota noudattamalla turvataan avointa päätöksentekoa ja hallinnon toimien näkyvyyttä kansalaisyhteiskunnalle. Keskeinen hahmo on hallinnon sektoreita yhdistävä digitaalinen ministeri Audrey Tang, taustaltaan ohjelmoija. Radikaali avoimuus tarkoittaa esimerkiksi sitä, että kuka vain voi varata keskusteluajan Tangin kanssa sillä ehdolla, että keskustelu tulee avoimesti saataville. Kaikki hänen haastattelunsa ovat julkisia ja avoimesti saatavilla.

Läpinäkyvyyden lisääminen yhdessä demokraattisten vaikutusmahdollisuuksien kanssa tukee luottamusta ja mahdollisuuksia kansalaisyhteiskunnan ja hallinnon rakentavaan kohtaamiseen. Taiwanissa hallinto tekee yhteistyötä avoimuutta kehittävien kansalaistoimijoiden kanssa, mikä on keino myös vaikuttaa kansalaistoiminnan arvostuksen lisääntymiseen.

## **Näin ratkaisua on käytetty**

Teknologialla on avoimuuden toteutumisessa tärkeä rooli. Taiwanissa toimii ruohonjuuritasolla g0v-liike (gov-zero), joka pyrkii tukemaan kansalaisyhteiskunnan toimintaa sekä tekemään hallinnollisesta tiedosta avoimempaa kehittämällä avoimuuteen kannustavia digitaalisia työkaluja. Liikkeen ensimmäisiä tekoja oli hallinnon budjettitietojen avaaminen kaikkien saataville ymmärrettävään muotoon. Liike ylläpitää vTaiwan (Virtual Taiwan) -alustaa, jossa kuka tahansa voi liittyä keskusteluun, kun päätöksentekijät, asiantuntijat ja muut asianomaiset pohtivat ratkaisuja monimutkaisiin ongelmiin. vTaiwan -alustalla on esimerkiksi neuvoteltu ratkaisu siihen, kuinka henkilökuljetuspalvelu Uberin toimintaa tulisi Taiwanissa säädellä. Tähän 2015 käytyyn keskusteluun tutkijoiden, teollisuuden asiantuntijoiden sekä asianomaisten yritysten edustajien

kesken osallistui verkon välityksellä 1875 ihmistä. Päätöksentekijöillä ei ole velvoitetta hyödyntää vTaiwanin avulla käytyjen keskustelujen tuloksia, mutta keskustelut ovat usein johtaneet konkreettisiin toimiin. vTaiwan lisää osallistumisen houkuttavuutta havainnollistamalla keskustelua visualisoinneilla. Se voi esimerkiksi näyttää kartan kyseilytuloksista ja ihmisen oman vastuksen sijoittumisen siinä.

Valtio puolestaan ylläpitää Join-nimistä alustaa, jossa kuka tahansa voi laatia sähköisen vetoomuksen. Kun vetoomuksella on 5000 allekirjoitusta, asianomaisen ministeriön tulee vastata siihen julkisesti. Join on sitten perustamisensa tavoittanut 10,6 uniikkia kävijää, lähes puolet Taiwanin väestöstä. vTaiwan ja Join ovat yhdessä lisänneet viranhaltijoiden altistumista uusille ideoille ja ajattelutavoille ja tuoneet tietoa kansalaisten tarpeista.

Valtio hyödyntää kansalaisten osaamista ja ideointikykyä myös järjestämällä "Presidentin Hackaton"-tapahtumia, joissa hakkerit – niin yksittäiset kansalaiset kuin hallinnon työntekijätkin – kilpailevat tiimeinä innovatiivisempien ratkaisujen luomisesta julkisten palvelujen kehittämiseen. Palkintona ei ole rahaa vaan hallinnon lupaus käyttää voittajaratkaisun tuloksia – joka hyvin toteutuessaan toimii edelleen luottamuksen rakentajana.

Tang on perustanut jokaiseen ministeriöön "osallistumisviranhaltijoiden verkoston" (Participation Officers), joka toimii linkkinä hallinnon yksiköiden ja hallinnon ja kansalaisten välillä. Kun käsiteltäväksi tulee jokin aloite, verkoston jäsenet ja kansalaiset voidaan kutsua yhteistyökokoukseen keskustelemaan ja luomaan uutta politiikkaa. Yhteistyökokouksissa on käsitelty mm. sairaanhoidon resursointia harvaan asuttujen seutujen kylissä ja kalastuksen ja luonnon monimuotoisuuden yhteensovittamista kansallispuistoissa.

### **Huomaa myös**

Radikaalin avoimuuden ideaan kuuluu hakkerius ajattelutapana. "We're making hacker culture part of public service culture. We're not bringing the hackers in, we're turning government into hackers," Tang sanoo Wired-julkaisun artikkelissa.

## Lähteet ja lisätietoa

g0v -yhteisö

Miller, C. (2019). Taiwan is making democracy work again. It's time we paid attention. Wired 26.11.2019.

Tang, Audrey (2019). Inside Taiwan's new digital democracy", The Economist 12.3.2019

Tang, Audrey (2019). A strong democracy is a digital democracy. New York Times 15.10.2019.

## ALUEELLINEN "KEITTIÖN PÖYTÄ" JA YHTEISTYÖN ATLAS TUKEVAT KOHTAAMISTA JA TIETOPOHJAISTA TOIMINTAA OREGONISSA

### Tarve tai ongelma, johon ratkaisu vastaa tai voisi vastata

Kansalaistoimintaa rajoittavat puutteet kansalaisten ja hallinnon välisessä tiedonkullussa ja yhdessä tekemisen käytännöissä. Hallinto ei aina saa tietoa kansalaistoimijoiden valmiuksista yhteisten ongelmien ratkaisemisessa, eikä minkään osapuolen ole välttämättä helppo löytää tietoa toimijoista, jotka toimivat tai voisivat toimia yhdessä tai ainakin hyötyä jaetusta tiedosta toimiessaan lähekkäisten päämäärien hyväksi. Kansalaistoiminnassa tarvittavaa tietoa on yleisemminkin hajallaan eri paikoissa, jolloin sitä on vaikea löytää. Esimerkiksi vapaaehtoistoiminnan välityspalveluita, joukkorahoitusaloja, alueiden kehittämistä palvelevaa dataa ja tietoa ajankohtaisista vaikuttamismahdollisuuksista on haettava eri paikoista.

Mikään kokoava palvelu ei voi olla kaikenkattava, mutta askel kokoavaan, niin kansalaisten kuin hallinnonkin toimintaa helpottavaan, suuntaan on joidenkin keskeisten tietojen ja palvelujen kokoaminen yhteiselle alueelliselle alustalle. Viranhaltijalle kokoavan palvelun voi visioida räätälöivän ajantasaista tietoa omaa vastuualuetta koskettavasta kansalaistoiminnasta, kansalaislähtöisistä hankkeista ja hallinnon mahdollisuuksista tulla mukaan niihin sekä helpottavan tiedonkulkua osallistumis- ja yhteistyöprosesseissa. Kansalaiskäyttäjälle palvelu voisi tuoda esimerkiksi paikan löytää toiminta- ja vaikuttamismahdollisuuksia ja alueellista dataa, perustaa hankkeita, hankkia rahoit-

tusta ja hahmottaa alueen kansalaistoiminnan kokonaisuutta. Tunnistautuneille käyttäjille voi visioida myös ilmoituksia rahoitusmahdollisuuksista, vaikuttamismahdollisuuksista ja verkostoitumiskutsuista omien kiinnostusten mukaan.

### **Näin ratkaisu toimii**

Esimerkki erityyppisiä kansalaistoiminnan mahdollisuuksia kokoavasta alustasta löytyy Oregonista. Oregonin osavaltio tunnetaan pitkäjänteisestä työstään yhteistoiminnallisen hallinnan kehittäjänä. Kansalaisyhteiskunnan kannalta yhteistoiminnallisuuden perinne näkyy pitkälle jalostettuina yhteisen päätöksenteon prosesseina ja pyrkimyksinä tukea kansalaisten omia hankkeita, äänen kuulumista ja tietopohjaista toimintaa, myös kokoavan alustan avulla.

Oregon Kitchen Table -alusta palvelee kansalaisten keskinäistä ja kansalaisten ja hallinnon välistä yhteydenpitoa ja yhteistyötä julkisissa ja kansalaislähtöisissä hankkeissa. Kansalaiset löytävät alustalta herätteitä, palveluita ja tietoa monentyyppisen kansalaistoiminnan tueksi: toimimiseen joukkorahoituskampanjoitsijoina, yleishyödyllisten joukkorahoitushankkeiden rahoittajina, mikrolainojen myöntäjinä arvostamilleen yrityksille sekä alueensa kehittämiseen vaikuttajina. Alustalta löytyy tietoa ajankohtaisista ja aiemmista suunnitteluprosesseista, niihin vaikuttamisen mahdollisuuksista ja esimerkiksi kyselyjen tuloksista.

Hankkeita pitkäjänteisempää eri toimijoiden kohtaamista tukevat myös temaattiset yhteistyöryhmät, ”kollaboratiivit” (*collaboratives*), joita vuonna 2019 julkaistussa inventoinnissa tunnistettiin Oregonin alueelta 236 kappaletta. Kaikilla niillä on kytkös hallintoon, mutta yli puolet on syntynyt muiden kuin hallinnon aloitteesta. Kollaboratiiveissa toimijat julkisesta hallinnosta ja muilta sektoreilta koordinoivat toimintaansa yhteisten päämäärien eteen esimerkiksi luonnonvarojen käytössä, koulutuksessa tai talouden kehittämisessä. Kukin kollaboratiivi kytkeytyy johonkin kolmestatoista alustasta (*collaborative platform*, joka voi olla organisaatio tai ohjelma), jotka toimivat hallinnolle väylänä skaalaamaan yhteistyön käytäntöjä. Kollaboratiivien inventointi, yhteistyön atlas (*Atlas of collaboration 1.0*) on tehty tukemaan hallinnon toimijoiden ymmärrystä tavoista tukea onnistuvaa yhteistyötä.

### **Näin ratkaisua on käytetty**

Oregonissa yhteistoiminnallisen hallinnan kehittäminen on kytketty tiiviisti tutkimukseen. Kitchen Tablen, yhteistyön atlaksen ja monien muiden yhteistyöhön liittyvien toimintamallien kotipesä on Portland State Universityn yhteydessä toimiva National Policy Consensus Center. NPCC järjestää myös yhteistoiminnan koulutuksia.

Kitchen Table pyrkii tavoittamaan oregonilaiset mahdollisimman laajasti ja alustan työntekijät tekevät yhteistyötä paikallisten kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden kanssa mm. haavoittuvassa asemassa olevien ryhmien tavoittamiseksi. Erilaisia ryhmiä pyritään tavoittamaan myös verkon ulkopuolella mm. eri kulttuureille ominaisissa juhlissa ja vastaanotoilla kirjastoissa.

### **Huomaa myös**

Alustalla toteutetut konsultoinnit ovat liittyneet laajojen alueiden kehittämisen tyyppiin hallintovetoisiin hankkeisiin, mutta konsultointien toteutuksen tukea voisi periaatteessa olla tarjolla myös kansalaisvetoisille hankkeille.

### **Lähteet ja lisätietoa**

[Atlas of collaboration](#)

[National Policy Consensus Center](#)

[Oregon Kitchen Table](#)

[Oregon Kitchen Table](#). Ash Center for Democratic Governance and Innovation. Harvard University.

## Ongelmat ja ratkaisut – taulukko

Uusien ratkaisujen yhteiskehittämisen valmistelussa käytetty kooste haastatteluissa esiin nousseista haasteista ja ratkaisuista, jotka ovat joko haastateltujen suoraan ehdottamia tai tutkijoiden heidän kuvaamistaan haasteista johtamia. Taulukon esimerkit ovat käytäntöjä, joita on pohdittu tässä uusien ratkaisujen kartoituksessa.

Ongelmat ja haasteet	Ratkaisut	Esimerkit
Järjestöjen kansalaisyhteiskuntaluonteen heikkeneminen valtion tiukentuneen ohjauksen takia (rahoitus strategista, vakiintuneet avustusmuodot yhä tiukemmin kohdennettuja, ei tilaa kansalaisten omille ideoille/hallinto ei luota kansalaisyhteiskunnan kykyyn toimia omaehtoisesti, valvonta tiukentunut)	Rahoituksen kohdentaminen myös kansalaistoimijoiden omiin aloitteisiin Päätöksenteko lähemmäs rahoituksen hakijoita Rahoituksen yhteismuotoilu Rahoituslähteiden monipuolisuus Hallinnolle oppimismahdollisuuksia, ymmärrystä kansalaistoiminnasta (mm. jalkautuminen viranhaltijoille helpommaksi)	Hybridirahoitus  Kehrat ja sukulat  Avustusten ja hankintojen yhteismuotoilu Helsingissä  Leader-malli paikallisesta rahanjaosta
Rahoituksen ja valvonnan vaihtelevat ja ennakoimattomat käytännöt, tiedon puute rahoituksen prosesseista, ja avustusten keskittyminen	Käytäntöjen selkiyttäminen ja yhtenäistäminen, prosessien läpinäkyvyyden lisääminen, viestinnän kehittäminen Avulias kontaktihenkilö	Open Collective -tyyppinen avoimuus prosesseissa  Taiwanin digitaalisen ministerin avoimuuskäytännöt  Kehrat ja sukulat
Rahoituksen lyhytjänteisyys, hakemisen ja raportoinnin työläys, hakemisessa satsaus hyödyllinen vain jos rahaa tulee	Hakemisen ja raportoinnin käytäntöjen pelkistäminen Rahoituksen yhteismuotoilu Jatkuvan toiminnan rahoituksen hakemisen keventäminen esim. ehdollinen 5v rahoitus vuosittaisen sijaan	Open Collective -tyyppinen raportoinnin automatisoiminen  Avustusten ja hankintojen yhteismuotoilu Helsingissä
Tieto rahoitusmahdollisuuksista ei tavoita mahdollisia hakijoita  Hakuosaamisen ja verkostojen puute	Tiedon muotojen monipuolistaminen (kieliversiot, myös audiovisuaalinen muoto) ja tiedon jakamisen kehittäminen, käytännöt ja tilat kohtaamiseen Automaattiset ilmoitukset	Kehrat ja sukulat  Rahoitusinfotilaisuudet Helsingissä: tietoa tulevasta hauista, samalla tukea järjestöille järjestöhallinnon kehittämiseen tarpeen mukaan
Rahoituksen riittämättömyys ja (neljännen sektorin toimintaan) sopivien rahoitusmuotojen puute	Palvelut rahoituksen kokoamiseen eri lähteistä  Neljännen sektorin toimintaan sopivien rahoitusmuotojen lisääminen	Hybridirahoitus  Oregon's Kitchen Table
Organisotumisvaiheessa tiedon saannin vaikeus organisotumismuodon merkityksistä jäsenille	Organisaatiomuotojen merkitystä avaava tieto saataville ja viestintä siitä Avulias kontaktihenkilö	

Ongelmat ja haasteet	Ratkaisut	Esimerkit
<p>Epävarmuus siitä, mitä saa tehdä</p> <p>Muut kansalaiset kritisoivat, kun tarttuu toimeen ympäristön parantamiseksi</p>	<p>Selkeä luvan antaminen (esim. mitä saa tehdä menettämättä etuuksia, mitä saa tehdä julkisessa tilassa esim. perustaa pop-up-ravintolan, hoitaa aluetta)</p> <p>Selkeä viestintä oikeuksista, velvollisuuksista ja siitä mikä on laitonta</p> <p>Avulias kontaktihenkilö</p> <p>Perustulo</p>	
<p>Eri kielisten tiedon saannin vaikeus ylipäättään kansalaistoiminnan mahdollisuuksista</p>	<p>Kieliversiot ja kohdennettu viestintä kansalaistoiminnan mahdollisuuksista</p> <p>Avulias kontaktihenkilö</p>	
<p>Sopivien ja helposti käyttöön saatavien kokoontumistilojen puute</p>	<p>Tilojen avaaminen ja Varaamotyyppisten palveluiden laajentaminen, tilojen avaamisen houkuttavuuden lisääminen</p>	<p>Varaamo</p>
<p>Sopivien ilmaisten digitaalisten välineiden ja palvelintilan puute</p>	<p>Palvelintilan tarjoaminen, välineiden tarjonnan kehittäminen</p>	
<p>Kansalaistoiminnan arvostuksen puute, Vaikeus löytää aktiiveja mukaan (yhdistys)toimintaan</p>	<p>Oppimismahdollisuuksien järjestäminen kansalaistoiminnan merkityksistä</p> <p>Arvostava viestintä</p> <p>Palkitseminen</p> <p>Julkinen keskustelu siitä millainen toiminta on arvokasta ja millaiseen työetiikkaan ja ihmiskuvaan tulisi tähdätä</p> <p>Tuki yhdistystoiminnan uusiutumiseksi kevytosallistumista mahdollistavammaksi</p> <p>Yhdistystä kevyemmän organisoitumismuodon tunnistaminen lainsäädännössä</p>	<p>Citizens' Spring</p> <p>Palkitsemiskäytäntöjä: pisteet, joilla saa alennusta palveluista, pääsyn esim. yhdessä tekemistä tukevaan koulutukseen (kuten fasilitointi, yhteinen ongelmanratkaisu) tai joita voi lahjoittaa yhteistä hyvää edistävään tarkoitukseen</p>
<p>Verkostojen puute, sopivien kontaktien puute, esim. halua ratkaista yhteisiä ongelmia ei pääse toteuttamaan, koska puuttuu tietoa keiden kanssa asiassa voisi edetä</p>	<p>Valtio kontaktien välittäjänä; avulias kontaktihenkilö</p> <p>Strateginen ote ongelmanratkaisuun ja yhteistyöhön</p>	<p>Commons Transition Plan for Gent</p> <p>Kehvät ja sukulat</p>
<p>Hallinto ei tunnista tai tue kansalaistoiminnan panosta yhteisten ongelmien ratkaisemisessa</p> <p>Halua ratkaista yhteisiä ongelmia ei pääse toteuttamaan, koska tarvittavat kumppanit eivät lähde yhteistyöhön (mahdollisuuksia ei</p>	<p>Keskustelu ajattelutavoista omaehtoiseen aktiivisuuteen suhtautumisessa, kansalaistoiminnan tunnistaminen voimavarana</p> <p>Yhteisen ongelmanratkaisun osaamisen ja käytäntöjen kehittäminen</p> <p>Hyvien ideoiden ja esimerkkien jakaminen</p>	<p>Commons Transition Plan for Gent</p> <p>Citizens' Spring</p> <p>Oregon's Kitchen Table</p> <p>Yhteistoiminnallinen lainvalmistelu – case rahankeräyslaki</p>



Ongelmat ja haasteet	Ratkaisut	Esimerkit
tunnisteta tai niihin ei osata, uskalleta tai ehditä tarttua)		Yhteisömuotoinen kansalaistoiminta -lainvalmistelu  Vertaissuunnittelu Kauppi-Niihaman alueen suunnittelussa Tampereella
Varauksellinen suhtautuminen hallintoon, luottamuksen puute	Päätöksentekoprosessien avoimuus ja läpinäkyvyys, viestinnän kehittäminen ja inhimillisyyys ja ihmislähtöisyys viestinnässä	Taiwanin digitaalisen ministerin avoimuuskäytännöt  Oregon's Kitchen Table  Yhteistoiminnallinen lainvalmistelu – tapaus rahankeräyslaki  Yhteisömuotoinen kansalaistoiminta -lainvalmistelussa jalkautuminen kansalaisten luo
Lainsäädäntöön ja verotukseen liittyvät rajoitteet, mm. vaatimukset vakuutuksista, hygieniapassista, etuuksien menettäminen	Yhdistystä kevyemmän organisoitumismuodon tunnistaminen lainsäädännössä Rajoitteiden tunnistaminen ja ratkaisujen yhteiskehittäminen kansalaisaktiivien kanssa (esim. tietoturva-aktiivit aiheensa asiantuntijoina)	

## Lähteet

Airaksinen, J. Saarikoski, H. 2018. Sidosryhmien vuorovaikutus rahankeräyslain uudistuksen esiselvityshankkeessa. CORE-tori 14.11.2018. <http://www.collaboration.fi/wp-content/uploads/2018/11/Rahankerayslaki.pdf>. Luettu 20.9.2020

ArtovaMalli. Artovamalli.fi. Luettu 14.7.2020.

Bauwens, M. 2017. A commons transition plan for the city of Gent. P2P Foundation. <https://blog.p2pfoundation.net/a-commons-transition-plan-for-the-city-of-ghent/2017/09/14>

CORE-hanke. 2017. Yhteistoiminnallisia ratkaisuja sirpaloituvien yhteiskuntien ongelmiin – käänne yhteishallintaan ympäristöpäätöksenteossa (CORE). Tilannekuvaraportti. [https://www.aka.fi/globalassets/33stn/tilannekuvaraportit/stn2017-hankkeet/stn\\_core\\_tilannekuvaraportti\\_peltonen.pdf](https://www.aka.fi/globalassets/33stn/tilannekuvaraportit/stn2017-hankkeet/stn_core_tilannekuvaraportti_peltonen.pdf)

Datademo loppuraportti. (2014). [https://docs.google.com/document/d/1\\_n4-6z7MdyxMKOLyGk24DmwAjYthIP6XKGqABEkaA2w/pub](https://docs.google.com/document/d/1_n4-6z7MdyxMKOLyGk24DmwAjYthIP6XKGqABEkaA2w/pub)

Faehnle, M., Hannonen, P., Hapuoja, A., Turunen, I. & Terämä, E. 2020. Saa kuulua -oivalluksia osallisuuden edistämiseen kaupungeissa ja kunnissa. Ympäristöministeriö ja Suomen ympäristökeskus. Saatavilla: [kestavakaupunki.fi/osallisuus](http://kestavakaupunki.fi/osallisuus)

Improvement Service. 2019. Community planning partnership board guidance 2019. Luettu 13.7.2020. <https://www.improvementservice.org.uk/products-and-services/skills-and-development/community-planning-partnership-board-guidance>.

Meloni, M., Allegretti, G. & Antunes, S. 2018. Participating: a reflection on gamification techniques from the standpoint of Participatory Budgeting. Teoksessa Dias, N. (toim.) Hope for democracy – 30 Years of Participatory Budgeting Worldwide. Oficina, 567–587.

Mäenpää, P., Faehnle, M. 2017. Kaupunkiaktivismi – ratkaisuja itseorganisoituvan kaupunkiyhteisön hallintaan. Kvartti 2/2017, 32–47.

Mäenpää, P. & Faehnle, M. 2020. Neljäs sektori – kuinka kaupunkiaktivismi haastaa hallinnon, muuttaa markkinat ja laajentaa demokratiaa. Vastapaino, tulossa.

Needs, M. 2019. Sparking civic activism. Nestan blogi 11.9.2019. Luettu 24.7.2020. <https://www.nesta.org.uk/blog/sparking-civic-activism/>

Partanen, S. 2020. Yhteisöllinen kansalaistoiminta 2020-luvulla: Yhdistyslain ja muun yhteisölainsäädännön kehittämistarpeet: Yhteenveto verkkokyselystä ja –keskustelusta. Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2020:4.

Rannanpää, S., Pyykkönen, S., Heikkinen, B., Koivisto, A., Ranta, T., Pylkkänen, P. & Hyyryläinen, T. (2020). Leader-toimintatavan arviointi : Maaseutuohjelma 2014–2020. Maa- ja metsätalousministeriön julkaisuja 2020:1. <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/162003>

Scottish Government. 2020. Community empowerment – Asset transfer. Luettu 15.7.2020. <https://www.gov.scot/policies/community-empowerment/asset-transfer/>

Yhteisöllisyys voimavarana – CLLD-toiminta yhteisöjen tukena. 2019. CLLD2030-leirin raportti. Saatavilla: [http://www.rakennerahastot.fi/etusivu/-/asset\\_publisher/0bSmSwabYt5b/content/yhteisollisyys-voimavaraksi-seka-maaseudulla-etta-kaupungeissa-%E2%80%93viesti-maakuntiin-ja-ministerioihin/maximized](http://www.rakennerahastot.fi/etusivu/-/asset_publisher/0bSmSwabYt5b/content/yhteisollisyys-voimavaraksi-seka-maaseudulla-etta-kaupungeissa-%E2%80%93viesti-maakuntiin-ja-ministerioihin/maximized)

## Liite 2: Suositusten arviointikehikko

### SUOSITUSTEN ARVIOINTI

Suosituksen mahdolliset vaikutukset kansalaistoimijoiden autonomiaan ja yhdenvertaisuuteen sekä kansalaistoiminnan elinvoimaisuuteen ja kestävyYTEEN, sekä ehdotusten mahdolliset oikeudelliset vaikutukset (mahdollistaako olemassa oleva lainsäädäntö suosituksen toteuttamisen, vai edellyttääkö se säännösmuutoksia.)

Suositus	Vaikutustyyppi	Arviointikriteerit	Vaikutukset	Oikeudelliset vaikutukset
	<p><b>VAIKUTUKSET AUTONOMIAAN</b></p> <p>Mitä autonomialla tarkoitetaan tässä: Kansalaisyhteiskunnan itsenäisyys julkisen ja yksityisen sektorin toiminnasta ja toimintalogiikoista</p>	<p>Edistääkö ehdotus kansalaisyhteiskunnan mahdollisuuksia määrätä itse toiminnan tavoitteista ja toimintatavoista</p> <p>Selkeyttääkö ja helpottaako ehdotus julkisten avustuksien hakemista sekä niiden raportoinnin prosessia</p> <p>Edistääkö ehdotus kansalaistoimijoiden kykyä ja osaamista kerätä muutakin kuin julkista rahoitusta</p>		
	<p><b>VAIKUTUKSET YHDENVERTAISUUTEEN</b></p> <p>Mitä yhdenvertaisuudella tarkoitetaan tässä: Erilaisien kansalaistoimijoiden kohteleminen samalla tavoin, mutta niiden eroavuudet huomioon ottaen.</p>	<p>Edistääkö ehdotus eri toimijoiden erilaisista lähtökohdista toteuttaman kansalaistoiminnan erityispiirteiden nykyistä parempaa tunnistamista ja huomioimista avustustoiminnassa? Erilaisia toimijoita ja toiminnan lähtökohtia ovat mm.</p> <p>1) muodollinen ja epämuodollinen kansalaistoiminta</p> <p>2) suuret ja pienet järjestöt, yhdistykset ja epämuodolliset yhteenliittymät</p> <p>3) eri alueilla toimijat kansalaistoimijat</p> <p>Edistääkö ehdotus eri ryhmien osallistumismahdollisuuksien yhdenvertaisuutta (Agenda 2030 tavoite 10.2.*)</p> <p>*10.2 Edistää vuoteen 2030 mennessä kaikkien sosiaalista, taloudellista ja poliittista osallistumista ja kannustaa siihen iästä, sukupuolesta, vammaisuudesta, rodusta, etnisyydestä, alkuperästä, uskonnosta tai taloudellisesta tai muusta asemasta riippumatta.</p>		

Suositus	Vaikutustyyppi	Arviointikriteerit	Vaikutukset	Oikeudelliset vaikutukset
		Edistääkö ehdotus eri tuotonjakoministeriöistä rahoituksensa saavien toimijoiden yhdenvertaisuutta		
		Edistääkö ehdotus julkisen avustuksen myöntämiseen liittyvien prosessien ja päätösten avoimuutta ja läpinäkyvyyttä		
	<b>VAIKUTUKSET ELINVOIMAAN JA KESTÄVYYTEEN</b>	Edistääkö ehdotus vapaaehtoistyöhön pohjaavaa kansalaistoimintaa		
	Mitä elinvoimaisuudella ja kestävyydellä tarkoitetaan tässä: Moninainen, kansalaistoimintaan pohjaava kansalaisyhteiskunta ja sen uudistumiskyky.	Edistääkö ehdotus kansalaistoimintaan tarvittavien aineellisten (muu kuin rahoitus) ja aineettomien resurssien (mm. toimintatilat, välineet, osaaminen, verkostot, yhteistyömahdollisuudet...) saatavuutta		
		Edistääkö ehdotus kansalaistoimijoiden kykyä ja mahdollisuuksia kehittää ja uudistaa omaa toimintaansa		
		Edistääkö ehdotus kansalaistoimijoille suunnatun rahoituksen vastuullista käyttöä		
		Edistääkö ehdotus vastuullisuuden rahoittajan vastuullisuutta avustuksien saajille ("vastuun 360-astetta*")		
		* Vastuullisuuden 360-astetta käsitteellä viitataan siihen, että kansalaistoimintaan ja sen rahoitukseen liittyy monenlaisia, monensuuntaisia vastuista: Mm. Järjestöjen vastuullisuus ulkoiselle rahoittajalle "tilitoimittajana", rahoittajan vastuu rahoitettaville (mm. rahoituskäytäntöjen ennakoitavuus ja rahoitettavien yhdenvertainen kohtelu), järjestön vastuullisuus toiminnan tarkoitukselle, järjestön vastuullisuus jäsenille ja toiminnan piirissä olleille kansalaisille, järjestön vastuullisuus työntekijöille.		

## Lähteet

Aalto-Kallio, M., Saikkonen, P., Koskinen-Ollonqvist, P. 2009. Arvioinnin kartta. Matka teoriasta käytäntöön. Terveyden edistämisen keskuksen julkaisuja 7/2009. Haettu osoitteesta: <https://docplayer.fi/1383749-Arvioinnin-kartalla-matka-teoriasta-kayntoon.html>. Luettu 20.5.2020

Aalto-Matturi, S. 2017. Vapaan kansalaisyhteiskunnan merkitys. Teoksessa Aalto-Matturi, S., Ahokas, J., Häyrynen, K., Jalava, J., Kuusikko, K. & Rouvinen-Wilenius, P. Uusi avustusjärjestelmä. Järjestöille yhtäläistä kohtelua ja järkevää harkintavaltaa. Helsinki: SOSTE.

Alapuro, R. & Stenius, H. 1987. Kansanliikkeet loivat kansakunnan. Teoksessa Alapuro, R., Liikanen, I., Smeds, K. & Stenius, H. (toim.) Kansa liikkeessä. Helsinki: Kirjayhtymä, 7–52.

Amná, E. 2006. Still a Trustworthy Ally? Civil Society and the Transformation of Scandinavian Democracy. *Journal of Civil Society* 2 (1), 1–20. 43

Behn, R. 2001. *Rethinking Democratic Accountability*. Washington: Brookings Institution Press.

Billis, D. 2010. *Hybrid organizations and the third sector: Challenges for practice, theory and policy*. New York: Palgrave Macmillan.

Böse, M., Brigitta B.B. & Sestic, M.D. 2006. Despite and beyond cultural policy: third and fourth sector practices and strategies. Teoksessa Meinhof, Ulrike Hanna & Anna Triandafyllidou (ed.): *Transcultural Europe Cultural Policy in a Changing Europe*. Basingstoke: Palgrave MacMillan.

Cohen, J.L. & Arato, A. 1994. *Civil Society and Political Theory*. Cambridge: The MIT Press.

Hasenfeld, Y. & Gidron, G. 2005. Understanding multi-purpose hybrid voluntary organizations: The contributions of theories on civil society, social movements and non-profit organizations. *Journal of Civil Society* Volume 1(2), 97–112.

Halila, H. 2016. Liikuntajärjestöjen valtionavustukset. Selvitys valtionavustusjärjestelmän kehittämisestä. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2016:32. Helsinki: Opetus- ja kulttuuriministeriö.

- Helander, V. 1998. Kolmas sektori. Käsitteistä, ulottuvuuksista ja tulkinnoista. Helsinki: Gaudeamus.
- Helander, V. & Laaksonen, H. 1999. Suomalainen kolmas sektori. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan Keskusliitto.
- Hwang, H. & Powell, WW. 2009. The rationalization of charity: The influences of professionalism in the nonprofit sector. *Administrative Science Quarterly* 54 (2), 268–298.
- Ilmonen, K. & Siisiäinen, M. (toim.). 1998. Uudet ja vanhat liikkeet. Tampere: Vastapaino.
- Jalava, J. 2017. Valtio kansalaisyhteiskunnan rahoittajana. Teoksessa Aalto-Matturi, S., Ahokas, J., Häyrynen, K., Jalava, J., Kuusikko, K. & Rouvinen-Wilenius, P. Uusi avustusjärjestelmä. Järjestöille yhtäläistä kohtelua ja järkevää harkintavalttaa. Helsinki: SOSTE.
- Jalava, J., Raisio, H., Norri-Sederholm, T., Lahtinen, H. & Puustinen, A. 2017. Kolmas sektori viranomaisten turvallisuustoiminnan tukena. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 76/2017.
- Julkunen, R. (2001) Suunnanmuutos. 1990-luvun sosiaalipoliittinen reformi Suomessa. Tampere: Vastapaino.
- Kalmari, E. 2018. Yleishyödyllisten yhdistysten valtionavustukset. Nuorisotoiminnan yleis- ja erityisavustukset. Metropolia Ammattikorkeakoulu: Tradenomi, Opinnäytetyö.
- Kananen, J. (toim.) 2018. Kilpailuvaltion kydyssä. Suomen hyvinvointimallin tulevaisuus. Helsinki: Gaudeamus.
- Kane 2017. Kohti autonomista ja elinvoimaista kansalaisyhteiskuntaa. Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunnan toimintasuunnitelma 2017–2021. 44 [http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/80819/49\\_17\\_KANE\\_Toimintasuunnitelma.pdf](http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/80819/49_17_KANE_Toimintasuunnitelma.pdf) (Luettu 1.11.2019.)
- Kankainen, T. 2007. Yhdistykset, instituutiot ja luottamus. *Jyväskylä Studies in Education, Psychology and Social Research* 326. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto.

Konttinen, E., Ruuskanen, P., & Siisiäinen, M. 2010. Osallistuminen kansalaisyhteiskunnassa ja osallistumisen tutkimus. Teoksessa K. Elo (Ed.), *Suomalaisten kansalaisosallistumisen tutkimuksen bibliografia 2000–2009* (pp. 19–38). Oikeusministeriö: Selvityksiä ja ohjeita, 15 / 2010. Helsinki: Oikeusministeriö.

Koskela, T. & Harju, H. 2012. RAY:n arviointikoulutus. Kuntoutussäätiö, Arviointi ja koulutusyksikkö.

Koski, P. 2012. Palkattu seuraan – mitä seuraa? Seuratoiminnan kehittämistuen tulokset. *Liikunnan ja kansanterveyden julkaisuja* 263. Jyväskylä: Likes.

Kumar, K. 1993. Civil Society: An Inquiry into the Usefulness of an Historical Term. *The British Journal of Sociology*, 44 (3), 375–395.

Laitinen, H. 2018. Nuorten, valtion vai markkinoiden asialla? Nuorisojärjestöjen hybridit toimintalogiikat. *JYU dissertations* 31. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto.

Lehtonen, K. 2017. Muuttuvat rakenteet – staattiset verkostot. Suomalaisen liikunta- ja urheilujärjestelmän rakenteelliset muutokset 2008–2015. *Liikunnan ja kansanterveyden julkaisuja* 331. Jyväskylä: Likes. *Education, Psychology and Social Research* 326. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto.

Lehtonen, K. & Mäkinen, J. 2019. Finnish Sport System in Transition: from Mixed-model back to Nordic Sport Movement? *Julkaisematon artikkelikäsikirjoitus*.

Lehtonen, K. & Turpeinen, S. 2018. 20 vuotta seuratukea – Järjestöjen strategisesta välineestä valtion liikuntahallinnon hankerahaksi. *Liikunta ja Tiede* 55 (2).

Lind, K. 2020. Kenen äänellä, millä asialla? Sosiaali- ja terveysjärjestöjen edustuksellisuus, toimintaympäristön muutokset ja operatiivisen johdon toimijuus. *JYU Dissertations* 252, Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto.

Matthies, A-L. 2007. Toisenlainen kolmas sektori. Pohjoismaiset sosiaali- ja terveysjärjestöt tutkimuksen valossa. *Yhteiskuntapolitiikka* 72 (1), 57–71.

Mäenpää, P. & Faehnle, M. 2017. Hommelit haastavat himmelit: järjestelmästä vuorovaikutukseen. *Julkaisussa* Ahlgren, H., Laukkanen, K., Myller, M., Osenius, J., Ponto, H., Pyöriä, T., Strömberg, S., Urjankangas, H.-M. & Voutilainen, O. (toim.) *Menestystarinoita aluekehittämisestä*. TEM Oppaat ja muut julkaisut 10/2017, 25–30.



- Mäenpää, P. & Faehnle, M. 2020. Neljäs sektori – kuinka kaupunkiaktivismi haastaa hallinnon, muuttaa markkinat ja laajentaa demokratiaa. Vastapaino (tulossa).
- Möttönen, S. ja Niemelä, J. 2005. Kunta ja kolmas sektori. Yhteistyön uudet muodot. Jyväskylä: PS-kustannus.
- Nurminen, S. 2016. Ruokapiiri – väylä maistuvampaan ruokaan vai kollektiiviseen vaikuttamiseen? Tapaustutkimus Elävä maa -luomupiiristä. Pro gradu, Helsingin yliopisto, valtiotieteellinen tiedekunta, sosiaalitieteiden laitos. 45 OM 2008.
- Oikeusministeriö. 2008. Keskustelumuistio toimeenpanevan johtajan asemasta yhdistyksissä 21. huhtikuuta 2008. Luettavissa <https://docplayer.fi/2701385-Keskustelumuistio-toimeenpanevan-johtajan-aseamasta-yhdistyksissa.html> Luettu 3.12.2019.
- Paldanius, J., Tallskog, L. 2007. Vaikutusten etukäteisarviointi suunnitteluprosessissa. Esimerkkinä kaavoitus. Hallinnon tutkimus 26 (2007). Haettu osoitteesta: <http://www.doria.fi/handle/10024/57182>. Luettu 20.5.2020
- Peltosalmi, J. 2015. Sosiaali- ja terveysyhdistysten vuosikymmen. Järjestöbarometrin erillistarkastelu. SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry. [https://www.soste.fi/wp-content/uploads/2018/11/jb\\_2015\\_erillistark\\_sotuyhdistysten\\_vuosikymmen-1.pdf](https://www.soste.fi/wp-content/uploads/2018/11/jb_2015_erillistark_sotuyhdistysten_vuosikymmen-1.pdf) Luettu 1.11.2019
- Peltosalmi, J. 2018. Valtakunnalliset järjestöt. Teoksessa Peltosalmi, J., Eronen, A., Litmanen, T., Londén, P., Näätänen, A-M., Ruuskanen, P. Selander, K. Järjestöbarometri 2018. Järjestöjen toimintaedellytykset. Helsinki: SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry.
- Peltosalmi, J., Eronen, A., Litmanen, T., Londén, P. & Ruuskanen, P. 2016. Järjestötoiminnan tulevaisuus: Järjestöbarometri 2016. Helsinki: SOSTE, Suomen sosiaali ja terveys ry.
- Pick, F. 2018. Welcome to the age of participation. Teoksessa Susan Basterfield & Anthony Cabraal (toim.) Better work together – How the power of community can transform your business.
- Putnam, R.D. 2000. Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community. New York: Simon & Schuster.

Ranci, C. 2002. The mixed economy of social care in Europe. Teoksessa U. Ascoli & C. Ranci (toim.) Dilemmas of the welfare mix. The new structure of welfare in an era of privatization. New York: Kluwer Academic/Plenum Publishers, 25–45.

Rantala, T. & Valkama J. 2012. Erilaiset yhdessä. Suomen Nuorisoyhteistyö – Allianssi ry:n historia 1992–2012. Helsinki: Suomen Nuorisoyhteistyö – Allianssi ry.

RAY 2007. Mönkäre: RAY ei voi tukea järjestöjen markkinaehtoisia palveluja. RAY-tiedote, torstai, 23. elokuuta 2007. [online]. Luettu 15.3.2013.

Ruuskanen, P., Selander, K. & Anttila, T. 2013. Palkkatyössä kolmannella sektorilla. Työ ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Työ ja yrittäjyys 20/2013.

Ruuskanen, P., Selander, K., Litmanen, T. & Peltosalmi J. 2018. Sosiaali- ja terveysyhdistysten toiminnan päätyminen. Teoksessa Peltosalmi, J., Eronen, A., Litmanen, T., Londén, P., Näätänen, A-M., Ruuskanen, P. Selander, K. Järjestöbarometri 2018. Järjestöjen toimintaedellytykset. Helsinki: SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry.

Ruusuvirta, M., & Saukkonen, P. (2015). Taiteen ja kulttuurin kolmas sektori. In I. Heiskanen, A. Kangas, & R. Mitchell (Eds.), Taiteen ja kulttuurin kentät. Perusrakenteet, hallinta ja lainsäädäntö. Helsinki: Tietosanoma.

Salamon, L. & Anheier, H. 1998. Social origins of civil society: Explaining the nonprofit sector cross-nationally. *Voluntas*, 9(3), 213–248.

Salamon, Lester M., Anheier, Helmut K., List, Regina, Topler, Stefan, Sokolowski, Wojciech S. & al. 1999. *Global Civil Society. Dimensions of the Nonprofit Sector*. Baltimore: The Johns Hopkins Center for Civil Society Studies.

Salamon, Lester M., Sokolowski, Wojchiech S. & al. 2004. *Global Civil Society. Volume Two. Dimensions of the Nonprofit Sector*. Bloomfield: Kumarian Press.

Saukko, E. 2012. Auttamisen kanavat – sosiaali- ja terveysalan järjestöjen rahoitus 2001– 2008. *Kansalaisyhteiskunta* 2012 (1), 5–32.

Saukkonen, P. 2013. Kolmas sektori – vanha ja uusi. *Kansalaisyhteiskunta*, 4(1), 6–31.

Selander, K. 2018. Työhyvinvoinnin paradoksit kolmannen sektorin palkkatyössä. Jyväskylä: Jyu Dissertations 13, University of Jyväskylä.

Siisiäinen, M. 2003. Vuoden 1997 yhdistykset. Teoksessa *Mitä yhdistykset välittävät*. Tutkimuskohteena kolmas sektori. Jyväskylä: Atena.

Siisiäinen, M. 2014. Late-modern Hegemony and the Changing Role of Voluntary Associations in Finland. *Alternatives: Global, Local, Political*. Vol. 40, No. 3/4, pp. 264–280.

Siisiäinen, M., Kinnunen, P. & Hietanen, E. (toim) 2000. *The Third Sector in Finland. Review to Research of the Finnish Third Sector*. Hakapaino, Helsinki.

Siisiäinen, M. & Blom, R. 2009. Associational Activeness and Attitudes towards Political Citizenship in Finland from a Comparative Perspective. *Journal of Civil Society* 5 (3), 265–282.

Siisiäinen, M. & Kankainen, T. 2009. Järjestötoiminnan kehitys ja tulevaisuudennäkömät Suomessa. Teoksessa Kankainen, T., Pessala H., Siisiäinen, M. & Stranius, L. (toim.) *Suomalaiset osallistujina: Katsaus suomalaisen kansalaisvaikuttamisen tilaan ja tulevaisuuteen*. Oikeusministeriön julkaisuja, 5, 90–137.

Sivesind, K. & Selle, P. 2010. Civil society in the Nordic countries: between displacement and vitality. Teoksessa Alapuro, R. & Stenius, H. (toim.) *Nordic associations in a European perspective*. Baden-Baden, Nomos. *European civil society*, 8, 89–120.

Skocpol, T. 2003. *Diminished democracy. From membership to management in American civic life*. Norman: University of Oklahoma Press.

Stenius, H. 2010. Nordic associational life in a European and an inter-nordic perspective. Teoksessa Alapuro, R. & Stenius, H. (toim.) *Nordic associations in a European perspective*. Baden-Baden, Nomos. *European civil society*, 8, 29–86.

Särkelä, R. 2016. Järjestöt julkisen kumppanista markkinoiden puristukseen. *Sosiaali- ja terveysjärjestöjen muutos sosiaalipalvelujen tuottajana 1990–2010*. Ensi- ja turvakotien liiton julkaisu 40.

Turunen, M., Turpeinen, S., Inkinen, V. & Lehtonen, K. 2020. Palkkatyö urheiluseuroissa. *Urheiluseurat työnantajina 2013–2020*. Liikunnan ja kansanterveyden julkaisuja 385. Likes: Jyväskylä.

Wijkström, F. 2011. "Charity-Speak and Business-Talk". *The On-Going (Re)hybridization of Civil Society*. Teoksessa Wijkström, Filip & Annette Zimmer (2011). *Nordic Civil*

Society at a Cross-Roads. Transforming the Popular Movement Tradition. Baden-Baden: Nomos, 27– 54.

Williams, A. & Taylor, J. 2013. Resolving Accountability Ambiguity in Nonprofit Organizations. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations* Vol. 24, No. 3, pp. 559–580.

VaLa, Allianssi, KANE, Kepa, Olympiakomitea ja SOSTE. 2018. Kansalaisjärjestöjen taloudelliset toimintaedellytykset. Luettavissa [http://www.vala.fi/uploads/LVXA3HQ0/KOOSTE\\_Kansalaisjarjestojen\\_taloudelliset\\_toimin\\_taedellytykset\\_2018.pdf](http://www.vala.fi/uploads/LVXA3HQ0/KOOSTE_Kansalaisjarjestojen_taloudelliset_toimin_taedellytykset_2018.pdf) Luettu 1.11.2019

Verohallitus. 2007. Verotusohje yleishyödyllisille yhdistyksille ja säätiöille. [online]. . Luettu 15.3.2013. VTV. 2011. Laillisuustarkastuskertomus 2/2011. Avustukset yhteisöille ja säätiöille terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 14/2011. Helsinki: Edita Prima Oy.

VTV. 2012. Avustukset veikkauksen ja raha-arpajaisten voittovaroista urheilun ja liikuntakasvatukseen, tieteen, taiteen ja nuorisotyön edistämiseen. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus 14/2012. Helsinki: Edita Prima Oy





TIETOKAYTTOON.FI

