



#5

Osuuskuntien sääntely ja osuustoiminta- periaatteet – Mihin suuntaan osuuskunta- lakia olisi kehitettävä?

Ville Pönkä



Abstract

The purpose of this article is to assess how the Finnish Cooperatives Act should be developed so that it would better reflect the Cooperative Principles laid down by the International Cooperative Alliance. There is much evidence showing that cooperatives are important (socio)economic actors. Hence, cooperative identity needs to be preserved and taken more seriously. It is, for example, argued that the principles of one member, one vote and concern for community should be enhanced through legislation. Furthermore, equity-based financing instruments that promote investor interests should not be developed further. Instead, attention should be paid to such financing methods that are better aligned with the Cooperative Principles.



VERTAISARVIOITU
KOLLEGIALT GRANSKAD
PEER-REVIEWED
www.tsv.fi/tunnus

1. Johdanto

Yritystoimintaa on mahdollista harjoittaa niin yksityisenä elinkeinonharjoittajana kuin laissa säännellyn yhteisömuodon puitteissa. Patentti- ja rekisterihallituksen tilastotiedoista ilmenee, että tammikuussa 2023 Suomessa oli rekisteröity noin 275.000 osakeyhtiötä ja hieman päälle 30.000 henkilöyhtiötä.¹ Näistä viimeksi mainittujen, siis avointen yhtiöiden ja kommandiittiyhtiöiden, määrä on ollut pitkään laskussa ja varsinkin avointen yhtiöiden on ennustettu jäävän tulevaisuudessa käytännössä merkityksettömiksi.² Sen sijaan osakeyhtiö on Suomessa – kuten muuallakin läntisessä maailmassa – keskeisin yritysmuoto, eikä sen hegemonia näyttäisi olevan millään tavalla uhattuna.

Mainittujen yhtiömuotojen lisäksi osuuskunta lukeutuu keskeisimpiin kaupallisiin yhteisömuotoihimme. Vaikka osuuskunnat eivät ole enää tänä päivänä lukumääräisesti kovin yleisiä (rekisteröityjä osuuskuntia on hieman alle 3.500 kappaletta³), on niiden kansantaloudellinen – ja laajemminkin yhteiskunnallinen – merkitys huomattava. Varsinkin finanssi- ja vakuutussektoreilla, tukku- ja vähittäis-

kaupassa sekä erilaisessa tuotannossa (esimerkiksi maa- ja metsätalouden sektoreilla sekä sähkö- ja vesihuollossa) suuret osuuskunnat ovat epäilyksittä tuttuja lähes kaikille suomalaisille. Tämän lisäksi osuuskuntamuotoista yrittämistä esiintyy pienemmässäkin mittakaavassa ja esimerkiksi asuminen ja työnteko on mahdollista järjestää osuusperusteisesti. Onkin sanottu, että Suomi on maailman osuustoiminnallisin maa tarkoittaen, että Suomessa osuuskuntien jäsenyyksiä on väkimäärään suhteutettuna enemmän kuin missään muualla.⁴

Esitetystä huolimatta Suomessa, kuten muuallakin maailmassa, osuuskunnat ovat jääneet tutkimuksessa – ja erityisesti oikeustutkimuksessa – vähälle huomiolle.⁵ Myös osuuskuntien suosio yritysmuotona on ollut laskussa monessa maassa (kuten Englannissa, josta osuuskuntaliike sai alkunsa). Nykypäivänä jopa Suomen kaltaisessa osuuskuntien pienessä suurmaassa selvä enemmistö väestöstä tuntee osuustoimintaa huonosti tai ei lainkaan.⁶ Tämän takia on esitetty, että osuuskuntia pitäisi tutkia enemmän ja että juuri tutkimuksen ja opetuksen kautta osuustoiminnallinen yrittäjäyys olisi mahdollista saada uuteen nousuun.⁷

Yksi keskeinen osuuskuntien suosioon vaikuttava ja niiden toimintaa ohjaava tekijä on sääntely. Vaikka sääntely itsessään

1 Kyse on siis nimenomaan rekisteröidyistä yhteisöistä eikä tilastoista ilmene, kuinka moni niistä harjoittaa liiketoimintaa.

2 Airaksinen (2023), 81.

3 Tätäkin lukua koskee alaviitteessä 1 esitetty.

4 Ks. mm. Troberg (2022).

5 Pönkä (2017) ja Pönkä (2020).

Ks. suomalaisen osuustoimintatutkimuksen nykytilasta Karhu (2023), josta siitäkin ilmenee oikeustutkimuksen niukkuus.

6 Troberg (2022). Lisäksi osuuskuntien määrä on ollut pitkään laskussa. Tänä päivänä niitä on suurin piirtein yhtä paljon kuin vuonna 1981.

7 Harrison (2013), 17–18.

* Artikkelin perustuu Suomen Akatemian rahoittaman tutkimushankkeen ”Osuuskuntien haasteet ja mahdollisuudet globalisoituvassa maailmassa” (322473) myötä saatuihin tutkimustuloksiin. Kiitän lämpimästi rahoittajaa ja kaikkia hankkeeseen osallistuneita sekä arvioitsijoita hyödyllisistä kommentista.

ei määritä osuustoiminnan ideaa ja arvoja, on sillä epäilyksittä merkitystä alan kehityksen ja tulevaisuudennäkymien kannalta. Tätä vasten tässä artikkelissa perehdytään osuuskuntia koskevaan lainsäädäntöön Suomessa ja erityisesti siihen, mihin suuntaan sitä olisi kehitettävä.⁸ Tarkemmin ottaen tutkimuskysymyk-

malla lyhyesti osuustoiminnan ja osuuskuntia koskevan sääntelyn historiaan. Tämän jälkeen vastataan varsinaiseen tutkimuskysymykseen siinä laajuudessa kuin se on kirjoitukselle asetettujen vaatimusten puitteissa mahdollista.

"Suomessa osuuskuntien jäsenyyksiä on väkimäärään suhteutettuna enemmän kuin missään muualla."

senä on, missä määrin osuuskuntalakia (421/2013, ”OKL”) – ja erityisesti toiminnan tarkoitusta ja rahoitusta koskevaa sääntelyä – tulisi tarkistaa, jotta se heijastaisi paremmin osuustoiminnan arvoperustaa ja toimintaperiaatteita sellaisina kuin Kansainvälinen osuustoimintaliitto (International Cooperative Alliance, ”ICA”) on ne määritellyt. Artikkelin on rakennettu niin, että se aloitetaan tutustu-

8 Tutkimuskohteeksi on valittu tarkoituksellisesti kansallinen lainsäädäntömme, koska ei ole olemassa mitään kansainvälistä osuuskuntalakia tai muuta oikeudellisesti velvoittavaa normistoa. Edes niin sanottu eurooppaosuuskunta (ks. eurooppaosuuskuntalaki 906/2006) ei ole vapaa kansallisen lain kahleista. Münkner 2015, s. 39–40. Sanotusta huolimatta artikkelissa hyödynnetään argumentaation tukena muiden maiden oikeutta ja erityisesti kansainvälistä osuuskuntaoikeudellista tutkimusta.

2. Osuuskuntaliike ja osuuskuntia koskeva sääntely Suomessa

Osuustoiminnallisen yrittäjyyden historialliset juuret ovat verraten lyhyet. Osakeyhtiön – tai ehkä oikeamminkin rajoitetun vastuun – on sitä vastoin katsottu saaneen alkunsa jo 1600-luvulla kauppakomppanioiden tarpeesta rajoittaa meret ylittävään kaupankäyntiin liittyvää taloudellista riskiä. Tästä syntyi ajatus rahoittaa huomattavia resursseja edellyttäviä kauppamatkoja yhteiseen pooliin kerättävin varoin siten, että sijoittajan riski rajattiin koskemaan vain hankkeeseen sidottua pääomapanosta.⁹ Juuri tässä kiteytyy myös modernin osakeyhtiön ydinajatus: Osakeyhtiö on yritystoiminnassa tarvittavien varojen keräämisen ja hallinnoimisen apuväline – eräänlainen ”pääomien yhteenliittymä” –, jonka tarkoituksena on voiton tuottaminen siihen sijoittaneille tahoille – osakkeenomistajille.¹⁰

9 Suomen oikeuskirjallisuudessa osakeyhtiömuotoisen yritystoiminnan historiaa on kuvannut laajasti mm. Jukka Mähönen. Ks. Mähönen (2001), 293–357.

10 Esimerikis Easterbrook & Fischel (1989), 1425 ovat todenneet lakonisesti osakeyhtiön olevan ”a financing device and ... not otherwise distinctive.”

Tarve osakeyhtiölle (ja erityisesti rajoitetun vastuun privilegion) perustui haluun kasvattaa taloudellista hyvinvointia hallittavissa olevin riskein. Osuuskunta-aate syntyi puolestaan hyvin erilaisissa olosuhteissa. Sen alkuketkenä on pidetty melko yksimielisesti vuotta 1844, jolloin Rochdalessa, Englannissa paikallisten puuvillamylyjen työntekijät perustivat Rochdale Society of Equitable Pioneers -nimisen yhteisön (”Rochdale-yhteisö”). Rochdale-yhteisö oli niin sanottu kuluttajaosuuskunta, jonka tarkoituksena – hie-man yksinkertaistaen – oli tarjota jäsenil-leen kohtuuhintaisia tavaroita ja palveluja suoritettuja pääomapanoksia vastaan. 1800-luvulla tehdastyöläisten olot olivat näet kurjat ja palkat niin matalat, ettei säällisen elintason hankkiminen ollut monelle mahdollista. Osuustoiminnalliseen yhteistyöhön ryhtyneet pystyivät siten osallistavuuden ja solidaarisuuden kautta nostamaan itsensä köyhyydestä.¹¹

Rochdale-yhteisön toimintamalli, joka kiteytyi niin sanotuissa Rochdalen periaatteissa ja jotka ICA on myöhemmin tiivistänyt seitsemäksi osuustoimintaperiaatteeksi (”ICA:n periaatteet”),¹² oli kaikessa yksinkertaisuudessaan nerokas

taloudellis-sosiaalinen keksintö. Ei ole siksi yllättävää, että osuuskunta-aate levisi nopeasti muualle Eurooppaan; mukaan lukien pohjoismaihin, joista ensiksi Norjaan, sitten Ruotsiin ja Tanskaan ja lopulta Suomeen ja Islantiin.¹³ Tässä on kuitenkin paikallaan muistuttaa, ettei osuuskuntaliike pelkistä Rochdale-malliin, vaan osuustoiminnallisten yritysten kirjo on suuri; esimerkiksi työosuuskunnat syntyivät 1800-luvun lopulla Ranskassa ja ensimmäiset osuuspankit perustettiin Saksassa.¹⁴ Nykyään perinteisten osuuskuntien rinnalla esiintyy myös niin sanottuja hybridiosuuskuntia, joissa on jäseniä tuotantoketjun eri ryhmistä.¹⁵

Kansainvälisessä vertailussa voidaan sanoa, että osuustoiminnallisuus saapui Suomeen verraten myöhään ja sikäli poikkeuksellisella tavalla, että sen alkusysäyksenä on pidetty osuuskuntien keskusjärjestö Pellervo-Seuran (nyk. Osuustoimintakeskus Pellervo ry) perustamista vuonna 1899.¹⁶ Poikkeuksellista oli myös se, että Suomessa ensimmäinen osuuskuntalaki annettiin melko nopeasti osuuskuntaliikkeen heräämisen jälkeen vuonna 1901. Edelleen Suomessa, toisin kuin esimerkiksi sen alkumaassa

11 Ks. mm. Fairbairn (1994), 1–9 ja Heinonen (2015) sekä ICA:n historia osoitteessa www.ica.coop/en/cooperatives/history-cooperative-movement.

12 Ks. www.ica.coop/en/cooperatives/cooperative-identity. Periaatteet ovat: (1) vapaaehtoinen ja avoin jäsenyys, (2) demokraattinen jäsenhallinto, (3) jäsenten taloudellinen osallistuminen, (4) itsenäisyys ja riippumattomuus, (5) koulutus, oppiminen ja viestintä, (6) osuuskuntien keskinäinen yhteistyö sekä (7) vastuu toimintaympäristöstä. Näihin palataan myöhemmin siinä määrin kuin se on artikkelin teeman kannalta tarpeen.

13 Ks. mm. Heinonen (2015), 40–42 ja Pönkä (2023), jotka ovat kuvanneet tiivistetysti osuuskuntaliikkeen ja osuuskuntasääntelyn kehitystä pohjoismaissa.

14 Zamagni (2017), 102.

15 Ks. mm. Mähönen (2019), 448–449. Kansainvälisessä kirjallisuudessa hybridiosuuskunnista käytetään tyypillisesti nimitystä ”multi-stakeholder cooperatives”.

16 Ensimmäiset suomalaiset osuuskunnat tosin perustettiin jo 1870-luvulla, mutta ne olivat oikeudelliselta muodoltaan osakeyhtiöitä, koska Suomen oikeus ei vielä tuolloin tunnistanut osuuskuntamuotoa.

Englannissa, osuuskuntaliikettä ei ole nähty niinkään teollistumisen seurauksena, vaan ennemminkin reaktiona maaseudun köyhyyteen, sosiaaliseen epätasa-arvoisuuteen ja sortokausiin.¹⁷ Suomessa (kuten myös esimerkiksi Islannissa) osuuskuntaliike oli siten alkujaan varsin politisoitunut, joskin nykypäivänä tilanne on olennaisesti toinen, eikä poliittinen aktivismi näy enää osuuskuntien toiminnassa.¹⁸

Pohjoismaista Ruotsi oli ensimmäinen, joka antoi osuuskuntia – tai oikeamminkin taloudellisia yhdistyksiä – koskevan lain vuonna 1895 (lag 1895:66 om registrerade föreningar för ekonomisk verksamhet). Suomessa ensimmäinen osuuskuntalaki (osuustoimintalaki 22/1901) tuli voimaan kuusi vuotta tämän jälkeen ja erosi monessa suhteessa ruotsalaisesta vastinparistaan. Vuoden 1901 osuuskuntalaki – jonka syntymiseen ja sisältöön Pellervo vaikutti merkittävästi – oli Ruotsin vuoden 1895 osuuskuntalakiin nähden joustava ja yleisluontoinen, se perustui Rochdalen periaatteisiin ja oli vahvasti kytköksissä Suomen vuoden 1895 osakeyhtiölakiin (laki osakeyhtiöstä 22/1895).¹⁹ Käytännössä vuoden 1901 osuuskuntalakia pidettiin tarkoitukseensa hyvin sopivana ja sen nähtiin olevan linjassa osuustoiminta-aatteen kanssa. Toisaalta lakia arvosteltiin sen kytköksistä osakeyhtiösääntelyyn ja siitä, että kansainvälisessä vertailussa se näytti jo melko pian voimaantulonsa jälkeen vanhentuneelta.²⁰

17 Ks. mm. Birchall (2009), 12–13, Hilson (2017), 122, Seppelin (2000), 22–5 ja Zamagni (2017), 103.

18 Ks. mm. Holmström (1999), 505 ja Pönkä (2023), 133–134.

19 Huttunen (1990), 43–56.

20 Ks. mm. HE 12/1953, 2, Hakulinen & Rapola (1954), 65 ja Henry (2013a), 374.

Suomen ensimmäinen osuuskuntalaki ehti olla voimassa yli 50 vuotta, jonka aikana sitä muutettiin vain vähän. Lopulta vuonna 1944 asetettiin komitea valmistelemaan uutta osuuskuntalakia ja pitkäällisen (lähes 10 vuotta kestäneen) työn jälkeen Suomen toinen osuuskuntalaki (247/1954) tuli voimaan vuonna 1954.²¹ Uusi laki pohjautui vahvasti Ruotsissa muutama vuosi aiemmin voimaan tulleen osuuskuntalakiin (lag 1951:308 om ekonomiska föreningar) ja saksalaisiin oppeihin.²² Se oli vuoden 1901 lakiin nähden selvästi yksityiskohtaisempi, mikä näkyi esimerkiksi siinä, että kun vanhassa laissa oli vain 36 pykälää, uudessa laissa niitä oli peräti 165. Lisäksi on huomionarvoista, että uudistuksessa osuuskuntalaista poistettiin kaikki viittauksen osakeyhtiöläkiin, mikä tosin oli lähinnä silmänkääntötemppe, sillä useat osakeyhtiölain säännökset kopioitiin (lähes) sellaisinaan osuuskuntalakiin.

Vuoden 1954 osuuskuntalaki oli sekin voimassa lähes 50 vuotta, minkä aikana sitä muutettiin peräti 20 kertaa. Näin ollen Suomen kolmannen osuuskuntalain (1488/2001) tullessa voimaan vuonna 2001, vuoden 1954 osuuskuntalaki oli auttamattoman pirstaleinen ja heikosti toimiva. Uuden lain keskeisenä tarkoituksena olikin eheän sääntelykokonaisuuden luominen ja osuuskuntia koskevien normien saattaminen vastaamaan modernin yritystoiminnan edellytyksiä. Käytännössä tämä tarkoitti sääntelyn keventämistä ja joustavoittamista sekä uusien toimintamallien huomioon ottamista (kuten sen, että varsinkin suuremmat osuuskunnat olivat ryhtyneet tarjoamaan

21 Ks. KM 1952:14.

22 OM 8/1978, 17.

jäsenpalveluita tytäryhteisöjen avulla tai muulla tavoin epäsuorasti).²³ Sen lisäksi, että osuuskuntalaki muuttui merkittävästi sisällöllisesti, sääntelyn taustalla voidaan havaita laajempi arvo- ja tavoitetason muutos: Kun vuoden 1954 osuuskuntalaki perustui Suomen hyvinvointivaltiollistumista tukevaan valtiointerventionistiseen ajatteluun, vuoden 2001 osuuskuntalaissa painotettiin selvemmin taloudellisen tehokkuuden ja kilpailukyvyn kaltaisia tavoitteita. Samalla sääntelyssä otettiin etäisyyttä osuustoimintaperiaatteisiin, mihin palataan tarkemmin jaksossa 3.2.

Suomen nykyinen osuuskuntalaki tuli voimaan jo vuoden 2014 alussa, mikä merkitsi, että vuoden 2001 osuuskuntalain elinkaari jäi hyvin lyhyeksi. Osuuskuntalain muutostarve perustui yhtäältä siihen, että vuoden 2001 lakia oli ehditty muuttaa reilun kymmenen vuoden aikana 12 kertaa, jolloin se (aivan kuten vuoden 1954 osuuskuntalaki) oli kumoutuessaan hyvin fragmentoitunut ja hankalasti hallittava. Toisaalta lainvalmistelussa painotettiin jälleen osuuskuntien kilpailukyvyn parantamista (muun muassa vähentämällä ja keventämällä muotovaatimuksia sekä säätämällä kokonaan uusista menettelyistä),²⁴ minkä lisäksi on huomionarvoista, että osuuskuntalaki rakennettiin vuoden 2006 osakeyhtiölaista (624/2006, ”OYL”) omaksutun mallin varaan. Näin ollen laeissa on paljon sekä rakenteellisia että sisällöllisiä yhdenmukaisuuksia, mihin liittyen oikeustutkimuksessa onkin puhuttu osuvasti eräänlaisesta yhteisökaariajattelusta, jossa sääntelyratkaisujen harmonisoinnin taustalla vaikuttaa pyrkimys tehokkuuden ja yhteisö-

muotoneutraliteetin edistämiseen.²⁵

Yhteenvetona suomalaisten osuuskuntien sääntelyhistoriasta voi todetta, ettei Suomessa ole koskaan annettu osakeyhtiölaista itsenäistä, osuustoiminnan identiteettiä aidosti heijastavaa lakia, vaan kaikki edellä mainitut lait ovat seuranneet – joko viittauksin tai suoraan kopioiden – osakeyhtiölainsäädäntöä ja ennen kaikkea sen muutoksia. Itse asiassa osuuskuntasääntelyssä on vähitellen siirrytty malliin, jossa osuustoiminnan aate on onnistuttu kadottamaan lähes tyystin. Kyse ei ole kuitenkaan mistään yleisestä pohjoismaisesta ilmiöstä, vaan esimerkiksi Norjan vuonna 2007 voimaan tulleen osuuskuntalain (lov 8:2007 om samvirkeforetak) valmistelussa ICA:n periaatteille annettiin huomattavaa painoarvoa, mikä näkyy myös konkreettisesti erilaisista sääntelyratkaisuista.²⁶

3. Mihin suuntaan osuuskuntalakia olisi kehitettävä?

3.1 Yleisiä näkökohtia

Osuuskuntaliikkeen alkuaajoista lähtien on ollut selvää, etteivät osuuskunnat pysty kehittymään ilman niille räätälöityä sääntelyä.²⁷ Lähes kaikkialla maailmassa onkin annettu osuuskuntaspesifejä lakeja ja nykypäivänä kansallisten sääntelyratkai-

²⁵ Yhteisökaariajattelua ovat käsitelleet mm. Vahtera (2014), 641–642 ja Pentikäinen (2023).

²⁶ NOU 2002:6, jaksot 6.7 ja 7.6.

²⁷ Ks. Suomen osalta mm. Alanen (1964), 217 ja Hakulinen & Rapola (1954), 65.

²³ HE 176/2001, 1–3.

²⁴ HE 185/2012, 1–2.

sujen kirjo on jo niin laaja, ettei sen kuvaaminen yhden artikkelin puitteissa ole mahdollista.²⁸ Se ei toisaalta olisi nyt tarpeenkaan, vaan olennaista on se, että tarkastelemalla sääntelyn ja osuuskuntaliikkeen kehitystä eri maissa on havaittavissa, että huolellisesti räätälöidyn ja ylläpidetyn normatiivisen viitekehyksen ja osuuskuntien suosion välillä on yhteys. Osoivana esimerkkinä tästä voidaan käyttää – tosin hieman paradoksaalisesti – Tanskaa, joka on tietävästi ainoa länsimaa, joka ei ole antanut vielä yhtä ainoaa osuuskuntalakia.²⁹ Osaltaan tämän seurauksena Tanskan osuuskuntasektori on 1960- ja 1970-luvuilta lähtien näivettynyt ja 1990-luvulla, kun maan hallitus kannusti uusien sääntelyratkaisujen kautta osuuskuntia muuttumaan osakeyhtiöiksi, tämä kehitys vauhdittui entisestään.³⁰ Onkin katsottu, että Tanskan osuuskuntaliikkeen elpymisen kannalta olisi tärkeää muiden pohjoismaiden seuraaminen sääntelyssä.³¹

Toisaalta sääntelyn vaikutuksista osuuskuntien suosioon on varottava tekemästä liian pitkälle meneviä yleistyksiä. Tukea tällekin näkökulmalle löytyy läheltä. Esimerkiksi Norjassa osuuskuntia koskevan ensimmäisen ja tähän mennessä ainoan lain odotettiin lisäävän osuuskunta-

muodon suosiota suhteessa osakeyhtiöihin, mutta nämä odotukset osoittautuivat ilmeisen ylioptimistisiksi.³² Vastaavasti Islannissa osuuskunnat ovat sääntelystä huolimatta lähes kadonneet,³³ joskin tällä hetkellä on nähtävissä pieniä merkkejä osuustoiminnallisuuden uudelleenheräämisestä.³⁴ Voidaan siis sanoa, että sääntely vaikuttaa *osaltaan* osuuskuntamuodon suosioon, mutta tekijöitä on myös muita – ja joskus juuri ne voivat olla ratkaisevimpia.

Koska artikkeli keskittyy osuuskuntalakiin, tässä ei ole mahdollista arvioida, mistä erilaisista seikoista yritysmuodon valinta on kiinni. Yhtenä tekijänä voidaan kuitenkin mainita verotus, jonka merkitystä voi tuskin korostaa liikaa.³⁵ Osuuskuntien kannalta myönteisenä esimerkkinä veropolitiikan kautta tapahtuneesta ohjaamisesta voidaan mainita Suomi, jossa osuuskuntien verosäädöksiä muutettiin vuoden 2015 alusta voimaan tulleilla uudistuksilla kiinnittämällä huomiota paitsi veroneutraliteettiin suhteessa osakeyhtiöihin myös tarpeeseen säilyttää osuuskunnan ylijäämänjaon verotuksessa sellaiset rakenteet, jotka ovat sopuisoinnussa osuustoiminnan perustarkoitusten

28 Erilaisia oikeusvertailevia katsauksia on kyllä olemassa useampia, mistä esimerkkinä voidaan mainita Münkner (2013) ja Fajardo et al. (2017).

29 Selvytyden vuoksi todettakoon, että Tanskassa on kyllä osuuskuntia koskevaa sääntelyä (lov om visse erhversdrivende virksomheder 659:2019), mutta se on (asunto-osuuskuntia koskevaa erityislakia lukuun ottamatta) erittäin puutteellista.

30 Engsig Sørensen & Skovgaard Sørensen (1996).

31 Friis Hansen (2018), 74–75.

32 Fjørtoft, T. & Gjems-Onstad (2013), 582.

33 Björgvinsdóttir (2003), 52–53.

34 Hrafnisdóttir & Kristmundsson (2019), 108.

35 Ks. mm. Vahtera (2013), 639–642, joka on pitänyt mahdollisena, että veropoliittisen ohjauksen kautta osuuskunnasta saattaa tulla jopa osakeyhtiötä houkuttelevampi yhteisömuoto. Toinen osuuskuntien suosioon merkittävästi vaikuttava tekijä on kilpailu-oikeus, jonka osalta ainakaan EU ei ole ryhtynyt toimiin, jotka ottaisivat huomioon osuustoiminnan erityispiirteet.

"Osuuskuntaliikkeen alkuaajoista lähtien on ollut selvää, etteivät osuuskunnat pysty kehittymään ilman niille räätälöityä sääntelyä."

kanssa.³⁶ Oikeustutkimuksessa on tähän liittyen tosin esitetty, että verotuksen kautta osuuskuntamuotoista yrittäjyyttä voitaisiin tukea vieläkin selväpiirteisemmin esimerkiksi arvioimalla työosuuskuntien osalta tarvetta tulkita ylijäämänjakoa palkaksi.³⁷

Ennen kuin siirrytään varsinaiseen analyysiosaan, on vielä paikallaan perustella, miksi osuuskuntalain kehittämistarpeita arvioitaessa tulisi pitää silmällä juuri ICA:n periaatteita. Ensinnäkin on syytä todeta, että Suomessa, kuten monessa muussakin maassa,³⁸ osuuskuntaoikeuden on nähty niin sanotusti osakeyhtiöoikeu-

dellistuvan.³⁹ Siksi on tärkeää – suorastaan välttämätöntä – että osuustoiminnan identiteetti turvataan laissa.⁴⁰ Tässä ICA:n vuonna 1995 päivittämä julistus osuustoiminnan identiteetistä, arvoista ja periaatteista on sikäli lyömätön apuväline, että siinä tiivistyy konkreettisesti se, mikä tekee osuuskunnasta osuuskunnan. Julistuksen seitsemän periaatetta heijastavat maailmanlaajuisesti hyväksytyt osuustoiminnallisuuden peruselementtejä ja arvot niiden taustalla (omatoimisuus, omavastuu, demokratia, tasa-arvo, oikeudenmukaisuus ja solidaarisuus) ovat linjassa muun muassa YK:n Agenda 2030:n kanssa. On toisaalta myös esitetty, että ICA:n periaatteet ovat yleisluontoisia ja tulkinnanvaraisia, ja tietoa siitä, miten ne tulisi ”kääntää” oikeudellisiksi normeiksi on olemassa vähän.⁴¹ Vaikka tämä pitää paikkansa, on kannanotto ehkä hieman liioiteltu ottaen huomioon, että varsinkin ICA:n vuonna 2015 julkaisemien tulkintaohjeiden

39 Ks. mm. Pönkä (2019a) ja siellä mainittu kirjallisuus sekä edellä jaksossa 2 esitetty. Englanninkielisessä tutkimuksessa ilmiöstä puhutaan nimellä ”corporatization/companization of cooperative law”.

40 Ks. vastaavasti Fici (2013), 39 sekä Henry (2013b), 816, joka lisäksi painottaa Kansainvälisen työjärjestön julistuksen nro. 193 (Promotion of Cooperatives Recommendation, 2002 [No. 193]) merkitystä. On myös huomautettava, ettei ICA:n periaatteiden huomioiminen sääntelyssä ole mitenkään uusi ja radikaali ajatus, vaan monessa maassa periaatteet on joko nimenomaisesti mainittu laissa tai muuten sisällytetty sääntelyyn. Ks. mm. Fici (2013), 43, Gurkov (2023), 440 ja Karakas 2019, 2. Edelleen monet osuuskunnat ovat sisällyttäneet sääntöihinsä ICA:n periaatteet, vaikka kansallinen oikeus ei tätä niiltä edellyttäisikään. Novkovic (2008), 2168.

41 Henry (2017), 48.

36 Sanottu ei koske toki vain Suomea, vaan monessa muussakin maassa osuuskuntamuotoista yrittäjyyttä on tuettu verotuksen kautta. Ks. mm. Gurkov (2022), 6 ja siellä mainittu kirjallisuus.

37 Kukkonen & Torkkeli (2022), 453.

38 Esimerkkeinä tällaisista maista voidaan mainita Brasilia ja Hollanti. Ks. Brazilian osalta de Souza (2022) ja Hollannin osalta van der Sangen (2022).

(Guidance Notes to the Co-operative Principles) ja eräiden akateemisten hankkeiden⁴² avulla saadaan kyllä muodostettua varsin selvä kuva niistä suuntaviivoista, joita osuuskuntasääntelyssä olisi seurattava.

3.2 Konkreettisia ehdotuksia

3.2.1 Osuuskunnan toiminnan tarkoitus

Suomessa osuuskunnan tarkoitus kiteytyy OKL 1:5:ssä, jonka mukaan ”[o]suuskunnan toiminnan tarkoituksena on jäsenten taloudenpidon tai elinkeinon tukemiseksi harjoittaa taloudellista toimintaa siten, että jäsenet käyttävät hyväkseen osuuskunnan tarjoamia palveluita taikka palveluita, jotka osuuskunta järjestää tytäryhteisönsä avulla tai muulla tavalla”. Lisäksi säännöksen toisessa virkkeessä on todettu, että toiminnan tarkoituksesta voidaan määrätä osuuskunnan säännöissä toisin. OKL 1:5 (ja tarkemmin ottaen sen ensimmäinen virke) kuvastaa siten hyvin, mistä osuuskunnassa on kyse ja miten se eroaa osakeyhtiöstä: Osuuskunta on jäsenkeskeinen palveluyhteisö, ”henkilöiden yhteisliittymä”, kun taas osakeyhtiössä toiminnan tarkoituksena on voiton tuottaminen osakkeenomistajille (OYL 1:5). Molemmat yhteisömuodot kyllä harjoittavat liiketoimintaa, mutta siinä, millaista taloudellista hyötyä ne tavoittelevat ja millä tavalla, ne eroavat – tai ainakin niiden pitäisi erota – olennaisesti toisistaan.⁴³

42 Ks. alaviite 57.

43 Eri asia on tietenkin se, että OKL 1:5 on tahdonvaltainen säännös eikä se rajoita mitenkään voitontuottamistarkoituksen omaksumista palvelutarkoituksen sijasta. Tämä on tuotu selvästi esiin myös OKL 16:10:ssä.

Peilattaessa OKL 1:5:ää siihen, miten ICA on määritellyt osuuskunnan,⁴⁴ on tuskin löydettävissä ilmeisiä ristiriitoja. Eri asia on sen sijaan, miten keskeiset osuustoimintaperiaatteet ovat tulleet huomioduksi lainsäädännössämme ja erityisesti se, miten ne linkittyvät osuuskunnan tarkoitukseen. Tämän osalta nostan esiin kaksi havaintoa:

Ensinnäkin demokraattista jäsenhallintoa koskeva ICA:n toinen periaate lähtee yksiselitteisesti siitä, että ensimmäisen asteen osuuskunnissa (siis osuuskunnissa, joissa jäsenten enemmistö on luonnollisia henkilöitä) on noudatettava niin sanottua jäsen ja ääni -periaatetta.⁴⁵ Tämän osalta OKL 1:6:ssä on säädetty osuuskunnan päätöksenteossa noudatettava enemmistöperiaatteesta, mutta jäsen ja ääni -periaatetta ei ole nostettu ”osuuskunnan toiminnan keskeisten periaatteiden” (siis lain ensimmäisen luvun periaatteiden) joukkoon. Asiasta on säädetty vasta lain viidennessä luvussa (”Osuuskunnan kokous ja edustajisto”) siten, että ”[j]äsenellä on osuuskunnan kokouksessa yksi ääni kaikissa kokouksessa käsiteltävissä asioissa, jollei säännöissä määrätä toisin” (OKL 5:13.1). Viimeksi sanottua on ensimmäisen asteen osuuskuntien osalta tarkennettu siten, ettei jäsenen äänimäärä saa olla suurempi kuin kaksikymmentä kertaa toisen jäsenen äänimäärä (OKL 5:13.2).

44 Määritelmä kuuluu seuraavasti:

”A co-operative is an autonomous association of persons united voluntarily to meet their common economic, social, and cultural needs and aspirations through a jointly-owned and democratically-controlled enterprise.”

45 Itse asiassa demokraattinen jäsenhallinto sisältyy myös ICA:n määritelmään osuuskunnasta. Ks. alaviite 44.

Kansainvälisessä osuuskuntaoikeudellisessa tutkimuksessa asenteet edellä kuvattua sääntelymallia kohtaan ovat olleet pääasiassa kielteisiä. Esimerkiksi Antonio Fici, Hagen Henry ja Hans-Herman Münkner ovat joko kategorisesti torjuneet ajatuksen jäsen ja ääni -periaatteesta poikkeamisesta (katsoen jäsendemokratian kuuluvan osuuskuntamallin ytimeen ja olevan osuuskuntien distinktiivisin ominaispiirre suhteessa osakeyhtiöihin) tai ainakin suhtautuneet siihen varauksellisesti.⁴⁶ Lainsäädäntöhistoriastamme puolestaan ilmenee, että asia on nähty Suomessa toisin ja vuoden 2001 osuuskuntalaista lähtien jäsen ja ääni -periaatteeseen kohdistuvaa sopimusvapautta (siis mahdollisuutta poiketa siitä sääntömääräyksin) on alati laajennettu.⁴⁷ Uudemmassa oikeustutkimuksessa on jopa esitetty, että määräysvallan jakautuminen pitäisi jättää kokonaan osuuskuntien itsensä päätettäväksi asiaksi.⁴⁸

Itse katson, että erilaisten hierarkkisten rakenteiden luominen osuuskunnan jäsenten välille (ja ainakin, jos äänten jakaminen ei perustu esimerkiksi osuuskunnan palveluiden käytön kaltaiseen osuuskunnan tarkoitusta tukevaan perusteeseen) johtaa väistämättä osuuskunta-aatteen keskiössä olevien periaatteiden – demokratia, tasa-arvo ja solidaari-

suus – laimentumiseen.⁴⁹ Toisin sanoen, kun jäsen ja ääni -periaate on keskeinen osa osuuskuntien identiteettiä, siitä poikkeaminen (tai osuuskuntalain tapauksessa sen tahdonvaltaistaminen) on ristiriidassa sen arvomaailman kanssa, johon osuuskuntamalli keskeisesti perustuu. Käytännössä periaatteesta erkaantuminen tarjoaa maaperän määräysvaltakeskittymien syntymiselle samalla heikentäen vähä-äänijäsenten suhteellista residuaalikonrollia ja demokratian tunnetta päätöksenteossa.⁵⁰ Jäsen ja ääni -periaate tulisi siksi nostaa OKL 1 luvun keskeisten periaatteiden joukkoon – enemmistöperiaatteen rinnalle – ja siihen liittyvän sopimusvapauden laajentamista tulisi arvioida taloudellisten tehokkuuden ja kilpailukyvyyn lisäksi jäsendemokratian vaalimisen kannalta.

Toiseksi osuuskunnan tarkoitussäännös ei heijasta millään tavalla osuuskuntien vastuuta toimintaympäristöstään, siis ICA:n seitsemättä periaatetta. Jukka Mähönen

49 Vastaavasti esimerkiksi alaviitteessä 57 sivuttavassa PECOL:ssa jäsen ja ääni -periaatteesta poikkeamiselta on edellytetty osuuskunnan tarkoitusta ja jäsendemokratiaa tukevaa perustetta. Ks. Fajardo et al. (2017), 59–60 ja 65. Reaalimaailman esimerkkinä voidaan puolesta mainita Norjan osuuskuntalaki, jonka 38.2 §:n mukaan ensimmäisen asteen osuuskunnissa ainoa sallittava peruste poiketa jäsen ja ääni -periaatteesta on äänimäärän sitominen osuuskunnan kanssa tehtäviin transaktioihin. Tällöinkään jäsen ei voi saada äänten enemmistöä.

50 Ks. samansuuntaisesti Gurkov (2022), 6–9, Münkner (2016), 97–98 ja Mähönen (2018), 931–932, joka on peräänkuuluttanut tarvetta löytää sellaisia rahoitusmalleja, joilla voidaan ennemminkin palauttaa kuin heikentää yritystoimintaan osallistuvien yrittäjyyden ja omistajuuden tunnetta.

46 Fici (2013), 48–49, Henry (2017), 47 ja Münkner (2015), 111–112. Ks. samansuuntaisesti Gurkov (2022), 4–5.

47 Sen sijaan vuoden 1954 osuuskuntalain 53.1 §:ssa poikkeaminen jäsen ja ääni -periaatteesta sallittiin vain toisen asteen osuuskunnille.

48 Collin (2018), 115.

onkin aivan oikeassa huomauttaessaan, ettei OKL 1:5 tue vastuullisuutta ja kestävyyttä, vaan korostaa vain jäsenten etua. Tässä mielessä osuuskunta ei eroa millään tavalla osakeyhtiöstä ja voidaan jopa sanoa, että osuuskuntalain perusteluissa kestävyyteen on suhtauduttu välinpitämättömämmin kuin osakeyhtiölakia koskevassa hallituksen esityksessä.⁵¹ Monien suurten osuuskuntien kohdalla tämä epäkohta vielä ikään kuin kertaantuu siinä, kun ne ovat ryhtyneet noudattamaan pörssiyrityksiä (siis listattuja osakeyhtiöitä) varten luotua corporate governance -koodia, jossa siinäkin peräänkuulutetaan omistajakeskeisyyttä.⁵² Suomessa ei näet ole luotu omaa hallinnointikoodia osuuskunnille, eikä sellaista ole tietävästi tekeilläkään.⁵³

Jos tarkastelun kohteena olisi osakeyhtiölaki, toiminnan tarkoitusta koskevan säännöksen tarkistaminen ei nähdäkseni olisi tarpeen, koska yhteiskunnallinen vastuullisuus on jo sisäänrakennettu osakeyhtiöiden noudattamaan valistuneeseen arvonmaksimointidoktriiniin.⁵⁴ Sen

sijaan osuuskuntien osalta tilannetta on arvioitava hieman toisin ottaen yhtäältä huomioon, ettei edes lainvalmistelussa ole viittauksia pitkäjänteisyyteen tai vastuullisuuteen, vaikka monissa osuuskuntatyypeissä (kuten tietyissä tuottajaosuuskunnissa) jäsenten intressit ovat äärimmäisen pitkäjänteisiä.⁵⁵ Toisaalta on myös muistettava, että osuustoiminnallisuuden ytimeen kuuluva ICA:n seitsemäs periaate ei ole mitenkään sen heikompi tai tahdonvaltaisempi kuin muut osuustoimintaperiaatteet.⁵⁶ Tätä vasten olisi paikallaan harkita, pitäisikö OKL 1:5 muotoilla siten, että se edellyttäisi osuuskunnan palvelevan jäsentensä intressejä yhteisön toimintaympäristön hyvinvointia tukevalla tavalla.⁵⁷ Tämä ei kuitenkaan tarkoittaisi siirtymistä niin sanotun vahvan yhteiskuntavastuun malliin,⁵⁸ koska se miten ja missä laajuudessa osuuskunnan tulisi tukea toimintaympäristönsä hyvinvointia, olisi jätettävä asianomaisen yhteisön omaan harkin-

51 Ks. osakeyhtiölain osalta HE 109/2005, 38–39 ja osuuskuntalain osalta HE 185/2012, 20.

52 Mähönen (2019), 450 ja 455–456.

53 Vertailukohtana mainittakoon, että Ruotsissa Svensk kooperativ on antanut osuuskunnille hallinnointikoodin (”Kooperativ kod – Svensk kod för styrning kooperativa och ömsesidiga företag”), jossa tosin siinäkin korostuu jäsenkeskeisyys yhteiskuntavastuun toteuttamisen jäädessä täysin yhteisön oman tahdon varaan.

54 Ks. mm. Airaksinen et al. (2020), 143–149. On tosin huomattava, että valistunut arvonmaksimointi edustaa niin sanottua ”heikkoa yhteiskuntavastuuta”, joka on tuskin suoraan rinnastettavissa ICA:n seitsemännessä periaatteessa peräänkuulutettuun vastuullisuuteen. Ks. Guidance Notes to the Cooperative Principles (2015), 85–97.

55 Airaksinen (2023), 177.

56 Ks. mm. Cusa (2022), 246–247, Henry (2017), 45, Meira (2022), 226 ja Pönkä (2019b), 683.

57 Vertailukohtana mainittakoon, että the European Research Institute on Cooperatives and Social Enterprises (”Eurisce”) on julkaisemassaan osuuskuntaoikeudellisissa periaatekoelmassa ”Principles of European Cooperative Law” (”PECOL”) lähtenyt siitä, että osuuskuntien on tuettava pääasiassa jäsentensä intressejä. Kursivoitu ilmaisu tarkoittaa, että osuuskunnat saavat ottaa huomioon muitakin kuin jäsentensä intressejä, joskin tällainen ”altruismi” on niiden omasta tahdosta kiinni. Fajardo et al. (2017), 25–26.

58 Ks. heikon ja vahvan yhteiskuntavastuun erottelusta mm. Airaksinen (2023), 318–322.

taan.⁵⁹ Osuuskuntaoikeudellisessa tutkimuksessa onkin lähdetty varsin yksimielisesti siitä, ettei osuuskunta ole (eikä sen tarvitse olla) ole benefit corporation -tyyppinen yhteiskuntavastuuseen sitoutunut yritys tai hyväntekeväisyysjärjestö, vaikka se kantaisikin vastuuta toimintaympäristönsä hyvinvoinnista.⁶⁰

Edelleen ICA:n seitsemäs periaate olisi mahdollista linkittää johdon tehtävää koskevaan OKL 1:8:ään, jonka mukaan ”[o]suuskunnan johdon on huolellisesti toimien edistettävä osuuskunnan etua”. Tähän liittyen on erityisen merkille pantavaa, ettei lainvalmistelussa tai oikeuskirjallisuudessa ole juuri kiinnitetty huomiota siihen, mitä osuuskunnan etu oikeastaan tarkoittaa.⁶¹ Vaikuttaisi kuitenkin ilmeiseltä, että tässä kontekstissa osuuskunnan etu samastuu ennen kaikkea jäsenten (mukaan lukien osuuksien ja osakkeiden omistajien) eduksi,⁶² mikä on sikäli ongelmallista, että mikäli osuuskuntien toiminta ohjautuu yksinomaan omien jäsenten etujen mukaisesti, on vaarana, että ne siirtyvät ennemmin tai myöhemmin noudattamaan samaa liiketoimintamallia kuin osakeyhtiöt.⁶³

3.2.2 Osuuskunnan rahoitus

ICA:n periaatteiden näkökulmasta myös osuuskunnan rahoitusta koskevat sääntelyratkaisut ovat alttiita kritiikille. Tämä kritiikki johtuu ennen kaikkea siitä, että osuuskuntien potentiaali hankkia oman pääoman ehtoista rahoitusta on heikko, eikä tähän epäkohtaan ole pystytty tarjoamaan toimivia ratkaisuja osuuskuntakentältä tulleesta paineesta huolimatta.⁶⁴ Sanottu koskee erityisesti vuoden 1954 osuuskuntalain muutoksella vuonna 1989 sallittuja sijoitusosuuksia ja vuoden 2013 osakeyhtiölaissa sijoitusosuudet korvaneita (jako-osattomia ja äänivallattomia osakeyhtiön osakkeita muistuttavia) osuuskunnan osakkeita.⁶⁵ Yhtäältä monimutkaisen sääntelyn, toisaalta heikkojen varallisuus oikeuksien ja välittömän kontrollivallan puuttumisen takia sijoitusosuuksien suosio jäi hyvin vähäiseksi; osuuskunnan osakkeiden suorastaan olemattomaksi. Sanottujen kokemusten pohjalta, ja osuustoiminnan keskeiset periaatteet huomioiden, voidaan siis yhtäältä todeta, että osuuskuntakontekstissa osakeyhtiöpuolelta kopioidut (osuuskunnan sääntömääräyksillä räätälöitävät) oman pääoman ehtoiset rahoitusinstrumentit eivät ole houkuttelevia sijoituskoh-

59 Itse asiassa ICA:n seitsemäs periaatekin on muotoiltu siten, että osuuskuntien on edistettävä kestävää kehitystä ”through policies approved by their members”.

60 Ks. mm. Fici (2014), 540–542. Monessa maassa yleistä etua palvelevia osuuskuntia varten on luotu erityissääntelyä, mikä on saanut verraten paljon huomiota oikeuskirjallisuudessa. Ks. mm. Argyrou & Lambooy (2017), Fici (2023) ja Galera (2017).

61 Laine (2019), 16–18.

62 Ks. mm. Mähönen & Villa (2021), 25.

63 Mähönen (2018), 952.

64 Tutkimuksessa on myös havaittu, etteivät jäsenet ole olleet tyyppillisesti kovin halukkaita sijoittamaan pää-omaa osuuskuntiinsa. Ollila (2015), 78.

65 Ks. osuuskunnan osakkeen oikeudellisesta luonteesta Collin (2018), 107–114. Collin luonnehtii sanottuja osakkeita ”epäaidoiksi osakkeiksi”. Käytännössä ”osake” nimikettä on tässä kontekstissa pidetty epäonnistuneena ja väärinkäsityksiä aiheuttavana. Immonen et al. (2015), 82

teita⁶⁶ ja toisaalta väittää, etteivät ne ole mitenkään yhteensopivia osuuskunnan tarkoituksen ja jäsenkontrollia korostavan ICA:n neljännen periaatteen kanssa.⁶⁷

On tärkeää huomata, ettei esitetty kritiikki ole suinkaan uutta tai tässä keksittyä. Muun muassa Jesse Collinin, Alexander Gurkovin, Petri Ollilan ja Veikko Vahteran verraten tuoreissa tutkimuksissa on kaikissa nostettu esiin osuuskuntien oman pääoman ehtoisen rahoituksen hankintapotentiaalin kasvattamisen ja keskeisten osuustoimintaperiaatteiden vaalimisen välillä vallitseva ratkaisematon ristiriita.⁶⁸ Tämän ristiriidan ytimessä on osuuskunnan jäsenten ja oman pääoman ehtoisten sijoittajien välinen intressikonflikti, jota Vahtera on kuvannut osuvasti päämies-agenttiteorian avulla.⁶⁹ Voidaan jopa sanoa, että juuri tässä konfliktissa piiryy osuuskuntien ja osakeyhtiöiden keskeisin ero, eli mitä houkuttelevammaksi sijoituskohteeksi esimerkiksi osuuskunnan osake (tai muu vastaava instrumentti) määritetään (siis mitä vahvemiksi siihen kuuluvat varallisuus- ja kontrollioikeudet asetetaan), sitä kauemmaksi ajaututaan

66 Esimerkiksi Margaret Lund on todennut osuvasti, että “[c]ooperatives differ fundamentally from other business entities in that they do not promise unlimited -- or even particularly high -- rates of return in exchange for the risk of ownership”. Lund (2013), 8. Suomen oikeuskirjallisuudessa esimerkiksi Mähönen ja Seppo Villa ovat pitäneet osuuskunnan osaketta suorastaan epäonnistuneena uudistuksena. Mähönen & Villa (2021), 174.

67 Periaatteen ensimmäisen virkkeen mukaan “[c]o-operatives are autonomous, self-help organisations controlled by their members”.

68 Collin (2018), Gurkov (2023), Ollila (2015) ja Vahtera (2014).

69 Ks. myös Gurkov (2022), 8–9.

osuuskunnan palvelufunktiosta ja jäsenval-
lan periaatteesta.

Esitetyn valossa olisi siis syytä miettiä tarkasti, miten osuuskuntien rahoituksen hankintamahdollisuuksia pystytään sääntelyteitse aidosti parantamaan ja tähän liittyen, voiko osuuskunta hankkia rahoitusta samalla tavalla oman pääoman ehtoisesti kuin osakeyhtiö menettämättä osuustoiminnallista identiteettiään. Kyse olisi sikäli merkittävästä paradigmman muutoksesta, että lainvalmistelussa keskustelu vaikutuskeinoista osuuskuntien pääomatarpeeseen alkoi jo 1970-luvulla⁷⁰ eikä tässä keskustelussa ole juuri tapahtunut kuluneiden vuosikymmenten aikana edistystä. Tämä johtunee yhtäältä uuden tutkimustiedon niukkuudesta, toisaalta siitä, että suurten osuuskuntien tarpeet ovat saaneet kenties suhteettoman paljon huomiota.⁷¹ Edelleen keskustelua osuuskuntien rahoituksesta värittää pitäytymisen rahoitusvaihtoehtojen dikotomiassa, siis siinä, että ainoa vaihtoehto oman pääoman ehtoistelle rahoitukselle on velkaraha. Osuuskunnilla on kuitenkin käytössään myös muunlaisia (hybridimuotoisia) rahoituslähteitä, jotka ovat jääneet

70 Ks. OM 8/1978, 7–8 ja 11–1

71 Suurten osuuskuntien osalta on huomion-arvoista, että niiden keinot hankkia rahoitusta (esimerkiksi listaamalla omaa pääomaa hankkivan tytäryhtiön osakkeet) poikkeavat olennaisesti pienemmistä osuuskunnista. Kuten Collin tuonut esiin, kaikkia näitä keinoja leimaa kuitenkin eräänlainen osakeyhtiökeskeisyys, siis se, että rahoituksen hankinta perustuu joko osakeyhtiömuodon hyväksikäyttöön (ns. ”suomalainen” tai ”irlantilainen malli”) tai tähtää koko osuuskuntamuodon hylkäämiseen. Collin (2018), 113–114. Tähän liittyen on vielä

vähälle huomiolle (kuten pääomalaina).⁷² Lisäksi on huomionarvoista, että erilaiset fintech-maailman innovaatiot, kuten joukkorahoitus ja kryptovaluutat, ovat alkaneet herättää osuuskuntakontekstissa kiinnostusta.⁷³

4. Lopuksi

Tässä artikkelissa on pohdittu, mihin suuntaan osuuskuntalakia olisi kehitettävä. Vertailukohtana on käytetty ICA:n periaatteita, koska osuustoiminnallisuuden identiteetti heijastuu niistä kenties paremmin kuin mistään muusta lähteestä. Aiheen tutkimisen tarve puolestaan johtuu

huomautettava, että Suomessa tällainen osakeyhtiöriippuvuus ei olisi sinänsä edes välttämätöntä, koska vuoden 2013 osuuskuntalakiin otettiin niin sanottua pörssiosuuskuntaa koskevat säännökset. Käytännössä nämä säännökset ovat kuitenkin jääneet lähes kuolleiksi kirjaimiksi, koska osuuskuntien listautumisia on ollut vain yksi (Arvo Sijoitus-osuuskunta, jonka osakkeet ovat olleet kaupankäynnin kohteena 20.6.2023 lukien Nasdaq First North Growth Market Finland markkinapaikalla). Ks. Rantala (2023), 311–312. Tätä vasten ei ole yllättävää, että muuallakin maailmassa pörssiosuuskunnat ovat hyvin harvinaisia.

⁷² Itse asiassa myös osuuskunnan antamaa osuutta ja osaketta on pidetty (”taloudellisesti ja sisältöpainotteisen periaatteen näkökulmasta katsottuna”) välipääomarahoituksen piiriin sijoittuvina rahoitusvälineinä. Ks. Immonen et al. (2015), 25.

⁷³ Ks. mm. Mähönen (2018), 941–946 sekä Gurkov (2022) ja (2023), jotka ovat tutkimuksissaan maininneet esimerkkejä muun muassa joukkorahoitusta ja kryptovaluuttoja hyödyntäneistä osuuskunnista.

siitä, että Suomen – kuten monen muunkin maan – osuuskuntaoikeudessa on havaittavissa selvää erkaantumista eräistä osuustoiminnan keskeisistä arvoista ja periaatteista. Perusteina tällaiselle kehitykselle on käytetty lähinnä taloudellista tehokkuutta ja kilpailukykyä, minkä lisäksi esiintyy sellaista ajattelua, että osuuskunnille olisi jotenkin kannattamatonta seurata osuustoimintaperiaatteita.⁷⁴

Kysymys siitä, millaista osuuskuntien sääntelyn pitäisi olla, on rajaamattomana aivan liian laaja ja ylimalkainen. Näin ollen tässä artikkelissa on keskitytty osuuskunnan tarkoitusta ja rahoitusta koskevaan sääntelyyn (jakso 3.2). Osuuskunnan tarkoituksen osalta keskeisin havainto on se, etteivät ICA:n periaatteet ja niiden taustalla vaikuttavat arvot näy riittävässä määrin varsinkaan OKL 1 luvussa. Artikkelissa on muun muassa suositettu jäsen ja ääni -periaatteen nostamista osuuskunnan toiminnan keskeisten periaatteiden joukkoon sekä jäsenedemokratian merkityksen painottamista pohdittaessa tarvetta laajentaa sääntöperusteista sopimusvapautta. Lisäksi on ehdotettu, että OKL 1:5 (ja mahdollisesti OKL 1:8) tulisi muotoilla niin, että se heijastaisi ICA:n seitsemättä periaatetta eli osuuskuntien vastuuta toimintaympäristöstään. Oikeustutkimuksessa onkin katsottu, että osuuskuntamuotoiseen yrittämiseen on sisäänrakennettu sellaista kestävyyspotentiaalia, joka on vierasta – tai ei ainakaan yhtä luonteenomaista – kasvuun ja voiton tavoitteluun keskittyville osakeyhtiöille.⁷⁵

⁷⁴ Gurkov (2023), 439. Kirjoittaja ei tosin itse ole tätä mieltä.

⁷⁵ Ks. mm. Pönkä (2019b) ja siellä mainitut lähteet.

Rahoituksen osalta artikkelissa on kyseenalaistettu osakeyhtiöpuolelta kopioitujen oman pääoman ehtoisten rahoitusinstrumenttien toimivuus osuuskuntakontekstissa. Kyseenalaistuksen taustalla on useiden tutkijoiden tekemä havainto siitä, että rahoituksenhankintapotentiaalin kasvattaminen tapahtuu lähes väistämättä osuustoimintaidentiteetin kustannuksella. Näin ollen olisi tarkoituksenmukaisempaa keskittää huomio vaihtoehtoiisiin rahoitusinstrumentteihin ja keskustelun käyminen siitä, millä hinnalla osuuskuntien kasvu lopulta tapahtuu: Ennen kaikkea johtaako se vieraantumiseen osuustoimintaa keskeisesti määrittävistä arvoista ja periaatteesta?

Koska artikkelissa on otettu kantaa siihen, millaista sääntelyn pitäisi olla, palaan vielä lopuksi lyhyesti kysymykseen siitä, minkälaisin kriteerein sääntelyn laatua olisi arvioitava. On näet selvää, että käytettäessä taloudellisen tehokkuuden ja kilpailukyvyn kaltaisia mittareita osuuskunnat eivät voi ottaa mittaa osakeyhti-

öistä – ainakaan muuttumatta itse voitontavoitteluyhteisöiksi. Olisikin hyvä pitää mielessä, että osuuskuntien kaltaisissa jäsenkeskeisissä palveluorganisaatioissa taloudellinen hyöty – jota ne siis toki tavoittelevat – on luonteeltaan erilaista kuin osakeyhtiöissä ja sen mittaamiseen tarvitaan erilaisia kriteereitä.⁷⁶ Osuuskuntien kohdalla myös osuustoiminnan arvot ovat keskeisellä sijalla ja hyvä niin, koska kestävyuden merkitystä painottavassa modernissa yritysmaailmassa näiden arvojen merkitys saattaa näyttää uudestaan voimansa. Voidaankin ajatella, että osuustoiminnallisuus – ja osuuskunta sen konkreettisenä ilmenemismuotona – on yksi vastaus haasteeseen löytää sellaisia kestäviä liiketoimintamalleja, joissa jäsenten/omistajien hyöty yhdistyy luontevasti yhteisen hyvinvoinnin edistämiseen.

76 Ks. vastaavasti Henrj (2017), 46.

Kirjoittaja

Ville Pönkä

OTT, VT Ville Pönkä toimii yksityisoikeuden professorina ja tutkimuksesta vastaavana varadekaanina Helsingin yliopiston oikeustieteellisessä tiedekunnassa. Hän on erikoistunut sopimus- ja yhteisöoikeuteen sekä liiketoiminnan riidanratkaisuun.

Helsingin yliopisto, Oikeustieteellinen tiedekunta
ville.ponka@helsinki.fi



Kuva: Maarit Kyttöharju

Kirjallisuus

Airaksinen, M., Rasinaho, V., Alitalo, A., Oikarinen, M., Vammeljoki, M. & Puukka, J. (2020).

Selvitys osakeyhtiölain muutostarpeista kilpailukytekijänä.

Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:39.

Airaksinen, M. (2023).

Osakkeenomistajakeseisyys, sidosryhmät ja yhteiskuntavastuu osakeyhtiöoikeuden järjestelmässä. Keuruu: Alma Talent.

Alanen, A. J. (1964).

Hannes Gebhard. Helsinki: Yhteiskirjapaino Oy.

Argyrou, A. & Lambooy, T.

(2017). An introduction to tailor-made legislation for social enterprises in Europe: A comparison of legal regimes in Belgium, Greece and the UK. *International and Comparative Corporate Law Journal*, 12(3), 47–105.

Birchall, J. (2009). A

Comparative Study of Co-operatives in Scotland, Finland, Sweden and Switzerland. Glasgow:

Co-operative Development Scotland.

Collin, J. (2018). Osuuskunnan osakkeet oman pääoman ehtoisena instrumenttina. *Defensor Legis*, 1, 100–115.

Cusa, E. (2022). Energy Cooperatives and Sustainable Development. Teoksessa W. Tadjudje & I. Douvitsa (toim.), *Perspectives on Cooperative Law: Festschrift in Honour of Professor Hagen Henry* (243–254). Singapore: Springer.

Björgvinsdóttir, Á. (2003)

Icelandic Company Law. *Scandinavian Studies in Law*, 45, 45–66.

Easterbrook, F. H. & Fischel,

D. R. (1989). The Corporate Contract. *Columbia Law Review*, 89(7), 1416–1448.

Engsig Sørensen, K. & Skovgaard Sørensen, C. E. (1996).

Omdannelse af amba til A/S - nogle praktiske bemærkninger. *Revision & Regnskabsvæsen*, 65(3), 9–26.

Fairbairn, B. (1994). The Meaning of Rochdale. *The Rochdale Pioneers and the Co-operative Principles.*

Saskatchewa: Center for the Study of Co-operatives.

Fajardo, G., Fici, A., Henry, H., Hiez, D., Meira, D., Münkner, H-H. & Snaith, I. (2017).

Principles of European

Cooperative Law. Principles, Commentaries and National Reports. Cambridge: Intersentia.

Fici, A. (2013). Cooperative Identity and the Law. *European Business Law Review*, 24(1), 37–64.

Fici, A. (2014). The Essential Role of Cooperative Law. *The Dovenschmidt Quarterly*, 4, 147–158.

Fici, A. (2022). Social Enterprises and Social Cooperatives in the New Italian Legal Framework for Third Sector Organizations. Teoksessa W. Tadjudje & I. Douvitsa (toim.), *Perspectives on Cooperative Law: Festschrift in Honour of Professor Hagen Henry* (77–88). Singapore: Springer.

Fjørtoft, T. & Gjems-Onstad, O. (2013). Norway and the Scandinavian Countries.

Teoksessa D. Carcogna, A. Fici & H. Henry (toim.), *International Handbook of Cooperative Law* (563–583). Berliini: Springer.

Friis Hansen, S. (2018).

Selskabslovgivningen og de andre selskaber. Teoksessa J. Lau Hansen (toim.), *Selskabsloven – De første 100 år* (57–77). Kööpenhamina: Djøf Forlag.

Galera, G. (2017). Social and Solidarity Co-operatives. An International Perspective. Teoksessa J. Michie, J. R. Blasi & C. Borzaga (toim.), *Oxford Handbook of Mutual, Co-Operative and Co-Owned Business* (171–183). Oxford: Oxford University Press.

Guidance Notes to the Cooperative Principles (2015). International Cooperative Alliance (www.ica.coop/sites/default/files/2021-11/ICA%20Guidance%20Notes%20EN.pdf).

Gurkov, A. (2022). Alignment of a Traditional Cooperative Identity to the Design of Decentralised Autonomous Organisations. *Nottingham insolvency and business law eJournal*, 10(9), 1–24.

Gurkov, A. (2023). A New Look on Cooperative Identity in the Light of the EU Prospectus Regulation and Blockchain-Based Public Equity Financing. *European Business Law Review*, 34(3), 437–462.

Hakulinen, Y. J. & Rapola, M. (1954) *Osuuskuntalaki selityksineen*. Helsinki: Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja.

Hallituksen esitys 12/1953 eduskunnalle osuuskuntia koskevan lainsäädännön uudistamiseksi ("HE 12/1953").

Hallituksen esitys 176/2001 eduskunnalle osuuskuntalaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi ("HE 176/2001").

Hallituksen esitys 109/2005 eduskunnalle uudeksi osakeyhtiölainsäädännöksi ("HE 109/2005").

Hallituksen esitys 185/2012 eduskunnalle osuuskuntalaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi ("HE 185/2012").

Harrison, R. (2013). Introduction. Teoksessa R. Harrison (toim.), *People Over Capital: The Co-operative Alternative to Capitalism* (10–18). Oxford: New Internationalist Publications.

Heinonen, V. (2015). Osuustoiminnan pitkä linja ja kestävä kehityksen haasteet. Teoksessa S. Tenaw, V. Heinonen, S. Karhu & P. Ollila (toim.), *Osuuskunnat ja kestävä kehitys* (32–51). Vaasa: Kirjapaino Fram.

Henry, H. (2013a). Finland. Teoksessa D. Carcogna, A. Fici & H. Henry (toim.), *International Handbook of Cooperative Law* (373–392). Berliini: Springer.

Henry, H. (2013b). Trends and Prospects of Cooperative Law. Teoksessa D. Carcogna, A. Fici & H. Henry (toim.), *International*

Handbook of Cooperative Law (803–823). Berliini: Springer.

Henry, H. (2017). Co-operative principles and co-operative law across the globe. Teoksessa J. Michie, J. Blasi & C. Borzaga (toim.), *The Oxford Handbook of Mutual, Co-operative and Co-owned Business* (38–52). New York: Oxford University Press.

Hilson, M. (2017). Consumer Co-operation in the Nordic Countries, c. 1860–1939. Teoksessa M. Hilson, S. Neunsinger & G. Patmore (toim.), *A Global History of Consumer Co-operation since 1850: Movements and Businesses* (121–144). Leiden: Brill.

Holmström, B. (1999). Osuuskuntien tulevaisuus yritysmailman murroksen valossa. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* (95)3, 496–507.

Hrafnadóttir, S. & Kristmundsson, Ó. H. (2019). *Social enterprises and their ecosystems in Europe. Country fiche: Iceland*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Huttunen, A. (1990). *Osuustoimintalain synty ja muutokset*. Turku: Turun yliopiston offset-paino.

- Immonen, R., Ossa, J. & Villa, S. (2015). *Osuuskunnan pääoman hallinta. Osuuskunta-, kirjanpito- ja verolainsäädännön rajapinta muodostettaessa ja järjesteltäessä osuuskunnan omaa pääomaa sekä jaettaessa osuuskunnan varoja*. Liettua: Talentum.
- Karakas, C. (2019). Cooperatives: Characteristics, activities, status, challenges. European Parliamentary Research Service, Briefing.
- Karhu, S. (2023). Osuustoiminnan ja yliopistojen yhteistyö jäsenomisteisten liiketoimintamallin kehittämiseksi 2000-luvulla. Teoksessa V. Vahtera & K. Rantasaari (toim.), *Yritys, kirjanpito, kestävyys – Juhlahulkaisu Jukka Mähönen* (193–212). Keuruu: Alma Talent.
- Kukkonen, M. & Torkkeli, A. (2022). Osuuskuntien rooli ja osuuskuntaverotus vastuullisemman yritysverojärjestelmän kehittämisen näkökulmasta: onko tulevaisuus sittenkin osuuskuntien eikä osakeyhtiöiden? *Verotus*, 71(4), 440–454.
- Laine, J. (2019). Yhteisön kannalta painava taloudellinen syy – vertailua osakeyhtiön ja osuuskunnan välillä. *Lakimies*, 1, 3–26.
- Lund, M. (2013). *Cooperative Equity and Ownership. An Introduction*. University of Wisconsin Center for Cooperatives.
- Meira, D. (2022). Cooperative Governance and Sustainability: An Analysis According to New Trends in European Cooperative Law. Teoksessa W. Tadjudje & I. Douvitsa (toim.), *Perspectives on Cooperative Law: Festschrift in Honour of Professor Hagen Henry* (243–254). Singapore: Springer.
- Mähönen, J. (2001). *Tulo ja pääoma. Kirjanpidon merkitys osakeyhtiön sääntelyssä*. Helsinki: Edita.
- Mähönen, J. (2018). Hajauttaminen, digitalisaatio ja osuustoiminta. *Lakimies*, 7–8, 928–953.
- Mähönen, J. (2019). Osuuskuntien ohjaaminen kestävään liiketoimintaan: Laki vai hallinnointikoodi, vai jotain muuta? *Defensor Legis*, 4, 443–461.
- Mähönen, J. & Villa, S. (2021). *Osuuskunta*. 3., uudistettu painos. Liettu: Alma Talent.
- Münkner, H-H. (2013). Worldwide Regulation of Co-operative Societies: An Overview. *Euricse Working Paper n. 53* | 13.
- Münkner, H-H. (2015). *Co-operative Principles and Co-operative Law*. 2. painos. Wien: LIT Verlag.
- Münkner, H-H. (2016). *Ten Lectures on Cooperative Law*. 2. painos. Wien: LIT Verlag.
- Norges offentlige utredninger 2002:6. Lov om samvirkeforetak ("NOU 2002:6").
- Novkovic, S. (2008). Defining the co-operative difference. *Journal of Socio-Economic*, 37(6), 2168–2177.
- Ollila, P. (2015). Tuottajaosuuskuntien kilpailuedut ja kehittymisen ongelmat taloustieteiden näkökulmasta. Teoksessa S. Tenaw, V. Heinonen, S. Karhu & P. Ollila (toim.), *Osuuskunnat ja kestävä kehitys* (62–91). Vaasa: Kirjapaino Fram.
- Osuustoimintalakikomitean mietintö 1952:14 ("KM 1952:14").
- Pentikäinen, S. (2023). Kodifointi suomalaisessa lainvalmistelussa – tapaustutkimus yhteisöoikeudellisesta sääntelystä. *Liikejuridiikka*, 9(2), 134–163.
- Pönkä, V. (2017). Osuuskuntaoikeudellisen tutkimuksen nykytila ja tulevaisuus Suomessa. *Liikejuridiikka*, 3(2), 183–201.

Pönkä, V. (2019a). Are Cooperative Societies Transforming into Cooperative Companies? Reflections on the Finnish Cooperatives Act. *European Business Law Review*, 30(1), 77–99.

Pönkä, V. (2019b). The cooperative as a driver for sustainable development. Teoksessa B. Sjøfjell & C. M. Bruner (toim.), *Cambridge Handbook of Corporate Law, Corporate Governance and Sustainability* (682–695). Cambridge: Cambridge University Press.

Pönkä, V. (2020). The Current Status and Future Prospects of International Cooperative Law Research. *International and Comparative Corporate Law Journal*, 14(1), 1–26.

Pönkä, V. (2023). The cooperative movement and cooperative law in the Nordics. Teoksessa B. Sjøfjell & J. Mähönen (toim.), *Nordic Company Law. Broadening the Horizon* (129–149). Oslo: Universitetsforlaget 2023.

Rantala, T. (2023). Listaosuuskunta, jäsenyys ja omistajuus – eräitä huomioita. Teoksessa V. Vahtera & K. Rantasaari (toim.), *Yritys, kirjanpito, kestävyys – Juhlajulkaisu Jukka Mähönen* (311–327). Keuruu: Alma Talent.

van der Sangen, G. J. H. (2022). The Hybridization of Cooperatives and Cooperative Law. Insights from the Netherlands. Teoksessa W. Tadjudje & I. Douvitsa (toim.), *Perspectives on Cooperative Law: Festschrift in Honour of Professor Hagen Henrÿ* (159–171). Singapore: Springer 2022.

Seppelin, M. (2000). *Osuustoiminnan jalanjäljillä. Katsaus suomalaisen osuustoimintaliikkeen historiaan*. Mikkeli: Helsingin yliopiston Osuustoimintainstituutin julkaisuja.

af Schultén, C. G., Hakala, A., Heikonen, T., Varheenmaa, A. & Vuori, R (1978). Ehdotus osuuskuntalain tarkistamiseksi. Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 8/1978 ("OM 8/1978").

de Souza, L. R. (2022). Evidence of Companization in Brazilian Cooperative Law. Teoksessa W. Tadjudje & I. Douvitsa (toim.), *Perspectives on Cooperative Law: Festschrift in Honour of Professor Hagen Henrÿ* (149–157). Singapore: Springer 2022.

Troberg, E. (2022). Professoriluento Turun yliopistossa marraskuussa 2022: Osuustoiminnalla ja keskinäisyydellä vastuullista liiketoimintaa ja hyvinvointia

laajoille kansanryhmille. Tekstiversio luennosta julkaistu osoitteessa www.utu.fi/fi/yliopisto/akateemiset-juhlat/professoriluennot/marraskuu-2022/eliisa_troberg.

Vahtera, V. (2014). Millaisille sääntelyratkaisuille Suomen yhteisöainsäädännön kokonaisuudistukset rakentuvat? – Esimerkkinä uusi osuuskuntalaki. *Defensor Legis*, 4, 626–642.

Zamagni, V. (2017). A Worldwide Historical Perspective on Co-operatives and their Evolution. Teoksessa J. Michie, J. Blasi & C. Borzaga (toim.), *The Oxford Handbook of Mutual, Co-operative and Co-owned Business* (97–113). New York: Oxford University Press.