

# **SOSIAALISEN YRITYKSEN UUDET KEHYKSET**

**Tiina Huotari  
Yhteiskuntapolitiikan  
pro gradu –tutkielma  
syyskuu 2005  
Yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos  
Jyväskylän yliopisto**

# SISÄLLYSLUETTELO

<b>1</b>	<b>JOHDANTO: MARGINAALI-ILMIÖSTÄ LAIKSI</b>	<b>3</b>
1.1	POLKUJA TYÖTTÖMYYSONGELMAN RATKAISUUN	3
1.2	MIKÄ SOSIAALINEN YRITYS?	4
1.3	TUTKIMUSONGELMA	11
<b>2</b>	<b>SOSIAALINEN YRITYS HYVINVOINTIVALTIOSSA</b>	<b>14</b>
2.1	SOSIAALISEN YRITYKSEN EUROOPPALAINEN OLEMUS	14
2.2	SOSIAALISEN YRITYKSEN ASEMA	20
<b>3</b>	<b>TYÖLLISTÄMISEN VANHAT JA UUDET POLITIIKAT</b>	<b>25</b>
3.1	KEINOJA TYÖTTÖMYYDEN TORJUMISEKSI	25
3.2	KOLMAS SEKTORI VAIHTOEHTONA JA PELASTAJANA	34
3.3	UUDEN TYÖN TYYSSIJAT	39
3.4	YRITYKSEN SOSIAALINEN VASTUU	45
<b>4</b>	<b>INNOVAATION KEHYSTÄMINEN</b>	<b>48</b>
4.1	INSTITUTIONAALISEN KEHYKSEN LUOMINEN	48
4.2	POLUT JA INSTITUUTIOT	53
4.3	INNOVAATIO SOSIAALIPOLITIIKASSA	60
<b>5</b>	<b>SOSIAALISEN YRITYKSEN INSTITUTIONALISOIMINEN</b>	<b>62</b>
5.1	INNOVAATION VIEMINEN LAINSÄÄDÄNTÖÖN	62
5.2	TUTKIMUSAINEISTO: INTRESSIRYHMÄT	65
5.3	SOSIAALISTEN YRITYSTEN LAIN MUOTOILEMINEN	70
5.4	TYÖTTÖMYYSONGELMA JA YKSILÖN OIKEUDET	77
5.5	TOIMIJOIDEN INTEGROIMINEN	80
5.6	SOSIAALISEN YRITYKSEN UUDET KEHYKSET	88
5.7	INNOVATIIVISET ELEMENTIT	94
<b>6</b>	<b>JOHTOPÄÄTÖKSET</b>	<b>98</b>
6.1	SOSIAALISEN YRITYKSEN SUOMALAISET KEHYKSET	98
6.2	SOSIAALINEN YRITYS SEKTOREIDEN KENTÄSSÄ	102
6.3	JATKUVUUTTA JA MUUTOSTA	106
6.4	NYKYTILANNE	109
	<b>LÄHTEET</b>	<b>110</b>

## TAULUKOT JA KUVIOT

TAULUKKO 1. SOSIAALINEN YRITYS JA SOSIAALINEN YHTEISÖ. ....	6
TAULUKKO 2. TUETUN TYÖLLISTÄMISEN JA TYÖTOIMINNAN ERI MUODOT. ....	28
TAULUKKO 3. INTRESSIRYHMÄT LAKIESITYKSEN AIKANA JA VALIOKUNNASSA. ....	66
TAULUKKO 4. SOSIAALISEN YRITYKSEN MALLIT. ....	99
KUVIO 1. SOSIAALINEN YRITYS SEKTOREIDEN KENTÄSSÄ. ....	104

# 1 Johdanto: marginaali-ilmioistä laiksi

## 1.1 Polkuja työttömyysongelman ratkaisuun

Sosiaalinen yritys on uudenlainen työllistämismuoto, joka tuli Suomessa tutuksi Euroopan unionin rahoittamien työllistämiprojektien myötä 1990-luvun lopulla. Useissa Euroopan maissa on säädetty sosiaalisia yrityksiä koskevia lakeja jo aiemmin, ja vuonna 2003 myös Suomessa alettiin valmistella lakia aiheesta. Sosiaalinen yritys on jo pitkään ollut löydettävissä kolmannelta sektorilta lähinnä osuuskuntamuotoisena, mutta sittemmin myös muunlaisia toimijoita on kutsuttu sosiaalisiksi yrityksiksi. Kyseessä on ollut melko määrittelemätön toimija, jolle haluttiin luoda kehys lainsäädännön kautta ja joka haluttiin siten tuoda suomalaisen työvoimahallinnon työllistämiskeinoksi.

Työttömyys on mittava ongelma suomalaisessa yhteiskunnassa, ja se on ollut tärkeä motivoiva tekijä sosiaalisen yrityksen lain muotoilemisessa. Viimeisten kymmenen vuoden aikana sosiaalinen yritys on tullut tunnetuksi yhä laajemmalle joukolle, ja sitä on esitelty innovaationa, joka voisi olla osaratkaisu työttömyyden hoidossa. Erilaisia ratkaisuja tarvitaankin jatkuvasti, sillä työttömien joukon sisälle on kehittynyt monenlaisia ryhmiä, jotka kaipaavat yhä eriytyneempiä palveluja. Rakennetyöttömyydestä on tullut pysyvä ilmiö, ja puhutaan työttömien kovasta ytimestä, jolle työttömyystuki on muodostunut perustoimeentuloksi. Erotukseksi työpaikkojen puutteesta johtuvasta rakennetyöttömyydestä jotkut kutsuvat sosiaalisiksi työttömyydeksi sellaista työttömyyttä, jonka perussyynä on esimerkiksi henkilön vammaisuus, sairaus, ikä tai päihderiippuvuus. Tällaiseen työttömyyteen eivät välttämättä vaikuta hyvä taloudellinen suhdanne tai työvoimapula. Työttömien monimuotoisessa ryhmässä yhteistä kaikille lienee kuitenkin se, että kysymys ei ole ainoastaan työn puuttumisesta vaan myös yhteiskunnan ulkopuolelle joutumisesta. Töihin pääseminen integroi.

Työttömyysongelman edessä kysyntä uudenlaisille ajattelumalleille ja innovaatioille on suuri. Työllistämisen tapoja kehitellään vanhoja muuttamalla tai kokonaan uusiin tarttumalla. Uuden idean muotoileminen hyvinvointivaltioon sopivaksi on mielenkiintoinen prosessi, joka on riippuvainen erilaisista instituutioista ja intressiryhmistä. Ideoista halutaan muokata polkuja työttömyysongelman ratkaisuun, ja julkishallinnon rooli niissä vaihtelee. Tärkeäksi nousee kysymys julkisesta hyvinvointivastuusta: ilmentävätkö uudet polut sen vähentämistä vai laajentamista? Vastaukset voivat olla hyvinkin yllättäviä, sillä viime aikoina on ehkä totuttu ajattele-

maan, että hyvinvointivaltion ainoa todennäköinen tie on surkastumisen tie. Erilaisten polkujen tutkiminen kertoo paljon myös laajemmasta hyvinvointivaltiokontekstista, sillä polut eivät kehity tyhjiössä vaan institutionaalisessa ympäristössä.

Tässä työssä tutkin, kuinka sosiaalinen yritys muotoiltiin lainsäädäntöön ja kuinka se istutettiin suomalaiseen hyvinvointivaltion järjestelmään. Erilaisten työllistämiskeinojen, Euroopan unionin rahoittamien projektien, työpajojen ja muiden toimijoiden viidakosta sosiaalinen yritys on otettu viranomaismäärittelyyn, ja tämä on käännekohta sosiaalisen yrityksen kehityksessä. Sosiaalisesta yrityksestä suomalaisessa yhteiskunnassa on olemassa harmillisen vähän tutkimustietoa, ja erityisesti teoreettisten näkökulmien puute sosiaalista yritystä koskevassa kirjallisuudessa kannusti tekemään tämän tutkimuksen.

## 1.2 Mikä sosiaalinen yritys?

Sosiaalisella yrityksellä on viitattu ja viitataan monenlaisiin ilmiöihin, eikä yhtä yleispätevää määritelmää ole olemassa. Myöskään Euroopan unioni ei ole määritellyt sosiaalisia yrityksiä virallisesti, ja virallinen määrittely onkin monissa maissa ollut niiden oman lainsäädännön varassa. Yhteinen nimittäjä erilaisille määritelmille on se, että sosiaalisella yrityksellä katsotaan olevan jokin yhteiskunnallisesti hyödyllinen tavoite, kuten vaikeasti työllistyvien työllistäminen tai erilaisten palvelujen tarjoaminen. Myös yritysulottuvuudella on erilaisia määritelmiä. (Saikkonen 2004, 131 – 132.) Sosiaalisen yrityksen idea on tullut Suomeen muualta Euroopasta. Sosiaalinen yritys käsitteenä ja uutena vammaisten ja vajaakuntoisten työllistymiskeinona tuli meillä tutuksi Euroopan unionin rahoittamien Horizon-projektien myötä vuonna 1997. (Ylipaavalniemi ja Varanka 2002, 57.)

Ehkä kaikkein useimmin tavattava sosiaalisten yritysten määritelmä ovat EMES-verkoston<sup>1</sup> määrittelemät sosiaalisten yritysten ominaisuudet, jotka helpottavat eri toimijoiden erottelua ja tunnistamista sosiaalisiksi yrityksiksi. Määrittelyssä erotellaan ensisijaisesti taloudelliset ja yhteiskunnalliset ominaisuudet (Defourny 2001, 16 – 18):

Sosiaalisen yrityksen ominaisuuksia taloudelliselta kannalta:

- Yritys tuottaa tavaroita ja palveluja jatkuvasti

---

<sup>1</sup>EMES-verkosto (ransk. *Émergence des Entreprises Sociales en Europe*) oli Euroopan unionin pääosasto XII:n rahoittama Targeted Socio-Economic Research –projekti vuosina 1996 – 1999. Projektissa oli mukana yliopistoja 14 Euroopan maasta.

- Yritys voi saada julkisia tukia, mutta on riippuvainen tietystä määrästä omarahoitusta
- Yrityksellä on merkittävä taloudellinen riski
- Yritys toimii itsenäisesti, on riippumaton kunnasta ja valtiosta ja muista organisaatioista kuten keskusjärjestöistä
- Merkittävä osa yrityksen työstä tehdään palkkatyönä

Sosiaalisen yrityksen ominaisuuksia yhteiskunnalliselta kannalta:

- Organisaatiolla on sosiaalinen tarkoitus
- Organisaatio ei ole ensisijaisesti keskittynyt osakkaiden tai omistajien palkitsemiseen
- Voitot sijoitetaan yrityksen kehittämiseen tai kohderyhmän tarpeisiin
- Yrityksen omistaa ryhmä henkilöitä ja se vastaa tuotannosta itsenäisesti
- Päätöksentekovalta ei perustu omistukseen
- Kohderyhmä osallistuu päättäjänä toimintaan
- Organisaatiossa on selkeästi ilmaistu pyrkimys hyödyttää ympäröivää yhteisöä

(Defourny 2001, 16 – 18.)

Nämä edellytykset täytyvät eri tavoin ja eri toimijoiden kohdalla kussakin valtiossa, joten on selvää, että tähän määrittelyyn tukeuduttaessa eri Euroopan maista on löydettävissä laaja skaala erilaisia sosiaalisiksi yrityksiksi kutsuttavia toimijoita. EMES-verkoston tutkimuksissa oletettiin alusta lähtien, että sosiaalinen yritys on uudenlainen, dynaaminen toimija, joka osittain eroaa selkeästi totutuista kolmatta sektoria ja yhteisötaloutta<sup>1</sup> koskevista käsityksistä. Kussakin maassa sosiaalisten yritysten tarkastelemisen pitäisikin linkittyä myös kolmannen sektorin ja yhteisötalouden tarkastelemiseen, vaikka ne käsitteinä ovat melko laajoja ja eivät välttämättä riittävän selittäviä. Kolmannen sektorin ja yhteisötalouden määritelmiin voi olla vaikea sovittaa toimijaa, joka sijaitsee keskustan sijasta sektorin reunamilla. Sosiaalinen yritys on juuri tällainen reuna-alueen ilmiö. Yllä oleva EMES-verkoston sosiaalisen yrityksen määritelmä edustaa niin kutsuttua uutta sosiaalista yrittäjyyttä, johon sisältyvät sellaiset uudet ominaisuudet kuten yrittäjyyden innovatiivinen luonne tietyssä kontekstissa, uudenlaiset omistussuhteet yrityksessä, yrityksen epäkaupalliset tavoitteet ja sosiaalisen yrityksen mukana oleminen kilpailussa koskien esimerkiksi julkisen sektorin ostamia palveluja. (Defourny 2001, 10 – 19.) EMES-verkoston määritelmässä korostuu siis myös sosiaalisen yrityksen kantama idea uudenlaisesta

---

<sup>1</sup> Yhteisötaloudesta (*social economy*) käytetään myös nimitystä sosiaalitalous, sosiaalinen talous tai kolmannen sektorin talous. Tutkimuksessani käytän nimitystä yhteisötalous.

yrittäjyydestä, ja siksi määritelmä sopii tähän tutkimukseen. Haettiinhan sosiaalisten yritysten laissa uudenlaisen yrittäjyyden sisään ajamista.

### *Työllistävä sosiaalinen yritys ja sosiaalinen yhteisö*

Taulukosta 1 käyvät ilmi työllistävän sosiaalisen yrityksen ja sosiaalisen yhteisön väliset erot. Työllistävän sosiaalisen yrityksen ja sosiaalisen yhteisön olennaisimmat erot ovat toiminnan päämäärässä, kohderyhmän eli pääasiassa vajaakuntoisten ja vammaisten henkilöiden roolissa ja yksikön toimintamuodossa. Palveluja tarjoavia sosiaalisia yrityksiä ja työkeskuksia pidetään usein sosiaalisina yhteisöinä, joten taulukossa ne ovat saman otsikon alla. Seuraavaksi tarkennan taulukossa esiintyviä yksiköitä.

Yksikkö	Päämäärä	Kohderyhmän asema	Muoto
TYÖLLISTÄVÄ SOSIAALINEN YRITYS	liiketaloudellinen toiminta, työllistäminen	työntekijä työsuhteessa	yleensä yhdistys tai osuuskunta
SOSIAALINEN YHTEISÖ ▪ palveluja tarjoava sosiaalinen yritys ▪ työkeskus	valmentaminen, kuntouttaminen, koulutus, työtoiminta, jossain määrin liiketaloudellinen toiminta	asiakas: kuntoutuja työsuhteisessa tai ei-työsuhteisessa työssä tai muussa toiminnassa	kunnan yksikkö, säätiö, yhdistys tai työpaja

TAULUKKO 1. Sosiaalinen yritys ja sosiaalinen yhteisö.

Sosiaalisten yritysten lakiesitystä valmisteltaessa käytettiin pohjana myös CEFEC:n<sup>1</sup> määritelmää, josta peräisin on karkea jako työllistäviin sosiaalisiin yrityksiin (*social firms*) ja palveluja tarjoaviin sosiaalisiin yrityksiin (*social enterprises*). Työllistävissä sosiaalisessa yrityksessä osan työntekijöistä tulisi olla muutoin vaikeasti työllistyviä kuten vammaisia tai vajaakuntoisia henkilöitä. Palveluja tarjoava sosiaalinen yritys taas voidaan määritellä miksi tahansa liiketoiminnaksi, joka on suunniteltu edistämään vajaakuntoisten tai muuten heikossa työmarkkina-asemassa olevien henkilöiden sosiaalista integroitumista esimerkiksi koulutusta tai sosiaalipalveluja tarjoamalla. (Mannila 1996, 20.) Karkeasti sanoen *social enterprise* -mallissa kuntoutujat ovat asiakkaita ja *social firm* -mallissa markkinaorientoituneen yrityksen työntekijöi-

<sup>1</sup> Confederation of European Social Firms, Employment Initiatives and Social Co-operatives

tä (Stenholm ja Lehto 2000, 38). Käytännössä tällainen jaottelu on epäselvä, sillä palveluja tuottava sosiaalinen yritys saattaa samalla työllistää vaikeassa työmarkkina-asemassa olevia henkilöitä. Sosiaalisia yrityksiä koskevan lain ympärillä käydyissä keskusteluissa on käsitelty lähinnä työllistäviä sosiaalisia yrityksiä. Myös tutkimuksessani keskityn työllistäviin sosiaalisiin yrityksiin, ja käyttäessäni käsitettä sosiaalinen yritys tarkoitan nimenomaan työllistäviä sosiaalisia yrityksiä.

Työllistävät sosiaaliset yritykset ovat yleensä Suomessa olleet yhdistyksiä tai osuuskuntia. Ne ovat työllistäneet syrjäytyneitä tai sellaisia henkilöitä, joilla on heikko ammatillinen pätevyys, ja työllistämisen tarkoitus on ollut integroida heitä normaaleille työmarkkinoille. (Pättiniemi 2000, 35.) Myös työllistävästä sosiaalisesta yrityksestä on olemassa niin monenlaisia käsityksiä, että usein ainoa yhteinen nimittäjä sosiaalinen yritys -käsitteen käytölle vajaakuntoisten erityistyöllistämisen piirissä on vajaakuntoisten henkilöiden mukanaolo työsuhteissa tai työhön verrattavassa toiminnassa. Lähes kaikkia vajaakuntoisia työllistäviä yksiköitä kuten tuotannollisia työkeskuksia tai erilaisia työpajoja voitaisiin Suomessa kutsua – ja on kaikei kutsuttukin – sosiaalisiksi yrityksiksi. (Ylipaavalniemi ja Varanka 2002, 57 – 60.) Viimeaikaisen lakikeskustelun myötä työllistävä sosiaalinen yritys on kuitenkin totuttu käsittämään yrityksenä, jonka työntekijöistä huomattava osa on heikossa työmarkkina-asemassa olevia kuten vammaisia tai vajaakuntoisia. Kyseessä ei ole tuotannollinen työkeskus tai työtoimintayksikkö vaan täysin erillisenä toimiva työllistämisyksikkö. Onkin ehdotettu, että termiä sosiaalinen yritys käytettäisiin vain työllistävästä sosiaalisista yrityksistä, sillä toimiva käsite ei voi olla sisällöltään kovin laaja. Nimenomaan työllistävä sosiaalinen yritys on katsottu siksi uudeksi työllistämisyksiköksi, jolle tarvitaan lainsäädännöllinen määrittely, julkinen rahoitus ja tukipalvelut. (Ylipaavalniemi ja Varanka 2002, 57 - 60.) Olisi ehkä selkeämpää, jos palveluja tarjoavan sosiaalisen yrityksen käsite jäisi kokonaan pois käytöstä ja ilmaus sosiaalinen yritys rauhoitettaisiin kokonaan uudelle yritysmuodolle. Palveluja tarjoavia sosiaalisia yrityksiä voisi siten kutsua muilla niille soveltuvilla nimityksillä kuten työkeskuksiksi tai monipalvelukeskuksiksi.

Sosiaalisen yrityksen tulisi siis aina toimia jonkin tarkoitusperän vuoksi eikä voiton maksimoimiseksi, vaikka toiminta on myös markkinasuuntautunutta. Sosiaalinen yritys on luonteeltaan *not-for-profit*, mutta ei *non-profit*. Tarkoitusperä voi liittyä esimerkiksi ekologisiin tavoitteisiin, jonkin paikallisyhteisön toimintaan tai syrjäytymisvaarassa olevien henkilöiden työllistämiseen. Mahdollinen voitto tulisi sijoittaa yritykseen sen toimintatarkoituksen edistämiseksi tai vaikkapa työntekijöiden palkkoihin. Jotkut ovat jaotelleet sosiaaliset yritykset myös markkinasuuntautuneisiin ja projektisuuntautuneisiin sosiaalisiin yrityksiin. Ensin mainituilla tarkoite-



taan tavallisen yrityksen kaltaista normaalisti markkinoilla toimivaa sosiaalista yritystä, ja viime mainitun tarkoitus on lähinnä siirtymätyöpaikkojen luominen työntekijöilleen. Projektisuuntautunut sosiaalinen yritys siis pyrkii ensisijaisesti työllistämään vaikeasti työllistyviä henkilöitä ja toimimaan astinlautana heidän siirtymisessään töihin avoimille työmarkkinoille. (Härkäpää ym. 2000, 22 – 23.)

Lakikeskusteluissa törmätään kerta toisensa jälkeen käsitteeseen sosiaalinen yhteisö, ja hallituksen esityksessä laiksi sosiaalisista yrityksistä sosiaalisten yhteisöjen katsotaan olevan osa sosiaalista yrittäjyyttä. Sosiaalisella yhteisöllä voidaan käytännössä tarkoittaa työkeskusta tai suojatyökeskusta, jonka yleishyödyllisessä toiminnassa valmennus, kuntoutus ja koulutus ovat pääosassa (Stenholm ja Lehto 2000, 38). Usein sosiaalisella yhteisöllä tarkoitetaan sekä työkeskuksia että palveluja tarjoavia sosiaalisia yrityksiä, jotka toimintatapansa puolesta rinnastuvat toisiinsa. Ne ovat vähemmän markkinaasuuntautuneita kuin sosiaaliset yritykset, joiden tavoitteena on työllistää ja toimia samalla yrityksenä liiketaloudellisin periaattein. Sosiaalisella yhteisöllä sosiaaliset tavoitteet ovat määräävämmät. Rajojen vetäminen eri toimijoiden välille on kuitenkin vaikeaa ja tuskin aina tarpeellistakaan. Useimmat suojatyökeskukset toimivat samalla tavalla kuin edellä mainitut palveluja tarjoavat sosiaaliset yritykset, ja suojatyökeskusten osia voidaan kehittää tai muuntaa sosiaalisiksi yrityksiksi (Mannila 1996, 22). Työkeskusten toiminta on jossain määrin markkinaorientoitunutta, mutta työllistämistavoitteet ja –päämäärät ovat vahvat. Tällainen työllistämistoiminta on pääasiassa sosiaalihuoltolain mukaista työsuhteista työllistämistä ja usein myös työllistämistuoin tapahtuvaa työllistämistä. Työkeskuksessa voi kuitenkin olla myös ei-työsuhteista toimintaa eli työtoimintaa ja muuta kuntouttavaa toimintaa. (Ylipaavalniemi ja Varanka 2002, 59.)

Sosiaalisen yrityksen ja sosiaalisen yhteisön käsitteet ovat sekoittuneet tuon tuostaikin, joten eroa niiden välillä on haluttu korostaa lakikeskustelussa. Sosiaalisia yhteisöjä on määriteltä myös asetuksen tasolla: valtioneuvoston asetuksessa julkisesta työvoimapalvelusta (1344/2002) 23 §:n kolmannessa momentissa sosiaalisella yhteisöllä tarkoitetaan työpajaa, jonka toiminnalla halutaan auttaa erityisesti pitkään työttömänä olleita tai syrjäytymisvaarassa olevia nuoria. Esityksen näkemyksen mukaan sosiaalinen yhteisö voi olla oikeudelliselta muodoltaan kunnan yksikkö, säätiö tai yhdistys, ja sen tarkoituksena on asiakkaiden kuntouttaminen, valmentaminen ja työssä oppiminen. (HE 2003, 5.)

### *Sosiaalisen yrityksen suomalaisia piirteitä ja syntytapoja*

Ensimmäisinä suomalaisina sosiaalisina yrityksinä voidaan pitää 1990-luvun talouslaman aikana syntyneitä työosuuskuntia. Tuolloin myös suojatyökeskuksissa otettiin askelia kohti yrittäjämyönteisyyttä ja tultiin kustannustietoisemmiksi. (Saikkonen 2004, 133.) Suomessa sosiaalisen yrityksen mallia on sittemmin pyritty rakentamaan suojatyöjärjestelmän rinnalle tai tilalle. Sosiaalisten yritysten arvioidaan normaalisti syntyvän jo olemassa olevista toimijoista tai niitä muotoilemalla. Yleiseurooppalaiseen tapaan myös Suomessa sosiaaliset yritykset ovat toisinaan saaneet alkunsa sosiaalisista yhteisöistä, jotka ovat alkaneet suunnata toimintaansa markkinoille. Kun liiketoiminta suuntautuu avoimille markkinoille, yhteisöstä voi alkaa muovautua tai eriytyä sosiaalinen yritys, jossa työskentelevät ovat asiakkaiden sijasta työntekijöitä. Tällaista sosiaalisten yhteisöjen "pilkkomista" arvellaankin tapahtuvan sosiaalisten yritysten lain myötä. Niinpä sosiaalisia yrityksiä voisi syntyä myös sosiaali- ja terveystalouden uudelleen järjestämisen myötä, kun julkisen sektorin tarjoamia palvelumuotoja muutetaan tai lakkautetaan. (Harjunen 2001, 116; HE 2003, 5.) Keskeisenä sosiaalisen yritystoiminnan edistäjän Suomessa on toiminut VATES, joka on 24 suurimman vammaisjärjestön perustama säätiö. VATES on arvioinut, että 20 – 30 prosentille vaikeassa työmarkkina-asemassa olevista sosiaalinen yritys olisi oikea työllistymisvaihtoehto. (Harjunen 2001, 115 – 116; Pättiniemi 1999, 18; TM 2003a, 98.)

Sosiaalinen yritys voi syntyä myös siten, että aiemmin kuntoutus- tai muita palveluja käyttäneet henkilöt toteuttavat oman liikeideansa ja perustavat sosiaalisen yrityksen. Tällainen malli palvelisi parhaiten palveluiden käyttäjien tarpeita ja osaamista. Ongelmaksi tosin voi muodostua rahoitus ja liiketaloudellisen osaamisen puute. Yksi E.C.HO- ja STEPS-verkostojen<sup>1</sup> kartoittama sosiaalisen yrityksen perustamismalli on olemassa olevan yrityksen ostaminen ja sen muuttaminen sosiaalisesti yritykseksi. Keino on toimiva, mutta sen ongelmana on usein liiketoimintaidean oikea kehittäminen. Ostokunnossa olevat yritykset ovat usein edullisia ja siten taloudellisesti heikossa kunnossa, ja lisäksi yrityksen mukana tulevien työntekijöiden asema voi aiheuttaa vaikeuksia. Viimeiseksi sosiaalisen yrityksen syntytavaksi voidaan mainita perinteinen yrityksen perustamisen malli, jossa käytetään tavallisia yrityksen perustajalle tarjolla olevia palveluja ja tukia. Tällaisen sosiaalisen yrityksen perustaja kohtaa samoja ongelmia kuin tavallisen-

---

<sup>1</sup> E.C.HO- ja STEPS-verkostot ovat Stakesin vuosina 1996 – 1997 koordinoimia vammaisten työllistämishankkeita Suomessa. Verkostoissa oli yhteensä 41 osaprojektia eri puolilla Suomessa, ja verkostojen tavoitteena oli tuoda Suomeen uudenlaisia menetelmiä vammaisten henkilöiden työllistämiseksi esimerkiksi klubitalojen, räätälöityjen urapolkujen ja sosiaalisten yritysten avulla. E.C.HO-verkosto oli Euroopan unionin rahoittama ja osa Employment Horizon –aloitetta. E.C.HO-verkoston kuuluneiden osapuolten oli tarkoitus perustaa sosiaalisia yrityksiä eri puolilla Eurooppaa. (Mannila 1996, 13; Mononen 1998, 46.)

kin yrityksen perustaja. Suomalaisten kokemukset E.C.HO- ja STEPS-verkoston myötä ovat viitanneet siihen, että suojatyökeskukset ovat tärkeä tekijä uusien vaikeasti työllistyviä henkilöitä palkkaavien yritysten perustamisessa. Työkeskuksilla on usein valmiit yhteydet paikallisiin työnantajiin, järjestöihin ja julkishallintoon, ja ne voivat toimina linkkeinä asiakasryhmien ja muiden toimijatahojen välillä. (Mononen 1998, 48 – 50.)

Työkeskuksia on pyritty Suomessa kehittämään muun muassa siten, että niistä tulisi työllistymisen monipalvelukeskuksia, ja keskustelu sosiaalisista yrityksistä on virinnyt myös tässä yhteydessä. Monipalvelukeskuksella tarkoitetaan organisaatiota, joka tuottaa vajaakuntoisten työllistämisen työ- ja muun kuntouttavan toiminnan palveluita useissa toimintayksiköissä ja usein yhtä kuntaa laajemmalla alueella. Tällaisia säätiömuotoisina toimivia monipalvelukeskuksia oli Suomessa vuonna 2002 yhdeksän kappaletta. (Ylipaavalniemi ja Varanka 2002, 59 – 60.) Monipalvelukeskusten osista voisi kehittyä sosiaalisia yrityksiä, ja tuotannollinen työkeskus, työpaja ja sosiaalinen yritys voisivat olla saman monipalvelukeskuksen eri toimintamuotoja. Monipalvelukeskusten toiminnasta vastaavat muun muassa sosiaalipalvelusäätiöt, ja niiden keskeisenä tavoitteena on työllistää vajaakuntoisia ja muita vaikeassa työmarkkina-asemassa olevia henkilöitä avoimille työmarkkinoille valmentavan työllistämisen kautta. (TM 2003a, 99 – 100.)

Osuuskuntien asema suhteessa sosiaalisiin yrityksiin on epäselvä. Toisinaan ne liitetään samaan kategoriaan kuin sosiaaliset yritykset, toisinaan niitä on pidetty omana erillisenä kokonaisuutenaan (Härkäpää ym. 2000, 22). Suomen sosiaaliselle yritystoiminnalle luonteenomaista on ollut nimenomaan jäsenten työllistäminen, joten erilaisia työosuuskuntia on laskettu mukaan toimintaan jo 1990-luvun alussa (Pättiniemi 1999, 17). Osuuskuntia, jotka toimivat yritysmuotona muiden yritysten joukossa on kaupparekisterin mukaan Suomessa yli 3500. Yritysmuotona osuuskunta yhdistää yrittäjyyden ja ihmisten välisen yhteistyön, sillä jäsenet omistavat yrityksensä. Nykyaikaiset osuuskunnat ovat dynaamisia toimijoita, joilla on usein suuri paikallinen merkitys. Osuustoiminnan uusi aalto syntyi Suomessa laman seurauksena 1990-luvulla, kun osuustoiminnalle oli suurtyöttömyyden ja yhteiskunnan muutosten vuoksi sosiaalinen tilaus. Pienosuuskuntien perustaminen oli vilkkaimmillaan vuosituhannen vaihteessa, jolloin monet EU-rahoitteiset sekä työvoimahallinnon rahoittamat projektit tekivät yritysmuotoa tunnetuksi. Myös osuuskunta voidaan hyväksyä uuden lain mukaiseksi sosiaaliseksi yritykseksi, jos se täyttää ehdot. Osuuskunnat ovat työllistäneet vajaakuntoisia aikaisemminkin, sillä on olemassa erityisiä tiettyjen vammaisryhmien osuuskuntia. Myös jotkut monialaiset työosuuskunnat ovat toimineet sosiaalisten yritysten tavoin, sillä niiden tavoitteena on ollut integroida ihmisiä yhteiskuntaan työllistämisen kautta. Jotkut osuuskunnat ovat myös toimineet harjoitteluyrityksinä, mikä on

johtanut joidenkin työntekijöiden kohdalla oman yrityksen perustamiseen. (Asunta 2004, 59 – 64.) Erityisesti maaseudulla perustetuissa työosuuskunnissa toimintaa on usein ohjannut ajatus alueen työllisyyden parantamisesta. Maahanmuuttajien perustamia työelämään integroimaan pyrkiviä osuuskuntia oli vuosituhannen vaihteessa reilut kymmenen kappaletta. Myös työttömät ovat perustaneet osuuskuntia, joiden omaksi tukimuodoksi on kehitetty osuuskuntien omaehtoisuusavustus. (Pättiniemi 1999, 17.)

Uusi poikkeus sosiaalisia yrityksiä vaivaavassa tutkimustyhjiössä on Pirkko Lehtisen (2005) tutkimus sosiaalisten yritysten ominaispiirteistä, joita hän hahmotteli haastattelemalla erilaisia pääasiassa kolmannen sektorin projektitoimijoita kesällä 2003. Haastattelut toteutettiin lainsäädäntöprosessin aikana, ja useimmat haastateltavat ajattelivat, että aitoa sosiaalista yritystoimintaa ei ole vielä olemassa, mutta sen kaltaiseksi luonnehdittavaa toimintaa kyllä. Sosiaalisten yritysten ominaispiirteiksi tutkittavat mainitsivat yhteiskunnalliseen tasa-arvoon pyrkimisen, työllistämisen, vaikeasti työllistettävien tukemisen, yrityksen arvoperustan näkyväksi tekemisen ja yksilöllisyyden toteuttamisen. Tutkimus on kiinnostava myös siinä mielessä, että siinä todetaan sosiaalisen yrittäjyyden infrastruktuurin olevan vasta luomisvaiheessaan ja että myös kolmannen sektorin toimijat ovat odottaneet lainsäädäntöä mielenkiinnolla. (Lehtinen 2005, 33 – 35.)

### 1.3 Tutkimusongelma

Tutkimuksessani tarkastelen sosiaalisten yritysten lain muotoutumista. Laki valmisteltiin vuoden 2003 aikana verraten nopealla tahdilla, ja se on ollut voimassa vuoden 2004 alusta lähtien. Lain voimaantulo on käännekohta sosiaalisen yrityksen kehityksessä, sillä lain myötä sosiaalinen yritys on tullut nopeasti laajempaan tietoisuuteen, ja lain toteutumista ja onnistumista on seurattu tammikuun 2004 jälkeen usealta eri taholta. Todennäköisesti lakia joudutaan vielä muokkaamaan, mutta joka tapauksessa ensimmäinen versio luotaa sosiaalisen yrityksen kehitystä eteenpäin ja on tärkeä tekijä siinä, millaiseksi sosiaalinen yritys muotoutuu Suomessa. Juuri tämän vuoksi lakiprosessi ja sen aikana käyty keskustelu ovat mielenkiintoinen ja ajankohtainen tutkimusaihe.

Sosiaalinen yritys käsitteenä on ennen lakiprosessin alkamista totuttu näkemään lähinnä kolmatta sektoria käsittelevässä kirjallisuudessa ja joissakin EU-rahoitteisten projektien loppuraporteissa tai kuvauksissa. Aiheesta on ollut saatavilla suomenkielistä tutkimustietoa varsin niukasti, ja harvojen ilmestyneiden kartoitusten ulkopuolella sosiaalisen yrityksen olemusta

ei useinkaan ole selvitetty seikkaperäisesti – pelkkä maininta tällaisenkin toimijan olemassaolosta on riittänyt. Työllistämispolitiikkaa tai erityistyöllistämistä käsittelevässä kirjallisuudessa sosiaalinen yritys on tullut viime vuosina vastaan, tosin usein hyvin lyhyesti luonnehdittuna tai vain alaviitteessä. Kaiken kaikkiaan kirjallisuudesta on usein välittynyt käsitys, että sosiaalinen yritys on jokin uusi toimija, joka on ilmestynyt ”jonnekin”, mutta jonka aika on vasta tuleva, joten tarvetta tai rohkeutta tarkempaan määrittelyyn ei ole. Sosiaalisen ja yrittäjyyden yhdistäminen on sen verran erityinen ilmiö, että se kuitenkin kaipaa osakseen enemmän huomiota. Jo toimijan nimi on ristiriitainen yhdistelmä: sosiaalinen + yritys. Mihin yhdistelmällä viitataan, ja miksi se on tullut vastaan lähinnä hieman epämääräisissä yhteyksissä tai jonkinlaisessa ”muut toimijat” –kategoriassa?

Kun sain tietää, että sosiaalisista yrityksistä oli tekeillä laki, oli selvää, että alkaisin tutkia niitä tässä murrosvaiheessaan. Alusta lähtien lain suunnitteleminen toi mieleeni kehystämistoimenpiteen, vai pitäisikö sanoa kesyttämistoimenpiteen. Näytti siltä, että sosiaalisesta yrityksestä oli lain myötä tulossa institutionalisoitu palvelu.

Tämän tutkimuksen tarkoituksena on selvittää, millaista keskustelua laista sosiaalisista yrityksistä on käyty lakiprosessin aikana ja kenen tahdon mukainen valmis laki on. Näkemykseni on, että sosiaalisen yrityksen viemisessä lainsäädäntöön on kyseessä sosiaalipolitiikassa toistuva prosessi eli institutionaalisen kehyksen luominen jollekin ilmiölle tai toimijalle. Tutkimuksen pääkysymyksinä on, miten sosiaalinen yritys on istutettu institutionaaliseen kehykseensä ja muotoiltu osaksi hyvinvointivaltiojärjestelmää ja mitä vaiheita institutionalisoinnissa on nähtävissä. Tämän selvittämiseen olen ottanut näkökulmaksi Thomas Bahlen näkemykset siitä, miten institutionaalisia kehyksiä luodaan ja mitä kehyksien luominen kertoo hyvinvointivaltiosta ja julkisen sektorin, yksityisen sektorin ja kolmannen sektorin suhteista toisiinsa. Tutkimuksen alaongelma on, millaisia innovatiivisia elementtejä uuteen, lain mukaiseen sosiaaliseen yritykseen sisältyy. Tähän liittyen on tärkeää hahmottaa, millaiselta kentältä sosiaalinen yritys on lainsäädäntöön poimittu, joten selvitan työssäni, millaisia työllistymisen keinoja Suomessa on aikaisemmin ollut käytössä ja miten sosiaalinen yritys suhteutuu niihin. Kentän hahmottaminen vaatii myös kolmannen sektorin käsittelemistä, sillä sosiaalinen yritys on toiminut aiemmin lähinnä sen piirissä. Esittelenkin kolmatta sektoria uudenlaisten työllistymismahdollisuuksien tarjoajana ja toisaalta työllistämistukien (pääasiassa yhdistelmätuki) käyttäjänä. Olen halunnut myös ottaa mukaan näkökulman kolmannelta sektorista eräänlaisena arvojen tarjoajana, ja muun muassa tähän liittyen yksi tutkimukseni alaongelma eli se, miten sosiaalinen yritys suhteutuu eri sektoreihin ja millaisia odotuksia siihen eri sektoreilta latautuu. Tämän vuoksi tarkastelen myös yri-

tyksen sosiaalista vastuuta ja uuden sosiaalisen yrityksen suhdetta siihen. Kolmantena alaongelmana tutkimuksessani on, millaiset ovat sosiaalisen yrityksen uudet, suomalaiset kehukset eli mitä suomalaisia erityispiirteitä uudessa sosiaalisessa yrityksessä on nähtävissä. Tarkoituksena on siis selvittää, miten sosiaalinen yritys on istutettu suomalaiseen hyvinvointivaltiojärjestelmään. Tätä valaisee niin ikään työllistämisen vanhojen ja uusien politiikkojen käsitteleminen.

Edellä mainittujen tutkimuskysymysten lisäksi pyrin selvittämään, edustaako sosiaalisen yrityksen institutionalisoiminen hyvinvointivaltiossa jatkuvuutta vai muutosta. Tätä käsitelen muun muassa polkuriippuvuuden käsitteen avulla. Pyrin ottamaan aineistooni uusinstitutionalistisen lähestymistavan, sillä lakiprosessissa on kyse instituutioiden ja toimijoiden välisestä vuorovaikutuksesta. Toimijat eli intressiryhmät pyrkivät vaikuttamaan instituutioon eli lainsäädäntöön omalla toiminnallaan saavuttaakseen tavoitteensa. Tällaisessa vuorovaikutuksessa etuja ja intressejä on muotoiltava, ja tätä muotoilemista tarkastelen tutkimuksessani. Tässä tutkimuksessa pidän intressiryhminä lakia valmistelleita tahoja eli kauppa- ja teollisuusministeriön ja työministeriön edustajia ja lain aikana lausuntonsa antaneita tahoja (ks. taulukko 3 s. 66). Yllä mainitsemiini tutkimuskysymyksiin pyrin vastaamaan pääasiassa kirjallisen lausuntoaineiston avulla: käytän intressiryhmien hallituksen lakiesitykseen antamia lausuntoja sekä valiokuntakäsittelyn aikana kuulemisissa annettuja lausuntoja. Aineiston esittelen tarkemmin luvussa 5.1.

Edellä luvussa 1.2 esittelin sosiaalisen yrityksen pääpiirteissään sellaisena kuin se tunnettiin ennen lakiprosessin alkamista. Seuraavaksi selvitän, millaiselta kentältä sosiaalinen yritys on poimittu lainsäädäntöön ja viranomaismäärittelyyn: Toisessa luvussa käsitelen sosiaalisen yrityksen eri muotoja Euroopassa ja esittelen niitä lyhyesti esimerkkivaltioiden kautta. Tarkastelen sosiaalisen yrityksen asemaa yhteiskunnassa ja erilaisissa hyvinvointivaltioissa. Kolmannessa luvussa käsitelen työllistämistä yhteiskunnan sektoreiden kolmijaon – julkinen, yksityinen ja kolmas sektori – avulla. Sosiaalisen yrityksen ollessa uudenlainen työllistämiskeino on tärkeää esitellä, millaisia työttömiä palveluntarpeessa on ja millaisin keinoin julkishallinto on pyrkinyt heidän tilannettaan helpottamaan. Tarkastelen kolmannen sektorin roolia työllistämisesä ja sen merkitystä uuden työn tyyssijana ja vaihtoehtoisten työmarkkinoiden tarjoajana. Selvennän myös kolmannen sektorin käsitteellistämistä ns. arvosektorina, minkä jälkeen siirryn käsittelemään yrityksen sosiaalista vastuuta. Neljäs luku on omistettu uusinstitutionalistiselle tutkimusotteelle. Luvussa käsitelen hyvinvointivaltion luomiseen ja muotoilemiseen liittyviä ilmiöitä kuten polkuriippuvuutta ja innovaatioita. Tarkastelen institutionaalisten kehysten luomista, ja selostan joidenkin asiantuntijoiden näkemyksiä siitä, että sosiaalisista yrityksistä päätet-

tiin säätää oma, erillinen lakinsa. Viides ja kuudes luku sisältävät tutkimuksen tulokset ja johtopäätökset, ja tutkimuksen aineiston ja metodin esittelen tarkemmin viidennen luvun alussa.

## 2 Sosiaalinen yritys hyvinvointivaltiossa

### 2.1 Sosiaalisen yrityksen eurooppalainen olemus

Sosiaalisen yrityksen muodot vaihtelevat Euroopassa suuresti. Erinimisiä ja erimuotoisia uusia toimijoita on syntynyt useissa eri maissa, ja yhteistä muodoille on se, että niiden avulla kansalaisten on tarkoitus itse ratkaista omia ja lähiympäristönsä ongelmia. Erilaisten sosiaalisten yritysten toiminnan päämäärät vaihtelevat yksiselitteisestä työllistämisestä kuntouttamiseen, sosiaalipalvelujen tarjoamiseen ja yhteiskuntaan integroimiseen. On sopimuksenvaraista, että kaikkien eurooppalaisten toimijoiden kirjoa kutsutaan sosiaalisiksi yrityksiksi. Esimerkiksi työelämään integroivien sosiaalisten yritysten erilaisia juridisia muotoja ovat Euroopassa muun muassa sosiaaliosuuskunta (Italia), työosuuskunnat (Suomi), sosiaalisen solidaarisuuden osuuskunnat (Portugali), erityistyökeskukset vammaisille (Espanja), työssä kouluttavat yritykset (Belgia), suojatyöpajat (Belgia), tuotantokoulut (Tanska), mielenterveysongelmaisten osuuskunnat (Ruotsi) ja vajaakuntoisten työosuuskunnat (Iso-Britannia). EMES-verkoston mukaan lähes kaikissa Euroopan unionin jäsenmaissa toimii työelämään integroivia sosiaalisia yrityksiä, ja ne omaksuvat erilaiset juridiset muotonsa lähinnä lainsäädännöllisten ja kulttuuristen syiden perusteella. Tyypillisiä muotoja ovat yhdistys ja osuuskunta, joiden toiminnassa yhteisöllisyys ja vaikutusmahdollisuuksien tasapuolisuus on usein taattu lailla. (Pättiniemi 1999, 14 – 17; 2000, 34 – 36.)

#### *Kirjava joukko tuettuja toimijoita*

Sosiaalisen yrityksen muodot Euroopassa ovat taloudellinen yhdistys, hyväntekeväisyysjärjestö tai –säätiö, osakeyhtiö, kommandiittiyhtiö tai osuuskunta. Vuosituhannen vaihteessa sosiaalisten yritysten määrä oli Euroopassa vielä pieni, sillä keskimäärin kaksi yritystä 10 000 yrityksestä oli sosiaalisia yrityksiä. Eurooppalaisen Marienthal-verkoston tekemän selvityksen mukaan Saksassa, Italiassa, Itävallassa ja Iso-Britanniassa oli tuolloin yhteensä noin 2000 sosiaalista yritystä. Sosiaalisten yritysten organisointi- ja toimintamallit poikkeavatkin laajasti toisistaan Euroopan eri maissa, mikä vaikeuttaa sosiaalisten yritysten määrien laskemista ja lukujen

vertailemista. Eurooppalaiset työllistävät sosiaaliset yritykset tarjoavat kokopäivätyön lisäksi osa-aikatöitä ja työharjoittelupaikkoja. Työharjoittelija on usein sosiaalisessa yrityksessä testaa-  
massa työkykyään tai keräämässä työkokemusta saaden samalla lisätuloja. Osakeyhtiömuotoisen  
sosiaalisen yrityksen osakkeet voivat olla esimerkiksi kunnan, paikallisen järjestön tai jonkin  
kuntoutuslaitoksen omistuksessa tai kommandiittiyhtiössä työntekijöiden omistuksessa. Usein  
tällaiset sosiaaliset yritykset ovat sosiaalisten yhteisöjen perustamia. (Schwarz ja Higgins 1999,  
13, Stenholmin ja Lehdon 2000, 40 – 41 mukaan.)

Yritysmuotoiset sosiaaliset yritykset ovat Euroopassa tyypillisesti keskikokoisia tai  
pieniä yrityksiä, jotka toimivat sellaisilla aloilla, joilla ei vaadita suuria alkuinvestointeja. Joi-  
denkin näkemysten mukaan sosiaalisen yrityksen tuottavin toimintamalli olisi sellainen, jossa se  
tuottaisi vähän mutta korkealaatuisia tuotteita. Hyvän liikeidean löytäminen onkin vaikeaa, ja  
eräs ohje kuuluu, että sosiaalisten yritysten tulisi välttää tuotteita, jotka vaativat suurta liikevaihtoa  
ja joiden voittomarginaali on pieni. 1990-luvulla suurin osa sosiaalisista yrityksistä toimi  
palvelusektorilla. Muita tärkeitä toiminta-aloja olivat teollisuus, kierrätys ja ympäristötehtävät.  
Suurin osa sosiaalisten yritysten tarjoamista työpaikoista on siis jo pitkään ollut palvelualoilla,  
vaikka sosiaalisten yritysten toiminta ei rajoitukaan mihinkään tiettyyn alaan. CEFEC:n 1990-  
luvulla tekemässä Euroopan kattavassa tutkimuksessa noin 70 % psyykkisesti vajaakuntoisten  
henkilöiden kanssa toimivista sosiaalisista yrityksistä toimi palvelusektorilla. Tuotantoalalla toi-  
mi 20 % ja maanviljelyksessä 10 %. Palvelualoista yleisimpiä olivat ravintola-, kahvila- ja ate-  
riapalvelutoiminta. Suurin osa eurooppalaisista sosiaalisista yrityksistä kuitenkin on voittoa ta-  
voittelemattomia sosiaalisia yhteisöjä. Varsinaisten, tavallisen yrityksen kaltaisten sosiaalisten  
yritysten osuus on pieni, ja ne ovat yleensä pieniä tai keskisuuria yrityksiä. (Mannila 1996, 40 –  
41; Stenholm ja Lehto 2000, 42.)

Sosiaalisia yrityksiä tuetaan Euroopassa monin eri tavoin, ja julkinen tuki vaikuttaa  
olevan niille välttämätöntä. Vaikka sosiaalisen yrityksen tavoitteena useimmiten onkin tulla toi-  
meen omalla tulorahoituksellaan, niin normaalisti tarvitaan jonkinlaista normaaleista yritystuista  
poikkeavaa julkista tukea. Tuki voi olla valtion myöntämiä verohelpotuksia arvonnisäveroista,  
sosiaalivakuutusmaksuista tai tuloveroista, tai julkinen taho voi myöntää avustusta laitteiden ja  
apuvälineiden hankkimiseen ja antaa alennusta esimerkiksi tilavuokrasta. Lisäksi julkinen taho  
voi maksaa osan henkilökunnan, johdon tai työntekijöiden sijaisten palkoista tai tukea suoraan  
työntekijöiden palkkaamista. Myös kertakorvaus yritykselle vaikeasti työllistyvän henkilön työl-  
listämisestä on mahdollinen. Tuet voivat siis olla jatkuvia, määräaikaista tai kertaluonteisia. Yh-  
teiskunnan tuki erityisesti alkuinvestoinneissa on tärkeintä, minkä jälkeen yrityksestä voi tulla



jopa sataprosenttisesti kannattava, kuten jotkut – kylläkin harvat – esimerkit eri Euroopan maista osoittavat. (Mannila 1996, 50 - 51; Mononen 1998, 48.)

Toiminnan aloittamiseen tarvitaan erityisiä tukiverkostoja ja sidosryhmiä, jotka ovat avuksi myös sosiaalisen yrityksen myöhemmissä vaiheissa (Stenholm ja Lehto 2000, 44). Tärkeä menestystekijä on myös paikallisuus. Toiminnan olisi hyvä integroitua ympäristöönsä taloudellisen toiminnan turvaamiseksi. Yhteistyötä paikallisen kolmannen sektorin, kuluttajien, kotitalouksien ja tavarantoimittajien kanssa on pidetty sosiaaliselle yritystoiminnalle tärkeänä, sillä massatuotantomarkkinoilla voi olla vaikeampi menestyä kuin pienillä paikallismarkkinoilla. (Mannila 1996, 41.) Vaikka erilaiset tukioorganisaatiot edistävätkin sosiaalisten yritysten syntymistä, niiden määrät ovat kuitenkin korkeimmat Saksassa ja Italiassa, jossa vajaakuntoisten työllistäminen on tehty taloudellisesti kannustavammaksi lakiin perustuvilla taloudellisilla eduilla. Sosiaalisia yrityksiä tai sen kaltaisia toimijoita on määritelty lailla joissakin Euroopan maissa: Belgiassa on määritelty sosiaalinen yritys, Ranskassa, Italiassa, Espanjassa, Kreikassa ja Portugalissa on olemassa lait sosiaalisista osuuskunnista ja Saksan laissa on määritelty vaikeasti vajaakuntoisia työllistävä yritys. Kuitenkin joissakin maissa tuetaan myös lakimääritelmästä poikkeavia hankkeita sosiaalisina yrityksinä. (Järvinen 2003, 87.)

Sosiaalisen yrityksen malli Suomessa on oltava omanlaisensa, sillä mitään eurooppalaista mallia ei sinänsä voi siirtää meille. Esimerkiksi Italian sosiaaliset yritykset ovat kehittyneet toisenlaisissa olosuhteissa oman lainsäädäntönsä tukemana ja katolilaiseen järjestöille pohjautuvaan hyvinvointiyhteiskunnan malliin perustuen (Harjunen 2001, 116). Sosiaalisen yrityksen asema eri yhteiskunnissa on erilainen. Koska hyvinvointivaltio ja hyvinvointipalvelut ovat Etelä-Euroopassa kehittyneet eri tavoin kuin pohjoismaisessa mallissa, sosiaalisilla yrityksillä on ollut roolinsa heikoimmassa asemassa oleville ryhmille suunnattujen sosiaalipalvelujen ja sosiaalityön tarjoamisessa. Jos perinteinen hyväntekeväisyys tai sosiaalinen tukiverkko ei ole ollut riittävä, on turvauduttu sosiaaliseen yritystoimintaan. Sanotaankin, että sosiaaliset yritykset pyrkivät avaamaan tietä hyvinvointiyhteiskuntaan kulkematta hyvinvointivaltion kautta ja yrittämällä väistää hyvinvointivaltioon usein liitettävät yksilöä kahlitsevat ja holhoavat piirteet. Pohjoismaissa sosiaalisten yritysten kohdalla on korostunut uusien työmahdollisuuksien luominen. Sosiaaliset yritykset ovat usein liittyneet uusien sosiaalityön muotojen kehittämiseen ja täydentävien palvelujen luomiseen. (Pättiniemi 2000, 34 - 36.)

Seuraavaksi esittelen lyhyesti sosiaalisten yritysten tilannetta kolmessa eurooppalaisessa valtiossa: Ruotsissa, Italiassa ja Saksassa. Muiden maiden tilanteiden hieman yksityiskohtaisempi esittely on tärkeää siksi, että sosiaalisen yrityksen idea on tullut Suomeen muualta

Euroopasta, ja meillä lainsäädäntöä laadittaessa katseet on suunnattu kiinteästi muiden maiden malleihin. Olen valinnut esiteltäviksi Ruotsin, Italian ja Saksan siksi, että niissä sosiaalisten yritysten järjestelmät ovat kehittyneet eri tavoin. Ruotsi on mukana myös siksi, että se on hyvinvointivaltiona ja yhteiskuntana samantyyppinen kuin Suomi. Saksan esimerkki on niin ikään kiintoisa, sillä siellä sosiaalisten yritysten merkitys työvoimapalveluna on korostunut. Italian esittely puolestaan on tärkeää myös siitä syystä, että sen sosiaalisten yritysten järjestelmää pidetään varsin edistyneenä.

*Ruotsi: työllistävät sosiaaliosuuskunnat*

Ruotsissa työllistämistä pidetään yhtenä kolmannen sektorin uusista tehtävistä. Myös ruotsalainen hyvinvointivaltio on muuttunut viime vuosikymmeninä, ja kolmas sektori on palvelujen tarjoajana kasvanut voimallisesti tuona aikana. Mitä tulee kolmannen sektorin työllistävyyteen, sosiaaliosuuskunnilla on ollut siinä kasvava merkitys. Ensimmäiset sosiaalisiksi yrityksiksi nimitettävät toimijat ilmestyivät maahan 1980-luvulla, ja sittemmin niiden päämääränä on ollut lyhytaikaisen työllistämisen lisäksi pysyvien työpaikkojen tarjoaminen ja vapaaehtoistyön käyttäminen. (Stryjan 2001, 220 – 225.) Vuonna 2003 sosiaaliosuuskuntia arvioitiin olevan Ruotsissa noin 90 ja niiden työllistävän noin 1400 henkilöä. 1980-luvulla vajaakuntoisten työllistämiseksi perustettiin maanlaajuinen Samhällsföretag-säätiö, joka on sittemmin muuttunut useaan otteeseen ja joka on vuodesta 2002 lähtien toiminut valtion omistamana yhtiönä, Samhall AB:na (edempänä: Samhall). Ruotsin hallitus ja Samhall sopivat vuosittain yhteisistä tavoitteista, ja yhtiön perustavoitteiksi on nimetty vajaakuntoisten ja vammaisten henkilöiden työllistäminen ja erityisesti heidän saamisensa avoimille työmarkkinoille. Samhallin työllistämät vajaakuntoiset tms. henkilöt osoittaa työnvälitys, mutta myös sellaisia ihmisiä, jotka eivät ole työnvälityksen osoittamia, työllistetään vajaakuntoisille sopimattomiin tehtäviin tai kun vajaakuntoisia henkilöitä ei ole saatavilla. Lisäksi tarjolla on koulutusta ja työhön osallistavaa toimintaa. Vuosina 2002 – 2003 tehtyjen hallituksen selvitysten myötä koko Samhallin toimintamuoto on kyseenalaistettu, sillä yhtiön kustannuksia on pidetty liian suurina ja avoimille työmarkkinoille siirtyneiden henkilöiden määrää liian vähäisenä. Samhallin valtionapu aiotaan lopettaa ja sen sijasta on ehdotettu yleistä tukijärjestelmää vajaakuntoisten työllistämiseksi. (HE 2003, 8 – 9.)

Ruotsalaiset sosiaaliosuuskunnat eivät varsinaisesti tavoittele voittoa, vaan useimmat sosiaaliosuuskunnat keskittyvät tarjoamaan palveluja paikalliselle väestölle ja siten verkostoitumaan ja hyödyttämään myös omia jäseniään. Sosiaaliosuuskunnat toimivat yleensä projekti-

tyyppisesti ja ovat siten väliaikaisia tai toisinaan osa jotakin suurempaa, pysyvää organisaatiota. Väliaikaisuus on lisääntyvä trendi, ja joidenkin mielestä syynä siihen on, että nykyinen informaatioteknologia ja järjestökentän syvenevä institutionalisoituminen vähentävät uusien organisaatioiden perustamis- ja lopettamiskustannuksia. Viranomaiset myös rahoittavat usein mieluummin projekteja kuin muita toiminnan muotoja. (Stryjan 2001, 227 – 231.)

### *Italia: innovatiivisia osuuskuntia*

Italiaa on pidetty sosiaalisen yritystoiminnan edelläkävijänä, ja maassa onkin Euroopan huomattavin määrä sosiaalisia yrityksiä (ital. *l'impresa sociale*). Toimintamuotona italialaisilla sosiaalisilla yrityksillä on osuuskunta, josta on käytetty myös nimitystä sosiaaliosuuskunta (Pättiniemi 2000, 36). Nämä sosiaaliosuuskunnat olivat 1970-luvulla ainoita sosiaalisesti suuntautuneita yksityisyhtiä, eivätkä ne varsinaisesti tarjonneet palveluja muille, vaan hyödyttivät omia jäseniään. Kolmannen sektorin toimijoiden liikkumatila oli tuolloin kapea, sillä valtion keskittyessä lähinnä tulonsiirtoihin se oli ottanut kolmannen sektorin talutushihnaansa. 1970-luvun loppuun mennessä kehitys johti siihen, että ensimmäiset palveluja tarjoavat osuuskunnat perustettiin osin kritiikkinä hyvinvointivaltion toimimattomuudelle palvelujen kysynnän kasvaessa. Sosiaalista yritystä on Italiassa pidetty innovatiivisena keinona vastata kansalaisten sosiaalipalvelujen tarpeeseen. (Borzaga ja Santuari 2001, 166 – 169.)

Myöhemmin sosiaaliosuuskunnat huomioitiin lainsäädännössä, kun sosiaalisista yrityksistä säädettiin erillinen laki 1991. Lain mukaan sosiaalinen yritys on avoimille markkinoille palveluja ja tuotteita tuottava osuuskunta, jonka henkilöstöstä vähintään 30 prosenttia on vajaakuntoisia. (Stenholm ja Lehto 2000, 45.) Laissa sosiaaliosuuskunnat on jaoteltu A- ja B-tyyppisiin osuuskuntiin. A-tyyppisillä osuuskunnilla tarkoitetaan palveluja tarjoavia sosiaalisia yrityksiä, kun taas B-tyyppiset osuuskunnat vastaavat lähinnä työllistäviä sosiaalisia yrityksiä. Niiden työntekijöistä 30 prosenttia on oltava vajaakuntoisia tms. Vapaaehtoisia saa olla korkeintaan puolet osuuskunnan työntekijöistä, mutta 1990-luvun kuluessa heidän osuutensa on koko ajan vähentynyt. Osuuskunnista suurin osa eli noin 70 prosenttia kuuluu A-tyyppiin ja loput B-tyyppiin. Sosiaalisilla yrityksillä on Italiassa erityissuhde julkishallintoon, jolla on muun muassa mahdollisuus suosia sosiaalisia yrityksiä tarjouskilpailuissa. (Borzaga ja Santuari 2001, 170 – 173; Pättiniemi 2000, 36.)

Vuoden 1991 lainsäädännön jälkeen sosiaalisten yritysten määrä lisääntyi huomattavasti verrattuna lakia edeltävään aikaan. Kasvanut sosiaalipalvelujen kysyntä on kasvattanut

myös sosiaalisten yritysten määrää, ja niiden työllistävä merkitys on kasvanut samalla kun vapaaehtoisten työntekijöiden määrä niissä on vähentynyt. Tämä korostaa osuuskuntien yritysmäisyyttä tai toisaalta riippuvaisuutta julkisesta sektorista ja saattaa heikentää niiden sosiaalista tarkoitusta ja suhteita paikallisiin yhteisöihin. Osuuskuntia on Italiassa kuitenkin pidetty ehdottoman tärkeinä sosiaalisen uloslyömisen estäjinä, koska ne ovat olleet edistyksellisiä sosiaalipalvelujen tarjoajia. (Borzaga ja Santuari 2001, 170 – 179.) Tässä roolinsa on myös 1998 perustetulla sosiaalisten yritysten tukikeskuksella CRIS:illa<sup>1</sup>, joka tähtää sosiaalisen yrittäjyyden kehittämiseen ja sosiaalisten yritysten sekä muiden kolmannen sektorin toimijoiden aseman vahvistamiseen erityisesti paikallistasolla ([www.cris.it](http://www.cris.it)).

#### *Saksa: sosiaalinen yritys työllistämistoimenpiteenä*

Saksalaiset sosiaaliset yritykset (saks. *soziale Unternehmen, soziale Betriebe*) ovat hyvä esimerkki toimijasta, joka yhdistää sellaisia voimavaroja, jotka yleensä pidetään erillään. Myös Saksassa työttömyysongelma on sitkeä, ja siellä erilaiset julkisen hallinnon järjestämät työllistämistoimenpiteet ovat joutuneet epäsuosioon tehottomuutensa vuoksi, ja sosiaalisen uloslyömisen estämiseksi etsitään uusia keinoja. Markkinoiden ja valtion yhteistyötä myös työllistämispolitiikassa pyritään yhdistämään. Kolmannella sektorilla ei ole Saksassa ollut kovin suurta roolia työllisyyspolitiikan osana, huolimatta siitä, että ei-valtiolliset sosiaali- ja muita palveluja tarjoavat toimijat työllistävät reilusti yli miljoona kansalaista. Saksassa sosiaalisia yrityksiä on pyritty muodostamaan osaksi transitiotyömarkkinoita tai kauttakulkutyömarkkinoita, joissa yhdistyisivät sekä työn kautta yhteiskuntaan integroiminen että taloudelliset tarkoitukset. Joissakin osavaltioissa sosiaalisten yritysten synnyttämiseksi on viety läpi erilaisia kehitysohjelmia, joissa sosiaalinen yritys on sekä markkinoilla toimiva yritys että valtion tukema, työllistävä yksikkö. (Evers ja Schulze-Böing 2001, 120 – 128.)

Kolmas sektori on ollut kuitenkin kiinteästi mukana sosiaalisten yritysten toiminnassa. Saksassa suurin osa niistä on rekisteröity voitto tavoittelemattomiksi sosiaalisiksi yhteisöiksi. Ensimmäiset sosiaalisen yrityksen nimeä kantaneet yritykset perustettiin 1970-luvun lopulla. Sosiaalisten yritysten poliittisia etuja valvovan BAG-järjestön<sup>2</sup> tietojen mukaan Saksassa on yli 500 (elokuussa 2005) eri alojen sosiaalista yritystä tai yritysten osia, jotka on muutettu sosiaalisiksi yrityksiksi. Yksin Berliinissä toimii 152 sosiaalista yritystä, joiden liikealoja ovat

<sup>1</sup> Centro Risorse per l'Impresa sociale

<sup>2</sup> Die Bundesarbeitsgemeinschaft Integrationsfirmen

muun muassa kierrätystoiminta, rakennusala, konditoria-ala, käsityöläisala, kirjanpito ja informaatioteknologia. (www.bag-integrationsfirmen.de, [www.soziale-unternehmen-berlin.de](http://www.soziale-unternehmen-berlin.de).)

Saksaksi sosiaalisista yrityksistä käytetään myös ilmaisua *Integrationsfirmen*, integroimisyrietykset. Yritysten toimialat vaihtelevat palveluista ja käsityöläisalasta informaatioteknologiaan, mutta yhteistä yrityksille on, että niiden työntekijöistä pääsääntöisesti puolet on vajaakuntoisia tai vammaisia henkilöitä. Saksan vammaislainsäädäntöä uudistettiin 2000 ja 2001, jolloin integroimisyrietysten tehtäväkenttä ja rahoitus määriteltiin laissa. Lainsäädännön myötä niillä on vankka asema vammaisten ja vajaakuntoisten työllistämässä ja integroimisessa myös tavallisille, avoimille työmarkkinoille. Integroimisyrietyksiä on myös alettu perustaa aiempaa enemmän, ja . (www.bag-integrationsfirmen.de.) Italian tapaan myös Saksassa toimii kansallinen tukioorganisaatio FAF<sup>1</sup>, joka tarjoaa sosiaalisille yrityksille pääasiassa liiketoiminnan neuvontaa ja myös välittää työpaikkoja niissä. FAF tarjoaa tutkimus- ja arviointipalveluja sekä koordinoi EU-rahoitteisia alueellisia ja kansallisia projekteja. Tukioorganisaation yhteisyökumppaneina on niin sosiaalisia kuin tavallisiakin yrityksiä, ministeriöitä, valtionhallinto ja vammaisten ja vajaakuntoisten työyksiköitä. (www.faf-gmbh.de.)

## 2.2 Sosiaalisen yrityksen asema

Sosiaalinen yritys on eri tilanteissa nähty erilaisissa rooleissa. Sitä on pidetty julkisen sektorin tarjoamien palvelujen jatkeena, itsenäisenä kolmannen sektorin toimijana ja varteenotettava vaihtoehtona ratkaisemaan erilaisia ongelmia. Jos sosiaalisia yrityksiä pidetään julkisen sektorin jatkeena, liiketaloudellinen näkökulma saattaa unohtua. Toisaalta joidenkin näkemysten mukaan sosiaalista yritystä tulisi pitää nimenomaan laajenevan kolmannen sektorin yritysmuotona, eikä osana sosiaalipalvelu-, hoito- tai kuntoutusjärjestelmää (Härkäpää ym. 2000, 23). Tämä siitä huolimatta, että hyvän liikeidean lisäksi sosiaalinen yritys tarvitsee yleensä myös jonkinlaisia yhteiskunnan tukia. Kysymykseen siitä, mihin sosiaalinen yritys oikein kuuluu, vastaukseksi annetaan usein kolmas sektori ja yhteisötalous. Nämä kaksi käsitettä ovat melko laajoja, ja sosiaalinen yritys on muutakin kuin osa niiden uutta kehitystä, joten sosiaalista yritystä tulisi analysoida myös näiden käsitteiden ylitse (Defourny 2001, 11).

Yhteisötalouteen kuuluviksi luetaan normaalisti osuuskunnat, keskinäiset yhtiöt sekä taloudellista toimintaa harjoittavat yhdistykset ja säätiöt. Yhteisöjä erottavat julkisesta sekto-

---

<sup>1</sup> Fachberatung für Arbeits- und Firmenprojekte FAF gGmbH (Gesellschaft mit beschränkter Haftung)

rista niiden periaatteet kuten yhteistyö, oma-apu, solidaarisuus, vapaaehtoisuus ja riippumattomuus valtiosta. Yhteisötaloudellisessa näkökulmassa kolmas sektori kuvataan instituutiona, joka on jossakin määrin virallinen ja rakentuu kansalaisaktiivisuuden varaan. Suhde talouteen on olemassa, mutta olennaista on voittoa tuottamattomuus. (Harju 2000, 12.) Simo Mannila (1996) kirjoittaa, että sosiaaliset yritykset ovat aina olleet osa nimenomaan yhteisötaloutta, eikä niitä pitäisi pitää sosiaali- ja terveydenhuollon piirin marginaaliratkaisuna. Yhteisötalouteen kuulumisen osoittaisi sosiaalisen yrityksen sijaitsevan yksityissektorin, julkisen sektorin ja avoimien markkinoiden välimaastossa, eikä kiinteänä osana jotain näistä. Yhteisötalouden määrittelemisessä tärkeimpiä perusteita ovat ekologiset ja sosiaaliset näkökohdat. Kolmannen sektorin toiminnan tulisi olla kannattavaa, ja se voi olla jopa voittoa tuottavaa, vaikka kolmannen sektorin toiminta määritelläänkin luonteeltaan sellaiseksi, että se ei tavoittele voittoa. Sosiaalisia näkökohtia ajatellen mahdolliset voitot tulisikin käyttää yrityksen hyväksi eikä niitä saisi jakaa yrityksen ulkopuolelle esimerkiksi osakkaille. Yhteisötaloutta on kehitetty länsimaissa 1970-luvulta lähtien, mutta 1980-luvun sosiaalinen ja taloudellinen kehitys on antanut sille uuden ulottuvuuden. Tämä siksi, että työvoiman kysyntä näyttää laskeneen pysyvästi ja että julkinen sektori on taloudellisessa kriisissä. Tarpeiden eriytyessä julkisilta palveluilta vaaditaan yhä enemmän ja rahoituskriisi vaikeuttaa palveluiden kysyntään vastaamista. Jos ihmiset ovat haluttomia tai maksukyvyttömiä käyttämään yksityisen sektorin palveluja, kolmannen sektorin taloudelle on tilaus, ja ideologinen kiinnostus uusia taloudellisen toiminnan muotoja kohtaan herää. (Mannila 1996, 16 – 18.)

Sosiaalista yritystä siis suhteutetaan tavallisesti julkiseen sektoriin ja yhteisötalouteen. Joidenkin mielestä näkemyksen niin sanotusta eettisestä yritystoiminnasta tulisi kuitenkin olla sosiaalisissa yrityksissä määräävä. Sosiaalisia yrityksiä on pidetty kansalaisen mahdollisuutena tarttua itse sosiaalisten ongelmien ratkaisuihin, ja yhtenä syynä sosiaalisen yritystoiminnan synnylle pidetään hyvinvointivaltion vähittäistä purkamista tai kyvyttömyyttä tarttua tehokkaasti uusiin ongelmiin. Yritysmäisen toiminnan odotetaan johtavan innovaatioihin ja uudenlaisiin tapoihin löytää vastauksia sosiaalisiin kysymyksiin. Työelämään integroivan sosiaalisen yrityksen etuina yksilötasolla taas pidetään työntekijöiden tunnetta tarpeellisuudesta, osaamiskokemuksia ja joustavuutta. Demokraattista johtamis- ja hallintotapaa ja joustavuutta pidetään niin ikään hyvänä asiana, ja sosiaalinen yritys saattaa antaa heikossa asemassa oleville henkilöille mahdollisuuden saavuttaa kansalaisuus työelämään osallistumisen kautta. (Pättiniemi 1999, 12 – 19.) Lienee kuitenkin selvää, että yhtä oikeaa vastausta sosiaalisen yrityksen ”paikasta” yhteiskunnassa ei ole. Sittemmin Pekka Pättiniemi (2004) on nimittänyt sosiaalista yritystä yhdeksi yhtei-

sötalouden uusimmista muodoista. Viimeaikaisessa eurooppalaisessa poliittisessa keskustelussa sosiaalinen yritys on liitetty työllisyysongelmien ja alueellisten kehityspulmien ratkaisemiseen. Yhteisötalouden toimijoiden arvellaan pystyvän selviytymään tilanteessa, jotka eivät olisi ns. tavallisille yrityksille houkuttelevia tai joilla julkisen sektorin ei ole mahdollista toimia täysipainoisesti. Yhteisötalouden on katsottu tarjoavan yrittäjyyden mahdollisuuksia sellaisille väestöryhmille, jotka eivät taloudellisista tai sosiaalisista syistä pystyisi osallistumaan täysin tavalliseen yritystoimintaan. Sosiaalisilta yrityksiltä odotetaan uutta dynamiikkaa yhteisötalouteen, jonka työllistävät vaikutukset Suomessa ovat eurooppalaista keskitasoa. Suomessa yhdistysten osuus työpaikoista on melko pieni, 3,7 % työvoimasta, ja osuuskunnatkin työllistävät enemmän kuin yhdistykset. Tämän taustalla todennäköisesti on suomalaiselle hyvinvointivaltiolle ominainen julkisen sektorin vahva rooli. (Pättiniemi 2004, 23 – 26.)

Sosiaalisilta yrityksiltä odotetaan Suomessa yleisen perusturvan luomisen sijasta heikossa asemassa olevien tilanteen parantamista. Onkin mielenkiintoinen kysymys, kuinka säilyttää sosiaalisessa yrityksessä sekä liiketaloudellinen merkitys että sosiaalinen vastuu. Sosiaalinen yritys on poimittu kolmannelta sektorilta päivän työllistämiskeskusteluun sosiaalisen vastuun edustajana: puhutaan esimerkiksi sosiaalisesta tavoitteesta kantovoimana ja uudenaikaisesta sosiaalisesta ulottuvuudesta (ks. KTM 2002, HE 2003). Lehtikirjoittelussa sosiaalisia yrityksiä on nimitetty yhteiskunnallisen vastuun kantajiksi, edelläkävijöiksi sekä tarpeelliseksi työllisyysaloitteeksi ja pitkäaikaistyöttömien yhteiskuntatakuun antajiksi (Satakunnan Kansan 19.6.2004; Kaleva 14.2.2005; Kaleva 22.2.2005). Uuden sosiaalisten yritysten lain mukaista sosiaalista yritystä on myös pidetty ainoana toimivana työllistymismallina, joka keskittyy helpottamaan yhtä aikaa sekä työpaikkojen puutteesta johtuvaa työttömyyttä että sosiaalista työttömyyttä. Uuden sosiaalisen yrityksen tukeminen maksaa, mutta pitkällä aikavälillä sitä voidaan pitää halpana sosiaalisen työllistämisen keinona. (Korhonen 2004, 147.)

Ajatus sosiaalisesta yrityksestä tiiviinä osana tuettuja kauttakulkutyömarkkinoita ja työllistymisohjelmia saa kuitenkin osakseen kritiikkiä. Saksalaistutkijat Adalbert Evers ja Matthias Schulze-Böing (2001) kirjoittavat, että työllistämiseen tähtäävien sosiaalisten yritysten ei tarvitse huomioida paikallisen yhteisön tarpeita tai siihen liittymistä, sillä tällaisesta paikallisesta yhteistyöstä ei ole niille mitään lisähyötyä. Koska työllistämishjelmassa ei tunnisteta tällaisia voimavaroja sosiaalisen yrityksen avainelementeiksi eikä kannusteta niiden tavoittelemiseen, vapaaehtoistyö ja paikallisten toimijoiden (esim. muiden yritysten) moraalinen tuki puuttuvat. Myös ohjelmiin liittyvä vaatimus siitä, että tuetun sosiaalisen yrityksen pitäisi olla mahdollisimman pian omavarainen ja tavallista yritystoimintaa, ei välttämättä kannusta paikalliseen yhteis-

työhön. Sosiaalisen uloslyömiseen estämiseksi suunniteltuja ohjelmia pidetään usein samana asiaana kuin työllistämishjelmia, ja vaarana on, että julkishallinto pitää vain jälkimmäisiä riittävän tärkeinä. Arvostelijoiden mielestä sosiaalisia yrityksiä ei pitäisikään valjastaa pelkästään työpaikkojen synnyttäjiksi tai arvottaa niitä pelkän työllistämistehon mukaan. Sosiaalisen yrityksen kehitys voi tällaisen liian kapean katsantokannan vuoksi vaarantua, ja sen tarjoamat muut voimavarat jäävät käyttämättä. (Evers ja Schulze-Böing 2001, 128 – 133.)

### *Sosiaalinen yritys erilaisissa hyvinvointivaltioissa*

Eurooppalaista sosiaalisten yritysten kirjoa katsottaessa siitä erottuu kaksi pääpiirrettä: vaikeasti työllistyvien työllistäminen ja erilaisten palvelujen tarjoaminen. Tällaisia sosiaalisia yrityksiä on olemassa ainakin Euroopan unionin jäsenmaissa (ennen vuotta 2004 jäsenenä olleet maat). Miksi sosiaaliset yritykset ovat kehittyneet niin monessa valtiossa usein samalla tavalla, ja toisaalta, miksi näin kirjava joukko halutaan asettaa tietyn nimikkeen alle? Jokaisessa valtiossa lienee löydettävissä oma sosiaalinen yrityksensä, kunnes käsite valtioittain viedään lainsäädäntöön, minkä jälkeen huomio kiinnitetäänkin siihen, mikä *ei* ole sosiaalinen yritys. Kun sosiaalisia yrityksiä tarkastellaan ilmiönä erilaisissa hyvinvointivaltioissa, niiden kehityksessä on nähtävissä monenlaisia eroja.

Sosiaalisten yritysten ilmestyminen pääsääntöisesti 1970-luvun lopulla oli läheisesti sidoksissa Euroopan talouskasvun hidastumiseen ja samaan aikaan tapahtuneeseen työttömyyden kasvuun. Talouskriisissä olevat valtiot eivät enää pystyneet vähentämään työttömyyttä tai tarjoamaan sosiaalipalveluja entisellä tavalla, mikä osaltaan johti myös hyvinvointivaltion legitimaatio-ongelmiin. Tähän tilanteeseen reagoitiin uudistamalla palveluntarjontaa esimerkiksi kilpailuttamalla sitä yrityksille ja lopettamalla osa palveluista kokonaan. Palvelujen kysyntä ei kuitenkaan vähentynyt, joten tilaus erilaisille kolmannen sektorin palveluntarjoajille kuten sosiaalisille yrityksille oli valmis. Toinen selitys sosiaalisten yritysten syntymiselle on perinteisen työvoimapolitiikan epäonnistuminen siinä, että passiivisista keinoista siirryttäisiin aktiivisiin. (Borzaga ja Defourny 2001, 352 – 353.) Myöhemmin kansalliset erot sosiaalisten yritysten muodoissa, suuntautumisessa ja levinneisyydessä ovat olleet havaittavissa, ja kiinnostavaa eroissa on niiden suhteuttaminen kuhunkin hyvinvointivaltion malliin. Maiden väliset vaihtelut sosiaalisissa yrityksissä halutaan selittää niiden taloudellisella kehityksellä, hyvinvointivaltion luonteella, kolmannen sektorin asemalla ja lainsäädäntöjärjestelmällä.



Taloustieteiden professorit Carlo Borzaga ja Jacques Defourny ovat jakaneet maat kolmeen ryhmään sillä perusteella, millainen sosiaalisen yrityksen asema niissä on. Erot ryhmien välillä juontuvat eroista valtioiden kolmansien sektoreiden ja hyvinvointijärjestelmien välillä. Jako ei tietenkään ole ehdoton, mutta kuitenkin suuntaa-antava. Ensimmäiseen ryhmään kuuluvat pitkälle kehittyneet, universaalit hyvinvointivaltiot kuten Ruotsi ja Tanska. Myös Suomi voidaan liittää tähän ryhmään, varauksella tosin. Iso-Britannia, voi laskea kuuluneen tähän ryhmään ennen siellä suoritettua harppausta kohti markkinavetoisempaa hyvinvointivaltiota. Näissä ensimmäisen ryhmän maissa sosiaaliset yritykset ovat aktiivisia vain niillä alueilla, joilla julkinen valta ja paikallishallinto ovat vähentäneet merkitystään palvelujen tarjoajina, mutta pitäneet asemansa niiden rahoittajina. Myös palveluissa, joita julkinen sektori ei ole järjestänyt ollenkaan, sosiaaliset yritykset ovat toimineet, esimerkiksi työttömien omat osuuskunnat. Näissä maissa perinteiset kolmannen sektorin toimijat eivät ole haitanneet sosiaalisten yritysten kehitystä, koska nämä uudet tulijat eivät ole uhanneet niitä. (Borzaga ja Defourny 2001, 354 – 355.)

Toiseen ryhmään kuuluvat sellaiset valtiot kuten Saksa, Itävalta, Ranska, Belgia, Hollanti, Luxemburg ja Irlanti. Niissä hyvinvointivaltio on kehittynyt, mutta julkisen tahon vastuu sosiaalipalvelujen järjestämisestä ei ole niin suuri kuin ensimmäisen ryhmän valtioissa. Julkinen taho rahoittaa vahvasti kolmatta sektoria, joka onkin tärkeä palvelujenjärjestäjä. Toisen ryhmän maissa sosiaalisen yrityksen kehitys on ollut melko monimutkainen ja epätasainen, sillä perinteiset kolmannen sektorin toimijat ovat jossain määrin jopa vastustaneet niitä. Kolmannen sektorin vahva asema ja julkiselta sektorilta tuleva rahoitus ovat johtaneet siihen, että sosiaalisten yritysten kaltaisilla toimijoilla ei välttämättä ole ollut suuria paineita muuttua entistä yritysmäisemmiksi. Sosiaalisten yritysten mahdollisuudeksi on siis jäänyt kehittyä sellaisilla alueilla, joilla perinteiset kolmannen sektorin toimijat eivät ole aktiivisia, esimerkiksi työelämään integroivat sosiaaliset yritykset. (Borzaga ja Defourny 2001, 355 – 356.)

Taloudellisesti heikommin kehittyneissä maissa (esim. Kreikka, Portugali) sosiaalisia yrityksiä on vähemmän kuin edistyneemmissä maissa. Kolmatta ryhmää edustavat maat, joissa hyvinvointivaltio on heikommin kehittynyt ja joissa julkinen sektori järjestää palveluja vain tietyillä sektoreilla, useimmiten koulutuksen ja terveydenhoidon saralla. Sosiaalipalvelujen tarjoama hoiva on ollut lähinnä perheiden ja muiden epävirallisten verkostojen vastuulla, joten kolmas sektori ei ole kehittynyt samalla tavalla kuin muissa edellä mainituissa valtioryhmissä. Julkinen taho ei palvelujen kysynnän kasvun vuosina pystynyt järjestämään niitä, joten sosiaalinen yritys syntyi täyttämään tätä aukkoa, eikä ole joutunut suoranaiseen kilpailutilanteeseen julkisen sektorin tai perinteisen kolmannen sektorin kanssa. Muut tahot ovat sen sijaan tukeneet

sosiaalisten yritysten kehitystä, sillä niiden tärkeys palvelujen tarjoamisessa on huomattu. Tähän ryhmään kuuluviksi lasketaan Italia, Espanja, Kreikka ja Portugali. (Borzaga ja Defourny 2001, 356.)

### **3 Työllistämisen vanhat ja uudet politiikat**

#### **3.1 Keinoja työttömyyden torjumiseksi**

Erilaisia vaikeasti työllistyviä ryhmiä Suomessa ovat vajaakuntoiset henkilöt, maahanmuuttajat, nuoret työttömät, ikääntyneet (yli 50-vuotiaat) ja heikosti koulutetut henkilöt. Myös laitostaustaisille (esim. vankilasta vapautuvat) ja mielenterveyskuntoutujille työmarkkinoille pääsy on usein vaikeaa. Näissä ryhmissä moni kuuluu pitkäaikaistyöttömiin, jolla tarkoitetaan yli vuoden yhtäjaksoisesti työttömänä ollutta työnhakijaa sekä sellaista työnhakijaa, jonka työttömyys on toistuvaa ja kestänyt yhteensä yli vuoden (HE 2003, 18). Vuonna 2004 yli vuoden työttömänä olleita työnhakijoita oli yhteensä 73 000. Niin kutsuttuja rakennetyöttömiä oli 168 000. Rakennetyöttömyydellä tarkoitetaan pitkäaikais- ja toistuvaistyöttömien lisäksi työllistämistoimenpiteestä työttömiksi jääneitä ja toiseen toimenpiteeseen siirtyneitä henkilöitä. Työttömyyden pitkittyminen ja rakennetyöttömyys ovat muodostumassa yhä vaikeammaksi ongelmaksi, joka koskettaa erityisesti ikääntyviä työnhakijoita. Vain runsas kymmenen prosenttia pitkäaikaistyöttömistä pääsee töihin avoimille työmarkkinoille siten, että työttömyysputki todella katkeaa. (TM 2005, 12.)

Muiden maiden tavoin myös Suomessa vammaisten ja vajaakuntoisten henkilöiden työllisyysaste on merkittävästi alhaisempi kuin muun työikäisen väestön. Vajaakuntoisten työttömien osuus kaikista pitkäaikaistyöttömistä on kasvanut jatkuvasti koko 1990-luvun ajan, ja vajaakuntoisten työttömyyden kesto on myös keskimäärin lähes kaksi kertaa pidempi kuin muilla työttömillä. Työllisyys- ja työttömyysaste kuitenkin vaihtelevat suuresti vammais- ja ikäryhmittäin. Työkyvyttömyys, vammaisuus ja vajaakuntoisuus kasvavat voimakkaasti iän mukana, ja pitkäaikaistyöttömyys koskettaa erityisesti yli 50-vuotiaita vajaakuntoisia ihmisiä. (Marjanen 2000, 15.) Vuonna 2002 Suomessa oli yhteensä 67 000 vajaakuntoista työtöntä työnhakijaa. Pitkäaikaistyöttömistä vajaakuntoisia oli 29 300 eli noin 20 prosenttia. Vajaakuntoisten osuus kaikista työttömistä oli noin 12 prosenttia, ja vajaakuntoisista työttömistä pitkäaikaistyöttömiä on melkein puolet, 43 prosenttia. Laissa julkisesta työvoimapalvelusta (1295/2002) vajaakuntoisella tarkoitetaan henkilöä, jolla on sellainen vamma, sairaus tai vajavuus, joka huomattavasti vähen-

tää hänen mahdollisuuksiaan saada sopivaa työtä, säilyttää työpaikka tai edetä työssä. (HE 2003, 9 – 10.)

Vajaakuntoisuutta on olemassa monenlaista. Osa vammaisista henkilöistä työllistyy ilman erityisiä tukitoimia, mutta osa tarvitsee Kansaneläkelaitoksen, työhallinnon tai sosiaalihuollon tukitoimia työllistyäkseen. Joillekin vajaakuntoisille paras työssä olemisen muoto on yleiskuntoa ylläpitävä työtoiminta, kun taas jotkut pystyvät antamaan täysin normaalin työpanoksen tavallisessa työpaikassa. Jotkut pystyvät hyviin työsuorituksiin ajoittain, mutta terveydentilansa vuoksi saattavat joutua pitkille sairauslomille. Joidenkin toimintakyky on vakaa, mutta työn tuottavuus vastaavasti alhaisempi kuin tavallisilla työntekijöillä. Tällöin työssä pitäisi huomioida vajaakuntoisen työntekijän alhaisempi tuottavuus. Tämä olisi mahdollista esimerkiksi sosiaalisessa yrityksessä. Sosiaali- ja terveydenhuollossa keinot työllisyyden edistämiseksi ovat eri vajaakuntoisten ryhmille erilaisia. Fyysisesti vammaisille on ollut omat järjestelmänsä ja kehitysvammaisille omansa, mutta tällä hetkellä suurin asiakasryhmä vajaakuntoisten joukossa ovat mielenterveyskuntoutujat. Heidän laitospaikkojaan on vähennetty, joten heille tarkoitettu työllistymisjärjestelmä on hävinnyt miltei kokonaan. (STM 2004, 36 – 42.)

Maahanmuuttajien työttömyysaste vuoden 2004 lopussa oli 28 %. Verrattuna yleiseen työttömyysasteeseen (Tilastokeskuksen mukaan 7,3 % heinäkuussa 2005) maahanmuuttajien työttömyys on selvästi korkeampi. Erilaiset kotouttamissuunnitelmat ovat helpottaneet maahanmuuttajien työllistymistä, mutta suurimmassa vaarassa jäädä työelämän ulkopuolelle ovat ikääntyneet, heikosti koulutetut ja pakolaistaustaiset maahanmuuttajat. Osa ei ole päässyt työmarkkinoille lainkaan tai on päässyt ainoastaan lyhytaikaisiin töihin. Vuoden 2004 lopussa kaikista ulkomaalaisista työnhakijoista 19 prosentilla oli takanaan yli vuoden mittainen työttömyys. Jos maahanmuuttaja on oikeutettu toimeentulotukeen tai työmarkkinatukeen, hän on oikeutettu myös kotouttamissuunnitelmaan kolmen vuoden ajan maahanmuutostaan. Suunnitelmassa mukana olevalle maksetaan kotouttamistukea, johon kuuluu työmarkkinatuki ja tarvittaessa toimeentulotuki, ja hän on aktiivisesti mukana työllistämistoimenpiteissä. Kunnilla on kotouttamistoiminnassa keskeinen rooli, ja useissa kunnissa järjestetäänkin erilaisten projektien avulla maahanmuuttajille kielikursseja sekä kursseja lukutaidottomille. (TM 2005, 56 – 58.)

Ikääntyvistä työttömistä työnhakijoista yli 40 % oli pitkäaikaistyöttömiä vuonna 2004. Heidän työttömyytensä ei ole laman jälkeen vähentynyt samaan tahtiin kuin muiden ryhmien, ja kahden viime vuoden aikana ikääntyvien työttömien määrä on lisääntynyt. Nuorten eli alle 25-vuotiaiden työttömyys sen sijaan on laskenut laman jälkeen tasaisesti, ja heidän joukossa on vähän pitkäaikaistyöttömiä. (TM 2005, 14.)

Vaikeasti työllistyville ensisijaisia palveluja ovat työhallinnon tarjoamat työllistämispalvelut, joista osa on vajaakuntoisille tarkoitettuja. Sosiaalitoimen työllistämistoimet ovat toissijaisia, mutta käytännössä eri tukitoimia käytetään limittäin. Toisinaan monien toimien yhtäaikainen käyttö voi olla tuloksekasta, toisinaan voimavaroja saattaa kulua hukkaan, jos tukitoimet ovat samankaltaisia tai jos työvoimahallinnon tai sosiaalihuollon työnjako ei ole selkeä. (STM 2004, 42.) Taulukossa 2 kuvataan eri työllistämismuotoja. Taulukkoon on koottu kahdeksan eri työllistämispalvelua tai -muotoa, joiden tarjoamisessa julkinen sektori on jollakin tavoin mukana. Taulukossa tarkastellaan näitä muotoja suhteessa neljään eri ominaisuuteen: kohderyhmä, suhde työn järjestäjään, työstä saatava korvaus ja tukihenkilö. Taulukossa pääasiallinen kohderyhmä tarkoittaa, mille ryhmälle palvelu on useimmiten suunnattu. Työllistämismuodoista perinteisimmät ovat suojatyo ja avosuojatyo sekä työhallinnon palkkatukeen perustuva tukityöllistäminen. Tuettu työllistäminen ei varsinaisesti ole julkisen sektorin tarjoama työllistämismuoto, mutta julkinen sektori voi kuitenkin olla yhtenä osallisena sen järjestämisessä. Käsittelen tuetun työllistymistä tarkemmin myöhemmin tässä luvussa, mutta selvyuden vuoksi mainitsen sen taulukossa jo nyt, sillä käsite sekoittuu helposti tukityöllistämisen käsitteeseen. Osa tuetun työllistymisen ja työtoiminnan eri muodoista on hyvin lähellä käsitystä sosiaalisista yrityksistä ennen kuin sosiaalisten yritysten laki astui voimaan. Esimerkiksi klubitaloja ja työkeskuksia on voitu pitää sosiaalisina yrityksinä tai sosiaaliin yrityksiin verrattavissa olevina sosiaalisina yhteisöinä.

Julkinen sektori työllistää vajaakuntoisia erilaisten *työvoimapalvelujen* avulla. Työllistämiseen tähtäviä työvoimapalveluja ovat *tukityöllistäminen* ja erilaiset työnvälityspalvelut kuten esimerkiksi työvoimapolitiittinen aikuiskoulutus, työkokeilu, työharjoittelu, työpajatoiminta ja työelämävalmennus. Vajaakuntoiset työttömät ovat oikeutettuja näihin palveluihin siinä missä muutkin työttömät, tosin joidenkin palvelujen piiriin pääsemisen edellytyksenä on oikeus työmarkkinatukeen. Tukityöllistämistä tarjotaan vajaakuntoisten lisäksi erityisesti nuorille ja pitkäaikaistyöttömille. Palkkauskustannuksiin voidaan myöntää työnantajalle työllistämisen tai yhdistelmätukea sekä vajaakuntoisen henkilön työllistymisen tai työn säilyttämisen tueksi työolosuhteiden järjestelytukea. Vajaakuntoisen työllistämistukijakso voi olla 24 kuukauden mittainen, kun se muille tukityöllistettäville on 10 kuukautta. Työllistämisyjakso kestää kuitenkin 24 kuukautta vain harvoin, ja yleisimmin työllistämisyjakso on enintään kuusi kuukautta. Työttömyysturvalaissa määriteltyä yhdistelmätukea voidaan myöntää työllistämistä varten enintään kahdeksi vuodeksi.

TOIMINTAMUOTO	PÄÄASIAALLINEN KOHDERYHMÄ	SUHDE TYÖN JÄRJESTÄJÄÄN	VASTIKE TYÖSTÄ	TUKIHENKILÖ
Tukityöllistäminen	pitkäaikaistyöttömät, vajaakuntoiset	työsuhde työnantajaan	palkka	(työpaikan henkilökunta)
Tuettu työllistyminen	vajaakuntoiset, vammaiset	työsuhde työnantajaan	palkka	henkilökohtainen työvalmentaja
Siirtymätyö	mielenterveyskuntoutujat	työsuhde työnantajaan	palkka	klubitalon henkilökunta
Suojatyö	vajaakuntoiset, vammaiset	työsuhde suojatyökeskukseen	palkka, työosuusraha tai kannustusraha	suojatyökeskuksen henkilökunta
Avosuojatyö	vajaakuntoiset, vammaiset	työsuhde suojatyökeskukseen	palkka, työosuusraha tai kannustusraha	suojatyökeskuksen henkilökunta
Työtoiminta	vajaakuntoiset, vammaiset	huoltosuhde työ- tai päivätoimintakeskukseen	työosuusraha	työkeskuksen henkilökunta
Avotyötoiminta	vajaakuntoiset, vammaiset	huoltosuhde työkeskukseen	työosuusraha	työkeskuksen henkilökunta
Kuntouttava työtoiminta	pitkäaikaistyöttömät, vajaakuntoiset	huoltosuhde palvelun järjestäjään	ylläpitokorvaus ja tietyin ehdoin toimintaraha	(palvelun järjestäjä, työpaikan henkilökunta)

TAULUKKO 2. Tuetun työllistämisen ja työtoiminnan eri muodot. (Hyvärinen 2002, 6; Härkäpää ym. 2000, 27; STM & TM 2001, 46 – 51, 65 – 72; STM 2004, 26; Ylipaavalniemi 2001, 27 – 35.)

Vuonna 2002 vajaakuntoisista parhaiten työllistyvät tuki- ja liikuntaelintauteja sairastavat henkilöt, heitä oli noin kolmannes kaikista vajaakuntoisista työllistetyistä (yht. 11 400, joista yhdistelmätuella 5200). Seuraavaksi suurimmat työllistyneet ryhmät olivat hengityselinten tauteja sairastavat (15 %) ja mielenterveysongelmaiset (14 %). (HE 2003, 9 – 10; STM 2004, 21 – 22, 29.) Myös maahanmuuttajat ovat tärkeä tukityöllistettävä ryhmä, ja kotouttamistuen piirissä olevista maahanmuuttajista suurin osa oli vuonna 2004 ollut työvoimapolitiittisessa koulutuksessa. Myös työvoimakoulutukseen rinnastettavassa koulutuksessa ja työharjoittelussa tai työelämävalmennuksessa oli huomattava osa. (TM 2005, 59.) Nämä eivät kuitenkaan ole varsinaisia taulukossa 2 mainittuja työllistämistoimenpiteitä, vaan muita palveluja.

*Siirtymätyöllä* tarkoitetaan Fountain House –klubitalojen tarjoamaa toimintaa, joka on tarkoitettu lähinnä mielenterveyskuntoutujille. Klubitalot ovat uudenlainen keino integroida ihmisiä työelämäänsä tai sen kaltaiseen toimintaan, ja ne tarjoavat muun muassa vertaistukea ja mielekkään sosiaalisen toiminnan kautta mahdollisuuden harjaannuttaa jälleen työelämän vaatimia valmiuksia. Klubitalot ovat myös kehittäneet siirtymätyöohjelman, jonka avulla klubin jäsen voi tehdä töitä avoimilla työmarkkinoilla klubitalon ulkopuolella osa-aikaisesti ja normaalilla

palkalla. Ensimmäiset klubitalot perustettiin Suomeen 1995, ja vuoden 2004 lopulla niitä oli toiminnassa 18. Vuonna 2002 klubitalojen siirtymätyössä oli 92 mielenterveyskuntoutujaa, kun koko jäsenmäärä oli 1845 henkilöä. Lähes kaksi kolmasosaa klubitalojen rahoituksesta tulee valtiolta eli Raha-automaattiyhdistykseltä ja loput kunnilta. (Härkäpää ym. 2000, 29; STM 2004, 26; Ylipaavalniemi 2001, 23 – 25.)

Mielenterveyskuntoutujien määrä taulukossa mainituissa työllistävissä toiminnoissa on kasvussa. Tämä johtuu siitä, että psykiatrisen hoidon kehityksen myötä yhä useampi kuntoutuja voi työllistyä, mutta myös siitä, että muilta vajaakuntoisten ryhmiltä on vapautunut resursseja mielenterveyskuntoutujien käyttöön ja siitä, että mielenterveysthoidossa on otettu käyttöön uusia toimintatapoja (esim. klubitalot). Mielenterveyskuntoutajat ovatkin mukana työkeskuksien työtoiminnassa ja työllistymistä edistävässä toiminnassa sekä kuntouttavassa työtoiminnassa. Nämä järjestetään sosiaalihuoltolain mukaisesti ja ovat siten toissijaisia. Lisäksi mielenterveyskuntoutujia on lähinnä siirtymätyössä, Raha-automaattiyhdistyksen rahoittamassa työtoiminnassa ja tavallisissa töissä työllistämistuen avulla. (STM 2004, 39.)

Julkisen työvoimapalvelun lisäksi on olemassa lakisääteistä *työllistymistä edistävää toimintaa*, joka sosiaalihuoltolain (710/1982) mukaisesti on kunnan vastuulla. Sosiaalihuollolla tarkoitetaan laissa sosiaalipalveluja, toimeentulotukea, sosiaaliavustuksia, sosiaalista luottoa ja niihin liittyviä toimintoja. Lain mukaisesti kunnan on myös järjestettävänä sosiaalipalveluna vammaisille henkilöille työllistämistä tukevaa toimintaa ja *työtoimintaa*, jotka ovat työllistämiskeinoina toissijaisia suhteessa työhallinnon järjestämiin työvoimapalveluihin. Sosiaalisten yritysten lakimuotoilussa nähtiin toisinaan ongelmallisena lain suhteuttaminen edellä mainittuun sosiaalihuoltolakiin. Kysymys on päällekkäisyyksien välttämisestä ja toisaalta vastuun järkevästä jakamisesta.

Sosiaalihuoltolaissa säädettyjen toimintamuotojen tavoitteena on vammaisten ja vajaakuntoisten henkilöiden työllistymisedellytysten parantaminen ja heidän avustamisensa avoimille työmarkkinoille sijoittumisessa. Laissa vammaisten työllistymistä tukevalla toiminnalla tarkoitetaan siis kuntoutus- ja muiden tukitoimien järjestämistä, ja niihin turvaudutaan silloin kun työvoimapalvelut tai työvoimapoliittiset toimenpiteet eivät ole riittäviä tai silloin kun halutaan auttaa siirtymistä työkyvyttömyyseläkkeeltä työelämään. Työllistymistä tukevana toimintana voidaan työkeskuksissa järjestää *suojatyötä*, jossa tekijä on työsuhteessa palvelun tuottajaan eli työnantajaan. Työtoiminta puolestaan järjestetään sosiaalipalveluna, ja se on tarkoitettu vammaisille henkilöille toimintakyvyn ylläpitämiseksi ja edistämiseksi. Työtoiminta on suunnattu työkyvyttömille henkilöille, joilla vammaisuuden vuoksi ei ole mahdollisuuksia osallistua työ-

listymistä tukevana toimintana järjestettyyn työhön, siis esimerkiksi suojatyöhön. (HE, 10 – 12; STM 2004, 18 – 20; 36.)

Myös työtoimintayksikön ulkopuolista toimintaa eli *avotyötoimintaa* järjestetään. Avotyötoiminnassa vajaakuntoinen työskentelee työkeskuksen ulkopuolella yksityisellä tai julkisella sektorilla ilman työsuhdetta työtoimintayksikköön tai kyseessä olevaan avotyöpaikkaan. Vastaavasti vammaisen tai vajaakuntoisen henkilö voi tehdä suojatyötä *avosuojatyönä* suojatyökeskuksen ulkopuolella ollen kuitenkin työsuhteessa suojatyökeskukseensa. Viimeisin palikka erityistyöllistämisen rakennelmaan on *kuntouttava työtoiminta*, jonka määrittävä laki astui voimaan 2001. Kuntouttava työtoiminta on suunnattu pitkään työttömänä olleille työmarkkinatukea tai toimeentulotukea saavalle henkilölle. Kuntouttavan työtoiminnan tarkoituksena on parantaa työttömän edellytyksiä työllistymiseen ja elämänhallintaan, ja se voidaan sisällyttää yhdessä työttömän kanssa laadittuun niin sanottuun aktivointisuunnitelmaan. Kuntouttava työtoiminta on aina toissijaista työhön, koulutukseen tai muuhun työvoimaviranomaisen tarjoamaan toimintaan nähden, ja kuntouttava työtoiminta onkin viimesijainen aktivointitoimenpide, jota kuntoutettavan kotikunta on velvollinen järjestämään, jos muut työllistämispalvelut eivät tule kysymykseen. Kuntouttava työtoiminta ei tapahdu työ- tai virkasuhteessa, ja sen kesto on oltava vähintään kolme kuukautta mutta enintään 24 kuukautta. (STM 2004, 20; STM & TM 2001, 46 – 50.)

Sosiaalisten yritysten lain ympärillä käydyssä keskustelussa pohdittiin toisinaan, kuinka suhtautua vaikeasti määriteltävään vajaakuntoisuuteen eli sellaisiin henkilöihin, joilla fyysisen ongelman sijasta ongelma on lähinnä sosiaalinen. Päihdeongelmaan liittyy usein pitkäaikaistyöttömyys, mutta osa päihdeongelmaisista työllistyy joko ilman tukitoimia tai yksinomaan työhallinnon tukitoimien avulla. Suurelle osalle työllistyminen avoimille työmarkkinoille ei kuitenkaan ole realistinen vaihtoehto, joten pitempiaikaisena ratkaisuna voisi olla osallistuminen työtoimintaan tai tuettuun työhön. Päihdeongelmaisista osallistuu myös kuntouttavaan työtoimintaan, erilaisiin työvoimapalveluihin (koulutukseen jne.) ja heitä työllistyy työllistämisen ja yhdistelmätuella tavallisiin töihin, mutta edellytyksenä kaikkeen tähän on työllistettävän riittävä kunto ja motivaatio. Lisäksi päihde- ja terveydenhuollon palveluja on oltava saatavilla myös työllistämisen aikana. Tukitoimia pitäisi siis olla riittävästi, ja joidenkin vuoksi tämän kohderyhmän erityisongelmien vuoksi on epätodennäköistä, että päihdeongelmia sijoittuisi sosiaalisiin yrityksiin. (STM 2004, 40 – 41.) Tällä viitataan siihen, että sosiaalisen yrityksen oletetaan uuden lain myötä toimivan normaalin yrityksen tavoin, jolloin tarkoitus ei ole, että yrityksen työntekijät jatkuvasti kaipaavat sosiaalipalveluja.

Kuten näkyy, vaikeasti työllistettäviä varten on olemassa monipuolinen palvelu- ja tukivalikoima. Asteittaisen kehittämisen seurauksena valikoimasta on kuitenkin tullut monimutkainen ja lukuisia eri tukimuotoja sisältävä. Ongelmana siinä ovat eri ryhmien erilainen asema, toimintojen lyhyt kesto sekä eri tukimuotojen yhteen sovittamiseen liittyvät pulmat. Osa terminologiasta on vakiintumatta, esimerkiksi tuettu työ. (STM 2004, 42.) Erityistyöllistämisen keinot ovat ehdottomasti tarpeen, vaikka jatkuvasti osa vajaakuntoisista ja pitkäaikaistyöttömistä työllistyy myös avoimille työmarkkinoille sekä yksityiselle, julkiselle että kolmannelle sektorille. Erityistyöllistämisen yksiköt saavat rahoituksensa julkisesta tuesta, työllistämispalvelujen ostoista sekä tuotannollisten yksiköiden kohdalla myös liiketoiminnan tuloista. Nämä rahoituslähteet sisältävät kuntasektorin ja työhallinnon työllistämisen- ja yhdistelmätukien lisäksi ESR-rahoituksen, Raha-automaattiyhdistyksen rahoituksen sekä Kelan ja muiden tahojen korvaukset kuntouttavaan, työllistymiseen tähtäävän toiminnan järjestämisestä. (Ylipaavalniemi 2001, 15 – 17.)

#### *Työtoiminnan linnakkeet*

Sosiaalisten yritysten lakimuotoilun yhteydessä mainittiin toistuvasti, että sosiaalisen yrityksen on tarkoitus olla viimeinen vaihe tukityöllistämässä ennen tavalliseen työpaikkaan sijoittumista. Erityistyöllistämässä nojataan ideaan niin sanotusta työllistymisen portaikosta, joka johtaa erilaisten toimenpiteiden ja statusten kautta työpaikkaan avoimilla työmarkkinoilla. Ideaalimallissa vajaakuntoinen ohjattaisiin heti aluksi oikealle portaikon tasolle ja kuntoutumisen edistyessä liikkuminen tasolta toiselle olisi sujuvaa. (Ylipaavalniemi 2001, 15 – 17.) Jotkut ovat hakeneet sosiaalisesta yrityksestä dynaamisempaa vaihtoehtoa vammaisten ja vajaakuntoisten työtoiminnalle. Vajaakuntoisten ja vammaisten työllistäminen työkeskuksiin on ollut heidän pääasiallinen työllistämiskeinonsa Suomessa jo 1960-luvulta lähtien, ja avotyötoiminta lanseerattiin 1980- ja 1990-lukujen vaihteessa (Hyvärinen 2002, 5 – 6). Viime vuosikymmeninä palvelujärjestelmä on kirjavoitunut, ja työkeskusten asema ensisijaisena työllistämiskeinona on heikentynyt. Työkeskusten määrä kaiken kaikkiaan on 1990-luvulla vähentynyt puolella. Kun kunnan ylläpitämät työkeskukset ovat harventuneet, yksityisten ylläpitäjien työkeskusten määrä on lisääntynyt. Vuonna 1999 yksityiset pitivät yllä 44 % työkeskuksista. Vuonna 2001 voimaan tullut laki kuntouttavasta työtoiminnasta rajaa osakeyhtiöt pois toiminnan tuottajista, joten kunnat ovat alkaneet perustaa sosiaalipalvelusäätiöitä. Tämä on yksi syy kunnan ylläpitämien työkeskusten vähentymiseen. (TM 2003a, 98 - 103.)



Sosiaalisista yrityksistä on lain myötä haettu myös uutta vastausta kysymykseen yksilön integroimisesta. Ristiriitaista järjestetyssä työtoiminnassa on tähän mennessä ollut se, että kehitysvammaisia pyritään integroimaan, mutta kuitenkin omaan yksikköön ja muiden kehitysvammaisten ja ohjaajien kesken. Vaikka työkeskukset toimivatkin usein erillisinä kaikenlaisista laitoksista kuten terveyskeskuksista, ne kuitenkin sulkevat käyttäjänsä normaalin työelämän ulkopuolelle. Lisäksi työkeskuksilla tulisi olla selkeä kuntouttamistavoite kunkin käyttäjän kohdalla, jotta avoimille työmarkkinoille siirtyminen olisi mahdollista. Vaikka työkeskuksen on tarkoitus olla työelämään sopeuttavaa ja kuntouttavaa toimintaa, toimintaan osallistujat sopeutuvat työelämän asemesta erityiseen suojattuun ympäristöön. Työtoiminnassa myös jäljitellään taloudellista toimintaa, vaikka se ei ole kannattavaa ja tapahtuu markkinoiden ulkopuolella. Ristiriitaista on myös, että työtoimintaan osallistujien oletetaan tekevän työtä, mutta ilman palkkaa, ja samanaikaisesti heidät saatetaan diagnosoida työkyvyttöömiksi. Jos työkyvyttöömäksi diagnosointi nähdään tarpeelliseksi, periaatteessa työtoiminnalle pitäisi olla vaihtoehtona esimerkiksi mielekkään vapaa-ajan toiminnan järjestäminen. Joidenkin mielestä työkeskustoiminta palvelee perinteistä moralismia, jonka mukaan hoidokin on työskenneltävä saamansa avun vastikkeeksi. Toinen ja varmaankin painavampi syy työkeskusten pysyvyyteen on se, että kerran muodostuneita sosiaalisia organisaatioita on vaikea purkaa. Muutos uhkasi jo vakiintuneita etuja, sillä työkeskuksissa on töissä ohjaajia ja muita avustajia tavallisissa työsuhteissa. Kolmantena syynä voidaan pitää työnteon pitämistä demokraattisena oikeutena, joka halutaan myöntää myös vammaisille henkilöille vaikka vain symbolisessa työkeskustoiminnan muodossa. (Saloviita ym. 1997, 31 – 34.)

Huolimatta kirjavasta palvelujärjestelmästä ja erilaisista erityistyöllistämisen yksiköistä askel toimenpiteiden piiristä avoimille työmarkkinoille on usein liian vaativa. Työllistämisyksiköiden pitäisikin pyrkiä lisäämään yhteistyötä ulkopuolisten tahojen kanssa muun muassa tuetun työllistämisen hankkeiden avulla, ja siten lisätä tarjottujen työpaikkojen määrää uuden työllistämismenetelmän eikä niinkään vanhaan järjestelmään turvautumisen kautta.

Syyt avoimille työmarkkinoille siirtymisen vaikeuteen voivat olla moninaiset, eivätkä ne aina välttämättä johdu työnantajien asenteista tai palvelujärjestelmän puutteista. Esimerkiksi pienillä paikkakunnilla tietyllä tavalla vajaakuntoiselle ei välttämättä löydy sopivaa työtehtävää, ja jos työpaikkoja on tarjolla muutenkin vähäisesti, on tilanne entistä vaikeampi. Asenneongelmiakin saattaa kuitenkin esiintyä: avoimille työmarkkinoille pyrkivältä vajaakuntoiselta tai vammaiselta saatetaan odottaa täydellistä työsuoritusta, ja vaikka erilaisia tukitoimenpiteitä tällaiseen työllistymiseen onkin tarjolla, potentiaalisemmiksi vaihtoehtoisiksi jäävät usein

suojatyö tai palkaton työtoiminta. Vammaispalvelujen piirissä työllistettävä on tukitoimien ympäröimä, mutta avoimille työmarkkinoille pyrkivälle tai niillä ensiaskeleitaan jo ottavalle henkilölle tukea ei ole ollut tarjolla riittävästi. (Saloviita ym. 1997, 41.) Tähän ongelmaan ratkaisuksi on tarjottu tuetun työllistymisen järjestelmää, joka poikkeaa työvoimapalvelujärjestelmästä ja kuntien järjestämistä työllistämispalveluista monessa suhteessa.

### *Tuettu työllistyminen*

Suomessa tutustuttiin lähemmin ajatukseen tuetusta työllistymisestä<sup>1</sup> (*supported employment*) 1990-luvun puolivälissä. Esimerkkeinä tuetusta työllistämisestä jo tuolloin olivat mielenterveyskuntoutujien klubitalot, sosiaaliset yritykset ja osuuskunnat. Euroopan Sosiaalirahaston yhteisöaloiteohjelman rahoittamana Suomessa alettiin soveltaa tuettua työllistämistä erityisesti kehitysvammaisten henkilöiden ja mielenterveyskuntoutujien kohdalla (Hyvärinen 2002, 5 – 7.) Kiinnostus tuettua työllistymistä kohtaan nousi nopeasti, ja sanaparin uskottiin avaavan työllisyysprojekteille varmat väylät EU-rahoitukseen. Vuonna 1995 perustettiin myös tuetun työllistymisen Suomen verkosto FINSE<sup>2</sup>, jonka perustamiskokoukseen osallistui yli sata tahoa eri puolilta Suomea. Tuetun työllistymisen malli ei Suomessa kuitenkaan lähtenyt käyntiin niin lennokkaasti kuin oli toivottu, ja tähän syynä jotkut pitävät sitä, että tuetusta työllistymisestä ei muodostettu itsenäistä projektia, vaan sitä pidettiin mielenkiintoisena menetelmänä ja innovaationa muiden rinnalla. Tuettuun työllistymiseen ei siten sitouduttu niin voimakkaasti kuin olisi ollut tarpeellista. (Saloviita ym. 1997, 66 -75.) Tällainen epäonnistuminen on nyt pyritty välttämään tarttumalla sosiaalisiin yrityksiin nopeasti ja myös lainsäädännön avulla.

Tuettu työllistyminen on työllistymismalli, jossa yleensä vaikeasti työllistyvä henkilö kuten vajaakuntoinen, vammainen, maahanmuuttaja tai pitkäaikaistyötön, työllistyy työsuhteeseen työhön tavalliselle työpaikalle, mutta tukitoimin. Tukihenkilö eli työvalmentaja tukee työllistynyttä henkilökohtaisesti tai jopa hankkii tälle työpaikan, ja työllistynyt saa työnantajaltaan palkkaa. Toimintamallin perusidea on, että se ei rajoitu pelkästään avustamiseen työpaikan löytymisessä, vaan tuki jatkuu myös työllistymisen jälkeen: työntekijän työssä selviytyminen varmistetaan ja sitä tuetaan niin pitkään kuin se on tarpeen. Olennaista tuetussa työllistymisessä on myös, että asiakasvalikoinnin sijasta kaikki työllistymisestä kiinnostuneet asiakkaat otetaan mukaan toimintaan, ja että tarkoituksena on riipeä hakeutuminen työmarkkinoille ilman pitkäkes-

<sup>1</sup> Myös käsitettä tuettu työ käytetään.

<sup>2</sup> Finnish Network of Supported Employment

toista taitojen valmentamista. (Härkää ym. 2000, 19 – 20, 63.) Suomalaisen kuntoutuksen näkökulmasta tuetun työllistämisen mallissa tärkeintä lienee sen tausta-ajatus eli inklusion periaatteen johdonmukainen noudattaminen. Jossakin toisessa kulttuurissa kehitetty toimintamalli ei sellaisenaan ole kopioitavissa muualle, mutta se voidaan muotoilla paikalliseen kehikkoon. Tuetun työllistämisen malli haastaa kuntoutustyöntekijät ja kuntoutusjärjestelmät pohtimaan palvelutoimintaa kahlitsevia tausta-ajatuksia, koska tuetun työllistämisen perusidea on oikeiden työpaikkojen löytäminen miltei kenelle tahansa. Suomessa ammatillinen kuntoutus on perinteisesti toiminut melko erillään työelämästä, joten tässäkin mielessä tuetun työllistämisen malli on uudistushenkkinen. (Härkää 2000, 18 – 20.)

Ideassa tuetusta työllistymisestä on paljon samaa kuin työllistävissä sosiaalisissa yrityksissä, esimerkiksi vajaakuntoisen sijoittuminen mahdollisimman tavalliseen työpaikkaan. Myös kummankin mallin kohtaamisissa vaikeuksissa voi olla paljon yhtäläisyyksiä. Työkeskusten huoltosuhteisen työtoiminnan ja avotyötoiminnan yhä kasvavasta kritisoinnista huolimatta tuettu työllistyminen ei ole vakiintunut suomalaiseen palvelujärjestelmään (Hyväriinen 2002, 8). Tuetun työllistämisen merkitys on kasvanut hitaasti, sillä on vaikeaa viedä vajaakuntoisia henkilöitä yrityksiin työsuhteisiksi työntekijöiksi esimerkiksi tilanteessa, jossa työnantaja ei tunne tuetun työllistymisen menetelmää ja on tottunut työllistämään vajaakuntoisia korkeintaan avosuojatyöpaikoille, jolloin heille ei ole tarvinnut maksaa palkkaa. Avosuojatyössä työsuhdetta ei varsinaisesti solmita vajaakuntoisen henkilön ja työnantajan välille, vaan työnantaja solmii sen hänen taustaorganisaationaan toimivan erityistyöllistämisen yksikön kanssa. (Ylipaavalniemi 2001, 22.)

### **3.2 Kolmas sektori vaihtoehtona ja pelastajana**

Sosiaalinen yritys on ennen sitä koskevan lain voimaantuloa ollut lähinnä kolmannella sektorilla esiintyvä toimija, ja sillä on ollut omat tietyt roolinsa, kuten esimerkiksi työttömien perustamien työosuuskuntien tarkoituksena on ollut paitsi luoda työtä myös integroida sen kautta jäsenensä yhteiskuntaan. Uuden lain myötä sosiaalinen yritys on kuitenkin tullut tiukemmin osaksi julkista sektoria. Katseita on käännetty kolmannelle sektorille ennenkin työllistymispalveluja järjestettäessä, mistä esimerkki ovat vaikkapa erilaiset EU-rahoitteiset projektit. Tästä tulaa kysymykseen siitä, miten yhteiskunnan eri sektorit (julkinen, yksityinen, kolmas sektori) toimivat yhteistyössä ja miten niiden välisiä suhteita määritellään uudelleen. Hyvinvointipluralismin järjestämisessä tapahtuu liikkeitä moniin suuntiin: eri sektoreiden arvoja ja toimintatapoja

omaksutaan ristiin ja järjestellään uudelleen. Mikään hyvinvointivaltio ei käytännössä perustu ainoastaan julkisen sektorin tuottamaan sosiaalipolitiikkaan. Kaikissa hyvinvointivaltioiden ideologioissa ja ohjelmanjulistuksissa tietty osa kansalaisten hyvinvoinnista on yksityisen sektorin tai epävirallisen sektorin vastuulla. Mitä tulee työllistymispalveluihin, kolmas sektori edustaa uutta työllistämisen politiikkaa monessakin mielessä. Seuraavassa pohditaan kolmannen sektorin roolia ja käsitteellistämistä yhteiskunnassa ja palvelujärjestelmässä.

### *Kolmannen sektorin ”toiset” arvot*

Kolmannella sektorilla tarkoitetaan Suomessa julkisen ja yksityisen sektorin rinnalla olevia järjestäytyneitä toimijoita. Tällaisia ovat kansalaisten johtamat ja muodostamat yhdistykset, osuuskunnat ja säätiöt. Tosin nykyisin osa osuuskunnista toimii osakeyhtiömuotoisina yrityksinä, joten varsinaisesti kolmanteen sektoriin voidaan laskea kuuluviksi vain uusosuuskunnat. Kolmanteen sektoriin kuuluvien toimijoiden rajaaminen on usein ongelmallista, mutta kuitenkin toimijoille ja koko kolmannelle sektorille tyypillistä on yleishyödyllisyys, eettisyys, yhteisöllisyys, vapaaehtoisuus ja voiton tavoittelemattomuus. Toiminta järjestetään sekä itseä että muita varten, ja sille ominaisia ovatkin solidaarisuus, yksilöllinen valinnanvapaus ja joustavuus. (Harju 2000, 11 – 14.)

Kolmas sektori sosiaalipalvelujen tuottajana on varsin heterogeeninen alue. Perinteisten järjestöjen lisäksi kolmas sektori pitää sisällään muun muassa erilaisia projekteja, oma-apuryhmiä, osuustoiminnallisia palvelun tuottajia ja asuin- ja työyhteisöjä. Tällaista toimintaa luonnehtii innovaatioiden ja uusien toimintamotiivien kehittäminen. Julkispainotteinen sosiaalipalvelumalli on reagoinut melko hitaasti kolmannen sektorin toimijoiden olemassaoloon, vaikka niiden julkinen tukeminen olisi hyvinvointipluralistisesta näkökulmasta keskeinen keino tehokkaan ja käyttäjäystävällisen sosiaalipalvelujärjestelmän luomisessa. Kolmannen sektorin toimijoita kuitenkin tuetaan julkisesti, ja useat perinteiset järjestöt toimivat jopa eräänlaisena valtion jatkeena: ne muistuttavat julkisyhteisöjä ja ovat saattaneet saada yksinoikeuden tiettyjen palvelujen tuottamiseen tai ovat oikeutettuja säännöllisiin valtionosuuksiin rahoittaakseen toimintaansa. Suomalaiselle valtion ja järjestöjen yhteistyölle ominaista on, että tuki keskittyy suurten järjestöjen vakiintuneeseen toimintaan. Osa järjestöistä siis toimii julkisen vallan rahoilla ja valvonnassa ilman mitään erityistä järjestöluonnetta kun taas jotkut palveluja tuottavat järjestöt saattavat olla vaikeasti erotettavissa palveluja tuottavista yrityksistä. Järjestöt myös rakentavat vapaaehtoistyön verkostoja, mikä on niille ominaisinta sosiaalipalvelujen tuottamista. Kulkeminen kohti sosiaali-

palvelujen tuottamisen sekamalleja tuo yhä enemmän merkitystä ja julkisia varoja järjestöille, vapaaehtoistyölle ja kolmannen sektorin projekteille. Samanaikaisesti pyritään myös vahvistamaan yksityisen sektorin toimintamahdollisuuksia palvelutuotannossa luomalla esimerkiksi ostopalvelusopimuksia. (Anttonen ja Sipilä 1993, 447 – 453.)

Kolmatta sektoria on pyritty käsitteellistämään monin tavoin. Kolmannesta sektorista puhutaan toisinaan muiden sektoreiden korvaajana tai täydentäjänä, mutta myös jonkinlaisena ongelmienratkojana ja pelastajana, joka ennemmin tai myöhemmin korvaa huomattavan osan valtiollisista palveluista. Julkisten palveluiden väistymistä muunlaisten palvelujen tieltä on selitetty hyvinvointivaltion kriisillä sekä sen rahoituksellisilla ja toiminnallisilla ongelmilla jo 1970-luvulta lähtien. Kolmas sektori ikään kuin löydetään ja aletaan nähdä vaihtoehtoisena tapana järjestää palveluja. Tällaisessa näkemyksessä korostuvat usein muiden sektorien tuottamien palvelujen negatiiviset puolet ja jopa epäonnistuminen. Kolmatta sektoria siis käsitteellistetään usein yksityisen ja julkisen sektorin taloudellisen, toiminnallisen ja sosiaalisen epäonnistumisen avulla. Näkemys kolmannesta sektorista yhteiskunnan pelastajana sisältää oletuksen, että kolmannella sektorilla vallitsevat arvot levittäytyisivät muille sektoreille. Siten muiden sektoreiden oletetaan omaksuvan kolmannelle sektorille tyypillisiä arvoja ja kehittyvän niiden mukaisesti. Äärimmillään kolmannen sektorin ajatellaan jopa parantavan yhteiskunnan. Tästä julkisen sektorin epäonnistumisen problematisoimisesta on sittemmin kuitenkin siirrytty korostamaan kolmannen sektorin täydentävää funktiota. Kolmannen sektorin tarpeellisuus nähdään laajemmista yhteiskunnallisista tekijöistä johtuvana mahdollisuutena, mutta myös väistämättömyytenä. Kolmannen sektorin käsitteellistämisen tavoissa on kuitenkin säilynyt vastakkainasetteluja, joista yksi on kysymys, toimiiko kolmas sektori ennemmin nykyisten yhteiskunnan toimintojen täydentäjänä ja epäonnistumisten paikkaajana vai kokonaan uutena tai ainakin uudenalaisena toimintajärjestelmänä. (Suikkanen 1999, 51 - 63.)

Kolmas sektori eettisenä alueena ja jonkinlaisena pelastajana esiintyy Aila-Leena Matthiesin (1999) kirjoituksessa, jossa hän pyrkii jäsentämään kolmannen sektorin keskustelua kahdesta eri näkökulmasta: ekonomisesta ja eettisestä. Eettisen rationaliteetin näkökulmasta kolmas sektori on latautunut positiivisilla ominaisuuksilla ja ihanteilla, jotka toimivat negaationa muille sektoreille. Siten kolmas sektori edustaa yhteisöllisyyttä, joustavuutta ja keskinäistä välittämistä. Ekonomistinen eli taloudellinen rationaliteetti taas näkee kolmannen sektorin pikeminkin vakiintuneina järjestöinä ja säätiöinä. Ekonomistinen rationaliteetti etsii kolmannen sektorin keskusteluun taloudellista volyyymia ja määrällistä kartoittamista. Hyvinvointivaltion ja työllistymisen ongelmien myötä kolmas sektori ikään kuin löydettiin uudelleen 1990-luvun

Suomessa, ja kolmannen sektorin taloudellisesta merkityksestä on keskusteltu paljon. Matthies puhuukin kolmannen sektorin ekonomisesta modernisaatiosta. Ekonomistinen rationaliteetti liittää kolmannen sektorin tiukemmin osaksi markkinoita ja hyvinvointivaltiota, ja tutkimuksessa ovat olleet esillä järjestöjen taloudellista mahtia korostavat suuntaukset. Kolmas sektori aletaan nähdä sellaisena yhteiskunnan osana, joka työllistää ja tarjoaa palveluja. Kolmannen sektorin haluttaisiin esimerkiksi työllistävän tai muutoin integroivan kansalaisia, joiden työllistäminen on osoittautunut vaikeaksi. Näin teollisuusyhteiskunnan mallit palkkatyöstä ja tuotteiden ostamisesta ja myymisestä halutaan siirtää eettisen rationaliteetin vaaliman kansalaisyhteiskunnan rakenteiksi. On kiintoisa kysymys, millaiseksi eettisen ja ekonomistisen rationaliteetin välinen vuoropuhelu muotoutuu, eli millä tavoin ne muotoilevat eri sektoreita. (Matthies 1999, 40 – 45.)

Näkemykset kolmannesta sektorista yhteiskunnan jalostajana ja arvojen lähteenä ovat yksinkertaistavia ja perustuvat ajatukseen, että yhteiskunnan uudistuminen ei vaadi nykyisten järjestelmien kyseenalaistamista tai nykyisen yhteiskuntapolitiikan perusteellista uudistamista. Riittää, että kolmas sektori pelkällä kasvullaan ja laajenevalla toiminnallaan täydellistää yhteiskunnan ilman laajempia reformeja. (Suikkanen 1999, 63 – 64.) Matthiesin mukaan on kuitenkin epätodennäköistä, että ekonomistisen ja eettisen rationaliteetin välisessä vuoropuhelussa ensimmäisen ja toisen sektorin järjestelmät erityisemmin muokkautuisivat kolmannen sektorin arvojen mukaisesti. Enemmän on odotettavissa, että kolmannen sektorin toimijat kuten järjestöt ekonomisoituvat, eikä niiden eettinen rationaliteetti vahvistu. Muut tahot asettavat kolmannelle sektorille odotuksia työllistämisen yms. suhteen, mutta kuitenkin kolmas sektori on yhä riippuvaisempi muista sektoreista. Voidaan jopa ajatella, että näin kolmannen sektorin eettinen koskemattomuus kärsii ja erityislaatu häviää, kun se ikään kuin asetetaan muiden sektoreiden luomaan muottiin. (Matthies 1999, 45.)

Kolmannen sektorin tulisi Matthiesin mielestä kuitenkin säilyttää eettinen virityksensä, ja eettisen rationaliteetin olisi pysyttävä mukana kolmannen sektorin päätöksenteossa. Kolmannella sektorilla on edessään ekonomisen modernisaatio, mutta se ei voi tapahtua pelkästään markkina-ajattelun avulla. Eettisen rationaliteetin olisi oltava luonnollisesti mukana päätöksenteossa, kun apua hyvinvointipalvelujen tarjoamiseen haetaan kolmannelta sektorilta. Tämä vaatii uudenlaista neuvottelukulttuuria eri toimijoiden kesken, ei vain eliitin kesken. Monien ongelmien kohdalla ajatellaan, että kolmannen sektorin laajentaminen niiden ratkaisemisessa on järkevämpää kuin julkisten palvelujen valtaaminen. Matthies kirjoittaa, että kuitenkin kupla kolmannen sektorin irrallisuudesta rikkoutuu viimeistään työllisyyden kohdalla. Kolmannen sektorin innovatiivisuutta tarvitaan sektoreiden rajat ylittävään toimintaan. Kumppanuushankkeet ja

järjestöjen työllistämistukikokeilut ovat esimerkkejä uusista yhdistelmistä, joissa hyvinvointipluralismi näkyy konkreettisesti. (Matthies 1999, 47 – 49.) Tällaisten kumppanuushankkeiden ja erilaisten sosiaalitalouden hankkeiden organisoija on julkinen valta, ja niissä kolmannen sektorin tarjoamat työllistymismahdollisuudet ja esimerkiksi osuuskuntayrittäminen ovat keskeisiä. Poliittiset päättäjät ovat kiinnostuneita kolmannelta sektorista työttömyyden tai työttömyyden negatiivisten seurausten lieventäjänä. (Rönöberg 1999, 11.) Pelkällä kolmannen sektorin vahvistamisella ja legitimoinnilla ei kuitenkaan voida ratkaista kaikkia ongelmia, eikä kolmannen sektorin rakenteellisen aseman virallistaminen palveluissa ole yhteiskunnan murroksissa keskeisin asia. Käsitys kolmannelta sektorista yhteiskunnan pelastajana sisältää runsaasti ideologisia toiveita. (Suikkanen 1999, 44.)

### *Kolmannen sektorin erityisyys työllistäjänä*

Kolmas sektori on erityinen ja muista poikkeava työllistäjä, sillä sen erityispiirteitä ovat muun muassa monipuoliset työtehtävät, palkkatyön ja vapaaehtoistyön yhdistäminen, pienet työyhteisöt, omaehtoisuus ja omarahoituksen keskeinen asema. Suomalaisella kolmannella sektorilla palkkatyön osuus on suhteellisen pieni, ja sektori hoitaa hyvinvointipalvelujen tuotannosta pienemmän osan kuin kolmannet sektorit vaikkapa Keski-Euroopassa ja Yhdysvalloissa. Tämän vuoksi suomalaisella kolmannella sektorilla erityispiirteet kuten eettisyys ja yhteisöllisyys ovat korostuneet. (Harju 2000, 11 - 14.) Kolmannen sektorin toiminnan laajentuessa sen ammatillisuus ja palkkatyöntekijöiden määrä yhdistyksissä on lisääntynyt voimakkaasti. 1990-luvulla suomalaisella kolmannella sektorilla tehtiin laajoja kokeiluja työllisyyden, uusosuustoiminnan ja palvelujärjestelmän kehittämisen alueilla. Sektoria on esitetty ratkaisuksi erilaisiin kriiseihin joukkotyöttömyydestä demokratiavajeeseen. Työllistämiskysymyksessä olennaista järjestöjen toiminnassa on palkkatyön ja vapaaehtoistoiminnan suhde. Kolmas sektori työllistää monin eri tavoin, joista ehkä alkuperäisin on vapaaehtoistoiminta, jonka järjestämisessä palkkatyö ei ole tarpeellista tai välttämättä suotavaakaan. Lisäksi kolmannen sektorin toimija voi tuottaa ammatillisia palveluja, jotka edellyttävät palkkatyötä ja siten myös rekrytointia ja erilaisia pätevyysvaatimuksia. Työllistäminen voi myös tapahtua yhteisön oman perustehtävän kautta, esimerkiksi työllistyminen hoitamaan yhdistysrutiineja. (Kinnunen 2000, 53 – 59.)

Näkemykset kolmannen sektorin roolista työllistäjänä ovat ristiriitaisia. Jotkut pitävät sitä jonkinlaisena julkisen sektorin jatkeena. Kolmas sektori ei ole omilla toimillaan ja periaatteillaan kyennyt ylittämään valtiollisen ohjaamisen käytäntöjä, eikä pohjoismaisessa hyvin-

vointivaltiossa valtion luomaa institutionaalista sosiaalisuutta välttämättä ole jaettu sille. Siten kolmannen sektorin rooli ja merkitys johdetaan usein hyvinvointivaltion intresseistä, tavoitteista ja toteuttamistavoista. Yhteiskunnan normatiivisen todellisuuden ollessa palkkatyöyhteiskunnan todellisuutta myös kolmas sektori on nähty palkkatyön näkökulmasta. (Suikkanen ja Rostila 1999, 300.) Joidenkin näkemysten mukaan nykyisiä sosiaalisten kysymysten ratkaisuja ei voida enää etsiä valtiosta, eikä valtiollisen ohjaamisen laajentaminen ja syventäminen ole vastaus kaikkeen, ja niinpä kolmas sektori nähdään usein eräänlaisena yhteiskunnallisena kokeilu- ja muutosalueena, joka toimii kanavana yhteiskuntajärjestelmän ja kansalaisen välillä (Suikkanen ja Rostila 1999, 290 - 300). Työmarkkinoiden ja kolmannen sektorin suhde on monimutkainen: Niihin kumpaankin vaikuttavat paikallisesti hyvin vaihtelevat tekijät kuten kulttuuriperinne ja kansalaisten osallistumishalukkuus. Työmarkkinoita ohjaavat työvoiman kysyntä ja tarjonta ja eri alojen kilpailukykyisyyden trendit. Työmarkkinoiden pelisäännöt ja kolmannen sektorin toimintamuodot vaihtelevat alueittain paljon, joten tämä vaikuttaa siihen, missä määrin kolmas sektori voi työllistää ihmisiä. (Kinnunen 2000, 59.)

### **3.3 Uuden työn tyyssijat**

#### *Vaihtoehtoiset työmarkkinat*

Vaikka kolmatta sektoria ei aivan nähtäisikään pelastuksena työttömyyden ratkaisemiseen, siltä kuitenkin odotetaan paljon. Puhutaankin niin sanotuista vaihtoehtoisista työmarkkinoista. Vaihtoehtoisilla työmarkkinoilla tarkoitetaan työmarkkinoita, jotka tarjoavat toimintamahdollisuuksia yhdistyksissä, vapaaehtoisessa sosiaalityössä ja kulttuurityössä. Työttömyydestä ongelmana ei yhteiskunnassa päästä eroon, ja olisikin pohdittava, voidaanko enää edes odottaa suurimman osan työttömistä työllistyvän perinteisesti avoimille työmarkkinoille. Palkkatyötä pidetään usein lähes ihmisarvon mittana, ja työttömyys voi siten olla yksilölle hyvin raskas kokemus. Pohjoismaissa on vallinnut aktiivinen työvoimapolitiikka, joka tähtää siihen, että työtön palaa avoimille työmarkkinoille. Aktiivisia työvoimapolitiikan toimenpiteitä ovat luvussa 3.1 käsitellyt keinot kuten kuntoutus, työnantajalle maksettava palkkatuki, rahallisesti tuettu työllistyminen, suojatyö ja muut työvoimapoliittiset palvelut mutta myös koulutus, tuki oman yrityksen perustamiseen ja liikkuvuutta edistävät toimenpiteet. Lista on pitkä, mutta ei kuitenkaan ole tuonut ihmeperannusta työttömyysongelmaan. Uusia ideoita etsittäessä kolmas sektori ja kansalais-



yhteiskunta on nähty mahdollisuutena tuoda esiin uusi työn käsite. Realistisesti ajatellen kolmas sektori voisi tarjota toimintatilan uusille ratkaisuille, mutta rahoittamisvastuuseen myös muiden sektoreiden olisi osallistuttava. Yksi näkemys on laajentunut kumppanuusmalli, jonka mukaan hyvinvointiyhteiskunnan vastuuta tulisi levittää kaikille sektoreille, myös yrityksiin, joiden tulisi huomioida entistä paremmin oma sosiaalinen vastuunsa ja syrjäytymisen vastainen toiminta. Tässä on lähtökohtana jälleen hyvinvointipluralistinen ajattelu, jonka mukaan julkiset ja yksityiset toimijat voivat sitoutua ratkomaan ongelmia yhteisesti. (Salonen-Soulié 1996, 97 – 102.)

Vaihtoehtoiset työmarkkinat ovat yritys luoda lainsäädännöllinen, asenteellinen ja fyysinen toimintatila työelämästä syrjäytyneille. Ihanteellisesti ne toimisivat tavanomaisten työmarkkinoiden ja vapaaehtoisen, palkattoman yhdistys- ja harrastustoiminnan välimaastossa ja työmarkkinoiden rinnalla eikä niiden kilpailijana. Tavoitteena ei suoranaisesti olisi syrjäytyneen sijoittuminen tavallisille työmarkkinoille, joten vaihtoehtoisia työmarkkinoita ei pitäisi pitää työmarkkinapoliittisena toimintakenttänä, vaan ne tarjoaisivat toimintamahdollisuuksia yhdistyksissä, vapaaehtoisessa sosiaalityössä ja kulttuurityössä. Tällä tavoin laajennettaisiin työn käsitettä, sillä työstä ei maksettaisi työehtosopimusten mukaista palkkaa, vaan korvaus tapahtuisi erityisin ehdoin. Toimeentulosta on esitetty eri malleja. Niissä työntekijälle maksaisi palkan joko julkinen sektori, voittoa tavoittelematon sektori tai nämä kaksi yhdessä palkan sekä työttömyysavustuksen tai toimeentulotuen muodossa. Kaikissa kolmessa vaihtoehdossa kyse olisi normaalia matalammasta palkkatasosta. Vaihtoehtoiset työmarkkinat sijaitsevat tavanomaisen palkkatyön ja yrittäjyyden sekä vapaaehtoisen ja palkattoman työn välimaastossa. (Salonen-Soulié 1996, 102 – 103.)

Vaihtoehtoiset työmarkkinat ovat yksi esimerkki siitä, että mikä tahansa sektori voisi olla arjen toiminnallinen side. Asko Suikkanen ja Ilmari Rostila (1999) ovat kirjoittaneet yhteiskunnan uudelleen rakentuvasta arjesta, jossa sekä valtio, yksityinen sektori että kolmas sektori toimivat hyvinvointia välittävänä verkostoina ajallisesti ja paikallisesti muuttuen. Arjen uudelleen rakenteistumisen myötä yksilön mahdollisuudet avautuvat uudesta näkökulmasta. Kyse on pienistä hyvinvointisopimuksista, joissa tärkeintä ei ole palvelujen ja toimenpiteiden rationaliteetti, vaan arjen rakenteistaminen uudelleen ja yksilön toiminnallisuuden kehittäminen. On havaittavissa käytäntöjä, joissa hyvinvointivaltiolliset toimijat ja asiantuntijat sitoutuvat uudella tavalla sosiaalisen järjestyksen edistämiseen yksilön elämässä. Usein asiakkaan ja asiantuntijan vuorovaikutuksessa hyvinvointivaltion asiantuntijat arvioivat ja luokittelevat ihmisiä hallinnollisesti (esimerkiksi työtön/työkyvytön) ja yksilöllisten ominaisuuksien perusteella, ja taloudelliset etuudet saattavat määräytyä yksilön puutteiden tai vajavuuksien kautta. Arjen vaihtoeh-

toinen organisoiminen edellyttää avointa ja tasavertaista dialogia eri toimijoiden välillä. Tässä käy ilmi eräs valtion ja kolmannen sektorin välinen ero: Ne tuottavat sosiaalista järjestystä eri tavoin. Valtiollisia määreitä tällaisen järjestyksen tuottamisessa ovat sitoutuminen, vastavuoroisuus ja materiaallinen vastuu, kun taas kolmannen sektorin määreinä voidaan pitää arjen järjestämisen vaihtoehtoisuutta, toiminnan kompensoimattomuutta, moraalista vastuuta ja molempipuolisia sosiaalisia siteitä. (Suikkanen ja Rostila 1999, 302 – 306.)

Hyvinvointivaltiossa ihmisiä on kategorisoitu taloudellisesti-sosiaalisesti, sillä jokaiselle on yleisen statuksen sijasta annettu työmarkkinallinen status. Arjen normittaminen tämän kautta voi olla vaikeaa, ja kolmas sektori tarjoaakin vaihtoehdon, sillä arjen ja arkeen osallistujien organisointi on kolmannen sektorin toiminnallinen erityisyys ja perussisältö. Julkisen sektorin määrittelyvallan voidaan nähdä vähentävän kolmannen sektorin vaikuttamismahdollisuuksia. Kun hyvinvointivaltio määrittelee työikäisen ihmisen sosiaalisen tilanteen normatiivisesti, se ei välttämättä ota huomioon sosiaalisen järjestyksen heterogeenisuutta. Taustaoletuksena saattaa automaattisesti olla, että hyvinvointivaltion mahdollisuudet ja yksilön odotukset kohtaavat. Yksilöt ovat kuitenkin alkaneet vaatia hallinnollisesti ja toiminnallisesti entistä yksilöllisempiä ratkaisuja ja toimenpiteitä. Suikkanen ja Rostila toteavat, että ”yhteiskuntien toimivuuden, yksilöiden selviytymisen mahdollisuuksien ja sosiaalisten innovaatioiden pohja on siinä, missä määrin kyetään suhteuttamaan yksilöiden elämänkulun ohjaamisen valtiollisia periaatteita sopimuksellisesti suhteessa arjen vaihtoehtoiseen tuottamiseen tai jopa arjen uudelleen rakenteistumiseen entistä tietoisemmin kolmannen sektorin kanssa.” Heidän mukaansa kyse on siis siitä, kuinka yhdistetään luontevasti yksilöiden ohjaaminen valtiollisin periaattein ja kolmannen sektorin ideoima arjen vaihtoehtoinen tuottaminen. (Suikkanen ja Rostila 1999, 302 – 306.)

### *Yhdistelmätuella järjestöihin*

Kansalaisjärjestöjen merkitys työllistäjinä on kasvanut 1990-luvun alun suurtyöttömyyden ajoista lähtien. 1990-luvun lopulla toteutetussa Uusi työ –projektissa<sup>1</sup> kansalaisjärjestöjen työllistämisen arveltiin lisääntyvän useista eri syistä. Järjestöissä tehdään työtä usein niukoin voimin, vaikka mielekästä työtä olisi runsaasti tarjolla. Kolmannen sektorin työntekijämäärien arvioidaan lisääntyvän, sillä kolmannen sektorin toimintoja opitaan tuotteistamaan ja siten niiden

---

<sup>1</sup> Uusi työ –projekti oli kansalaisjärjestöjen yhteinen työllisyysprojekti, joka toteutettiin vuosina 1998 – 2000. Projekti rakentui pilottityöskentelyn varaan, ja paikallisen ja alueellisen tason järjestötyöllistäjät osallistuivat asiantuntijoina projektin pilottihankkeisiin. Projektissa hankittiin myös tutkimustietoa järjestötyöllistämisestä, ja projektin päätyttyä esille tuotiin erilaisia lainsäädännöllisiä ja taloudellisia uudistusesityksiä. (Harju 2000, 11 – 52.)

kiinnostavuutta ja kilpailukykyisyyttä lisätään. Tähän liittyy läheisesti se, että julkinen sektori ulkoistaa palvelujaan entistä enemmän. Nuoriso-, liikunta ja kulttuuritoimintojen lisäksi myös sosiaalipalveluja ulkoistetaan, ja kolmas sektori ottaa näistä vastuuta. (Harju 2000, 42.) Kunnat ostavat jo noin 17 prosenttia sosiaalialan palveluista ja neljä prosenttia terveysalan palveluista kolmannelta sektorilta (Helsingin sanomat 10.10.2004). Tämän työn tekevät pääasiassa järjestöjen palkalliset työntekijät. Uusi työ –projektin johtopäätöksissä todetaan, että suomalaisten elintason kohoaminen lisää kolmannen sektorin työntekijämäärää. Kyky maksaa palveluista ja toiminnasta lisääntyy, ja tuotoilla voidaan palkata ammattitaitoista henkilöstöä. Projektissa arvioidaan myös vapaaehtoistyön ylipäättään vähenevän tulevaisuudessa ja sen korvautuvan palkkatyöllä. Palkkatyön erilaiset muunnelmat puolestaan lisääntyvät, ja osa- ja määräaikaiset työt kolmannelle sektorille saattavat lisääntyä. (Harju 2000, 42.)

Viime vuosina järjestöihin on työllistetty työttömiä lähinnä yhdistelmätuella, jota on pidetty ajankohtaisena ratkaisuna kolmannelle sektorille työllistämiseksi. Yhdistelmätukea saadessaan henkilö saa kahta tukimuotoa yhtä aikaa eli työmarkkinatukea ja työllistämistukea. Alun perin yhdistelmätuella oli kahtalainen tarkoitus: Sen avulla haluttiin helpottaa pitkään työttömänä olleiden tilannetta ja edistää heidän työllistymistään. Yhdistelmätuki siis luotiin syrjäytymiskierteiden pysäyttämiseksi, ja kahden taloudellisen tuen myöntämistä yhtä aikaa on pidetty vahvana valtion taloudellisena panoksena ongelman käsittelyssä. Toinen tarkoitus yhdistelmätuen kehittämisessä olivat kolmannen sektorin työllistävään voimaan kohdistuvat odotukset. (Hokkanen 2000, 191.) Tukien avulla työllistäminen tuli 1990-luvulla tarpeeseen, ja kansalaisjärjestöt olivat siihen toimiva maaperä. Työmarkkinatuella työharjoittelussa olevia oli huippuvuonna 1998 lähes 10 900 henkilöä, josta määrä on 2000-luvulle tultaessa laskenut. Esimerkiksi vuonna 2000 järjestöt olivat ylivoimainen työttömien työllistäjä Suomessa, kun työllistettyjen määrä suhteutetaan sektorin koko työvoimaan. Nuoria on työllistetty työharjoittelu- tai työllistämistuellä, kun taas yhdistelmätuki on ollut lähinnä pitkäaikaistyöttömien työllistämiskeino ja suunniteltu nimenomaan kolmannelle sektorille työllistämiseen. (Harju 2000, 14 – 15; 38 – 39.) Yhdistelmätuki on ollut tärkeä tekijä myös sosiaalisten yritysten lakia muotoiltaessa, sillä se on yksi sosiaalisen yrityksen saamista julkisista tukimuodoista.

Kolmannen sektorin merkitys työllistäjänä on oletettu suuremmaksi, jos sitä tuetaan taloudellisesti yhdistelmätuella. Lisäksi sektorin on odotettu lisäävän yhteisöllisyyttä yhteiskunnassa, sillä sen tarjoamien työpaikkojen on oletettu olevan pehmeämpiä tai solidaarisempia pitkäaikaistyöttömien ryhmälle. Yhdistelmätuen tarkoitus syrjäytymiskehityksen katkaisijana ja kolmannen sektorin solidaarisuutta ja yhteisöllisyyttä lisäävä vaikutus ovat harvoin toteutuneet

yhtä aikaa, joten yhdistelmätuki on osoittautunut kaksijakoiseksi työllistämiskeinoksi. (Hokkanen 2000, 191.)

Yhdistelmätuella on ikään kuin luotu uutta työtä, kun aiemmin vapaaehtoisvoimin tehtävät työt on saatu palkkatyön piiriin. Sillä on teetetty tarpeellista työtä ja saatu myös tekemättä työtä tehdyksi, mikä onkin ollut yhdistysten toive. Työtehtäviä kuitenkin harvoin muotoillaan työntekijän mukaan, sillä tukityömarkkinat ovat työvoiman edullisuudesta huolimatta vahvasti työnantajalähtöiset. Suhtautuminen yhdistelmätuen mahdollisuuksiin ja uhkiin vaihtelee paljon. Monet pitävät yhdistelmätukea tukityöllistämisen yhtenä melko onnistuneena muotona. Toiset kuitenkin haluavat kehittää yhdistelmätukea enemmän palkkatyöstä poikkeavaksi toiminnaksi kohti kansalaistyötä tai sosiaalipoliittista aktivointivälinettä. Uusi työ –projekti esittikin johtopäätöksissään, että yhdistelmätukijaksoja tulisi pidentää jopa kolmen vuoden mittaisiksi, jotta työttömyyden passivoiva vaikutus saataisiin tuntuvasti hälvennettyä. Lyhyillä, ajoittaisilla tukitoimenpiteillä ja työllistämisillä ei välttämättä ole toivottua vaikutusta, sillä projektin tutkimuksen mukaan noin 60 prosenttia yhdistelmätuella työllistetyistä oli työttömänä vielä puoli vuotta työllistämisyksikön jälkeen. Tällaisessa tilanteessa pitkäkestoisempi yhdistelmätukityö olisi parempi vaihtoehto kuin olla työttömänä työnhakijana. Yhdistelmätuella työllistämässä työllistetyille annetaan lupaus työllistymisestä, joka ei toteudukaan jaksen jälkeen, joten jaksolla ei lyhydessään välttämättä ole elämän sisäistä ja ulkoista hallintaa parantavaa vaikutusta. Projektin mukaan pitkäkestoisempi yhdistelmätukityöllistäminen palvelisi sekä työntekijän, yhteiskunnan että työnantajan etua. (Harju 2000, 38 – 41.)

Yhdistelmätuesta olisi siis kehitettävä aiempaa yksilöllisempi tukimuoto, vaikka joillekin työllistämistukien räätälöiminen luo mielikuvan syrjäytyneiden ihmisten loukosta eli toisen luokan työmarkkinoista, joilta on vaikea päästä normaaleille, avoimille työmarkkinoille. Usein yhdistelmätuki nähdään kuitenkin puhtaasti osana tukityöllistämistä ja sosiaalipolitiikan apuvälineenä, jota tulisi kehittää mahdollisimman pitkälle tavallisen palkkatyön kaltaiseksi. Eräs aiemmista näkemyksistä poikkeava mahdollisuus olisikin ottaa nimenomaan tukityömarkkinoiden eriytynyt todellisuus lähtökohdaksi yhdistelmätuen kehittämisessä. Jos avoimet työmarkkinat eivät tarjoa mahdollisuuksia, niitä korvattaisiin tukityömarkkinoilla ja luotaisiin sitä varten yksilölliset, pitkäaikaiset tukimuodot. Työllistämässä olisi mukana tukirakenne, johon sisältyisi taloudellinen tuki ja koulutuksellinen ja kuntoutuksellinen tuki työnantajan puolelta. Myös alueelliset ja paikalliset erot olisi huomioitava yhdistelmätuen kehittämisessä, sillä työttömyysongelmien laatu eroaa alueittain. (Hokkanen 2000, 194.)

Edellä olevan perusteella yhdistelmätuki nähdään palkkatyötä jäljittelevänä työllistämiskeinona, jota tulisi muuntaa normaalia palkkatyötä vastaavaksi kestopuolesta. Yhdistelmätuella työllistämistä pidetään jopa tukityömarkkinoiden eriytyneenä todellisuutena, joita pidettäisiin tietyille henkilöille parhaana vaihtoehtona. Jos tällainen eriytynyt todellisuus voimistuu nimenomaan kolmannella sektorilla, lienee vaara, että sektorista todellakin tulee julkisen sektorin jatke, sillä työllistäminen tapahtuisi suureksi osaksi julkisin varoin. Ehkä ajatus vaihtoehtoisista työmarkkinoista ja työn käsitteen avartamisesta voisi kuitenkin säilyä, vaikka tällaisten rinnakkaistyömarkkinoiden rahoitus tulisikin julkiselta taholta.

Odotukset kolmannen sektorin lisääntyvää työllistävyyttä kohtaan ovat suuret, ja ne riippuvat siitä, pidetäänkö kyseistä sektoria palkkatyön luojana vai kokonaan uudenlaisten työllistymismahdollisuuksien tarjoajana. Kuten edellä on käynyt ilmi, näkökulmia kolmannen sektorin työllistymismahdollisuuksiin on monia. Toisaalta ne voidaan määritellä totutun palkkatyöyhteiskunnan odotuksien pohjalta, toisaalta palkkatyön ylenmääräinen tärkeys voidaan kyseenalaisistaa ja pohtia kolmannen sektorin mahdollisuuksia toisenlaisen työn tarjoajana. Kolmannella sektorilla tapahtuvaa työskentelyä, josta maksettava korvaus ei olisi perinteinen työehtosopimuksen mukainen palkka vaan muu esimerkiksi valtiolta tuleva korvaus, voidaan pitää vaihtoehtoisina työmarkkinoina. Jos vaihtoehtoisia työmarkkinoita ei kuitenkaan pidetä työvoimapolitiittisena toimintakenttänä, jonka tarkoitus olisi avata polkuja tavallisille, avoimille työmarkkinoille, kuinka kolmannen sektorin työllistämistä jäsennetään, kun tavallista palkkatyötä ei kaikille riitä?

Vaihtoehtoisten työmarkkinoiden idean mukaisesti kolmannen sektorin työkenttää voidaan pitää sinänsä arvokkaana ja varteenotettavana ideologisena vaihtoehtona perinteiselle palkkatyöyhteiskunnalle. Toisaalta myös työvoimapolitiittisin tuin tapahtuvaa työllistämistä kolmannelle sektorille voidaan pitää uuden työn luomisena. Esillä vaikuttaa olevan pääsääntöisesti kaksi näkemystä: kolmas sektori uudenaikaisena arvopohjana ja palkkatyöyhteiskunnan vaihtoehtona tai kolmas sektori ponnistuskenttänä avoimille työmarkkinoille tuetun työllistymisen eli työvoimapolitiittisten toimenpiteiden avulla. Kummassakin näkemyksessä näyttää olevan toteutuskeinona sama järjestelmä: työllistämistuet, joista yhdistelmätuki on ollut ehkä merkittävin. On vaikea sanoa, mitä yhdistelmätuella työllistämällä ensisijaisesti haetaan: yksilön kuntouttamista, yhteiskunnan tervehdyttämistä, ideologista vaihtoehtoa vai tilastojen kaunistusta.

### 3.4 Yrityksen sosiaalinen vastuu

Jos kolmas sektori voidaan nähdä kriisiytyneiden hyvinvointipalvelujen osittaisena pelastuksena, myös yksityiseltä sektorilta haetaan apua. Edellä käsiteltiin kolmannen sektorin arvojen levittymistä muille sektoreille ja yhteisöllisyyden, joustavuuden ja keskinäisen välittämisen soveltamista myös kolmatta sektoria laajemmalla toimintakentällä. On tarpeen pohtia, olisiko yrityksen sosiaalinen vastuu esimerkki tällaisesta arvojen levittymisestä. Yksityinen sektori voi tuottaa palveluja ja kaupata niitä julkiselle sektorille tai suoraan kuluttajille. Mutta entä kun lähdetään kartoittamaan, mitkä olisivat yksityisen sektorin mahdollisuudet ikään kuin luoda palveluja omalla toiminnallaan? Tällöin törmätään kysymykseen, voiko yksityinen sektori vastata ihmisten tarpeisiin jo suoraan omissa rakenteissaan, eli toisin sanoen, missä määrin se ottaa yhteiskunnallista vastuuta hoitaakseen. Yritykselläkin on yhteiskunnallinen vastuu, mutta näkemykset siitä, keneen tämä vastuu kohdistuu, vaihtelevat. Yhteiskunnallista vastuuta voidaan nimittää myös sosiaalisesti vastuuksi. Uutta sosiaalista yrittäjyyttä – josta sosiaalisten yritysten yhteydessä puhutaan – pidetään usein erityisen vastuullisena yrittäjyyden muotona. Käsitteet vastuullisesta yrityksestä ovat muuttuneet, kun perinteisiä, patriarkaalisia huolenpidon takaavat tehdasyhteisöt ovat kutakuinkin hävinneet.

Kysymys vastuusta on keskeinen, kun toteutetaan sosiaalipolitiikkaa. Valtion, markkinoiden ja kolmannen sektorin kesken tapahtuva työnjako ja sen muotoileminen sosiaalipolitiikan alueella herättää jatkuvasti kysymyksen vastuusta. Vastuun määrittelemisessä voidaan käyttää apuna lainsäädäntöä, sillä lainsäädännöllä voidaan määritellä asiat tietyn tahon vastuulle. Keskustelussa ovat kuitenkin mukana myös moraaliset kysymykset. Mikä on esimerkiksi työnantajan vastuu irtisanomisissa taloudellisten paineiden vuoksi? Entä erityistyöllistäminen: pitäisikö jokaisen yrityksen kantaa vastuuta vaikeassa työmarkkina-asemassa olevien henkilöiden työllistämistä? Hyvinvointipluralismi tai hyvinvoinnin monitoimijuus hajauttaa vastuuta eri tahoille. On myös perusteltava, miksi vastuu otetaan tietyllä taholla. Hyvinvointivaltion murrostilanteessa saatetaan havaita, että kaikki vastuuta ottavat tahot, esimerkiksi kansalaisyhteiskunnan toimijat, eivät välttämättä olekaan poliittisessa tai moraalisisessa mielessä yleisen yhteiskunnallisen päätöksenteon ulottuvilla. (Kukkonen 2003, 19 – 34.)

Valtion rooli ylivertaisena sosiaalipoliittisena toimijana on kyseenalaistunut, eikä hyvinvointivaltiollinen kehityssuunta ole aina selviö. Se on sovitettava uudella tavalla yhteen yksityistämisen ja yhteisöllisen kehityssuunnan kanssa. (Anttonen 1989, 65.) Suomalaisessa sosiaalipolitiikassa sosiaalipoliittinen vastuunjako on 1800-luvun lopulta lähtien vaihdellut suh-

teessa ajankohtaan, yhteiskunnalliseen tilanteeseen sekä poliittis-ideologiseen vaiheeseen. Köyhäinhoidosta on tultu hyvinvointivaltion laajenemisvaiheen vakuutus- ja palveluvastuuseen, ja nykyistä vaihetta jotkut pitävät uuden monitoimijamallin kehitysvaiheena. Yksi kantava teema vastuunjaossa on luonnollisesti kysymys yksilön ja yhteiskunnan välisestä vastuunjaosta, mutta yhä uudestaan on pohdittu myös kysymystä, missä määrin markkinat voivat ottaa vastuuta palveluntuotannosta. Pitäisikö niiden edes, puhumattakaan vastuusta yhteisöstä ja kansalaisten hyvinvoinnista? (Kukkonen 2003, 24 – 27.)

Professori Tuomo Takala (2000) tarkoittaa yrityksen sosiaalisella vastuulla sitä, että yrityksen tulisi kantaa vastuuta ympäristöstään ja yhteiskunnasta, tai ainakin lähiyhteisöstään. Vastuuta kannetaan tällöin eri sidosryhmistä ja heidän tarpeistaan. Sidosryhmillä Takala tarkoittaa organisaatioon liittyviä ryhmiä, jotka panostavat organisaatioon ja joilla on myös vaatimuksia sen suhteen. Sidosryhmät odottavat yrityksen toimivan jollakin tavalla sellaisillakin alueilla, jotka eivät ole perinteisesti kuuluneet yrityksen piiriin. Yritystoiminnalla on seurauksensa, ja monille yrityksille imagokysymykset ovatkin tulleet yhä tärkeämmiksi. Yrityksen vastuu on muuttunut 1900-luvun kuluessa patriarkaalisesta mallista nykypäivän niin sanotun good will –arvon tavoitteluun. 2000-luvulla usein myös luontoa pidetään tasavertaisena sidosryhmänä, ja luontoystävällisyyden markkinoinnista on tullut tuttua kuluttajille. Tuotekuvan tahraantuminen on riski yritykselle. Amerikkalaisessa keskustelussa yrityksen sosiaalisesta vastuusta se ymmärretään yrityksen omatunnon (*corporate conscience*) ilmentymäksi. Omatunto saa yrityksen toimimaan good will –arvojensa mukaisesti, ja good will –arvolla yritys taas voi varmistaa yhteiskunnan positiivisen asenteen itseään kohtaan ja edistää liiketoiminnallista menestystä. Voi siis kysyä, onko yrityksen julki tuoma vastuullinen toiminta täysin vapaaehtoista vai aina markkinarakojen sanelemaa. Taloudellinen liberalismi ja sosiaalinen vastuu nähdään yleensä huonosti yhteen sopivina tekijöinä. Yrityksen sosiaalinen vastuu voidaankin käsittää joko laajasti tai suppeasti. Eri-laisia näkemyksiä ovat omistajalähtöinen näkemys, sidosryhmälähtöinen näkemys ja laajin sosiaalisen vastuun näkemys, jossa koko yrityksen toiminta perustuu vastuun kantamiselle. (Takala 2000, 589 – 598.)

Laajimmillaan yrityksen sosiaalisen vastuun ideologian taustalla on käsitys, että pelkästään omistajien etuja ajavien yritysten asema tulee heikkenemään tulevaisuudessa. Yhteiskunnallinen vastuu nähdään sekä yrityksen toimintaa ja keinoja rajoittavana tekijänä mutta myös uusien liiketoimintamahdollisuuksien lähteenä. Yrityksen tulee edistää toiminnallaan yhteiskunnan hyvää ja vastuusuhte on selvästi moraalinen. Tästä näkökulmasta voitontuottamisperiaatteella on vain välinearvoa suhteessa yrityksen todelliseen päämäärään, joka on yhteiskunnan

hyvinvoinnin lisääminen. Kun vastuu on kiinteä osa yrityksen toimintastrategiaa, yrityksen olemassaoloa pidetään oikeutettuna vain jos se pystyy hoitamaan yhteiskunnallisen vastuutehtävänsä. Tällaista näkemystä on arvosteltu siitä, että ihannepäämäärien tavoittelu ei pysty tarjoamaan realistisia toimintamalleja päätöksenteon pohjaksi. Ajatus yrityksen sosiaalisesta vastuusta on saanut vaikutteita valistuneesta luterilaisuudesta, altruismista ja kantilaisesta velvollisuusetiikasta. Kritisoijien mukaan kantilainen velvollisuusetiikka liike-elämässä on varsin epärealistinen ajatus. (Takala 2000, 599 – 601.) Puheet yrityksen toimintaa ohjaavista eettisistä päämääristä ja altruismista tuovat mieleen – järjestön. Ajatuksessa, että yritys ajaisi pyyteettömästi sosiaalisen vastuun asiaa, näkyy idea kolmannen sektorin arvojen siirtymisestä muille sektoreille. Yksisuuntaisen sosiaalisten arvojen siirtymisen sijasta tilanne lienee kaksisuuntainen eli myös kolmas sektori ekonomisoituu, kuten edellä jo mainittiin.

### *Vastuu erityistyöllistämisestä*

Yrityksen vastuu vajaakuntoisten työllistymisestä käsitetään normaalisti siten, että sen tulisi järjestää työharjoittelu- ja työkokeilumahdollisuuksia pitkäaikaistyöttömille, vajaakuntoisille, maahanmuuttajille ja muutoin vaikeasti työllistyville henkilöille. Rekrytoinnissa tärkeä kysymys on myös se, voiko vajaakuntainen tai vammaisen henkilö työllistyä yritykseen puhtaasti osaamisensa perusteella vai pitäisikö työllistämiseksi olla sen lisäksi muita perusteluja. Jos edellä mainittuja sosiaalisen vastuun alueita tarkastellaan taloudellisesta näkökulmasta, huonossa työmarkkina-asemassa olevien työllistäminen on eräällä tavalla viimeinen ja vaikeimmin saavutettavissa. Koska yrityksen yhteiskunnalliselle vastuulle voidaan löytää imagoperustelut ja sitä kautta myös taloudelliset perustelut, saman pitäisi olla mahdollista myös silloin, kun on kyse vajaakuntoisten työllistämisestä. Työllistämiseksi yleisesti onkin olemassa taloudellisia – sekä välittömiä että välillisiä – perusteluja ja sosiaalisia perusteluja. (Kukkonen 2003, 118 - 129.)

Sosiaaliset perustelut vajaakuntoisen tms. henkilön palkkaamiseen poikkeavat edellisistä, sillä tällöin henkilö ei tuottaisi taloudellista hyötyä yritykselle lyhyellä eikä pitkälläkään aikavälillä, vaan henkilön palkkaamisen perusteena olisi esimerkiksi kuntouttaminen. Julkisen sektorin ja yrityksen välinen yhteistyö tällaisessa tilanteessa voi olla epäselvää niin rahoituskysymyksissä kuin 'disability management'<sup>1</sup> –osaamisenkin suhteen. Jos vajaakuntoisten työllistä-

---

<sup>1</sup> Disability management –käsitteellä tarkoitetaan organisaation toimintamalleja ja toimenpiteitä, joilla tähdätään työssä olevan vajaakuntoisen henkilön integroitumiseen työyhteisöön, työssä pärjäämiseen ja työssä pysymiseen. Vajaakuntoista työntekijää voidaan tukea esimerkiksi helpottamalla sairauslomalta palaamista. (Kukkonen 2003, 76 – 77.)



misessä pyritään luopumaan suojatyöjärjestelmästä ja tukemaan avoimilla työmarkkinoille pääsemistä, julkisen sektorin ja yrityksen välistä yhteistyötä olisi kehitettävä. Julkista taloudellista tukea tarvitaan eniten juuri silloin, kun vajaakuntoisen tai muutoin vaikeasti työllistyvän rekrytoimisessa ovat taustalla sosiaaliset perustelut, sillä sosiaaliset perustelut ovat rekrytoinnissa yrityksen näkökulmasta kaikkein haasteellisimmat. (Kukkonen 2003, 127 - 132.)

## 4 Innovaation kehystäminen

### 4.1 Institutionaalisen kehyksen luominen

Yhteiskunnassa ilmaantuvat sosiaaliset kysymykset on käsiteltävä, ja tavat vaihtelevat. Kysymyksiä jäsenetään ja ikään kuin tunnistetaan ja tuodaan sosiaalisiin kehyksiin. Sosiaalisen kysymyksen sijoittuminen olemassa olevaan sosiaalipoliittisten instituutioiden joukkoon vaikuttaa kysymyksen käsittelemiseen. Institutionaaliseen kehykseen sijoittumisesta riippuu, luodaanko riskin ympärille laki vai vastataanko riskiin jo olemassa olevan järjestelmän avulla. Usein ensimmäiset reaktiot sosiaaliseen riskiin ovat kuitenkin muiden toimijoiden kuin julkisten tahojen eli yhdistysten, työntekijäryhmien sekä yritysten luomia järjestelmiä. Kuntien ja valtion organisoima tai työmarkkinajärjestöjen keskitetysti sopima hallintajärjestelmä todennäköisesti astuu kuvaan myöhemmin, sillä riskien hallitsemiseen tarkoitetuilla järjestelmillä on taipumus kollektivisoitua eli muuttua kunnallisiksi tai valtiollisiksi. (Saari 1998, 41.) Tätä voidaan kutsua myös institutionalisoitumiseksi.

#### *Sosiaalipalvelujen institutionaalinen kehystäminen*

Sosiaalinen yritys on esimerkki ilmiöstä, johon on kaivattu määrittelyä ja joka vastaa tiettyyn riskiin. Sosiaalinen yritys on asetettu institutionaaliseen kehykseen lainsäädännön avulla, ja siten käsitteellisesti sotkuinen toimijakenttä on pyritty ottamaan hallintaan. Tällä tavoin myös vastataan yhä kasvavaan palvelutarpeeseen. Thomas Bahle (2003) on pohtinut, kuinka länsimaiset hyvinvointivaltiot ovat reagoineet lisääntyvään palvelutarpeeseen, palvelutarpeiden huomattavaan eriytymiseen ja hyvinvointivaltiota uhkaavaan resurssipulaan. Hän lähestyy kysymystä tarkastelemalla, onko hyvinvointivaltiojärjestelmissä oltu taipuvaisia institutionalisoimaan palveluja entistä enemmän vai onko suuntana pikemminkin ollut aiempaa heikompi institutionalisoi-

minen. Käsitteet yhä supistuvasta hyvinvointivaltiosta antavat ymmärtää, että suunta hyvinvointipalvelujen järjestämisessä on jatkuvasti valtiosta pois päin, mutta Bahle osoittaa, ettei suunta aina ole yksiselitteinen. Keskeistä hänen artikkelissaan on myös se, millaisissa olosuhteissa sosiaalipalvelu voidaan institutionalisoida. (Bahle 2003, 7.)

Sosiaalipalveluilla tarkoitetaan tässä yhteydessä siis palveluja, jotka ovat henkilökohtaisia ja jotka täyttävät enemmän sosiaalisia kuin fyysisiä tai älyllisiä tarpeita. Sosiaalipalveluissa toiminta tapahtuu sosiaalisessa kontekstissa ja sitä ohjaavat erilaiset arvot ja normit. Palveluntuottajaan ja asiakkaaseen voi kohdistua useita normatiivisia odotuksia, ja toiminnan arvopohjana voivat olla esimerkiksi kristilliset arvot. Tavallisesti sosiaalipalvelujen tuottajissa erotetaan neljä eri tahoja: julkinen sektori, yksityinen sektori, voittoa tavoittelematon eli kolmas sektori ja neljäs sektori eli perhe, sukulaiset ja muu epävirallinen elämänpiiri. Nämä eri sektorit ohjautuvat erilaisten sosiaalisten sääntelyjen kautta. Perheen keskinäisessä huolenpidossa kyse on vastavuoroisesta solidaarisuudesta ja eräänlaisesta moraalista motiivista, kun taas valtion tarjoamaa huolenpitoa ohjailevat formaalit oikeudet ja hierarkkiset suhteet. Markkinasektorilla toimitaan ensisijaisesti markkinoiden vaatimusten mukaisesti voittoa tavoitellen, ja kolmannella sektorilla keskitytään erilaisiin arvoihin ja vapaaehtoisuuteen perustuvan huolenpidon järjestämiseen. Sosiaalipalvelujärjestelmissä erilaiset palveluntarjoajat sekoittuvat, eivätkä sektoreiden rajat ole välttämättä kovin selviä. (Bahle 2003, 5 - 7.) Pelkästään julkisen sektorin tuottamien palvelujen vaihtoehtoa nimitetään hyvinvointipluralismiksi (*welfare mix, welfare pluralism*) eli hyvinvoinnin monimuotoiseksi tuottamiseksi. Palveluntarjoajien sekoittuminen tarkoittaa sitä, että valtion lisäksi myös yksityinen sektori, vapaaehtoissektori ja epäviralliset toimijat kuten kodit ja muut lähiyhteisöt ottavat yhä enemmän vastuuta hyvinvoinnin tuottamisessa. Hyvinvoinnin sekataloudessa ei ole tarkoitus hylätä pohjoismaisen hyvinvointivaltion piirteitä kuten universaalisuutta, mutta siinä testataan ajattelumallien ajanmukaisuutta ja sopeutumiskykyä. (Matthies 1996, 11 – 15.)

Kun valtiot vähentävät omaa sosiaalipoliittista rooliaan, ne luovat samalla uutta institutionaalista kehystä, johon toimijoita pyritään sijoittamaan. Vaikka palvelujen yksityistäminen, hajauttaminen ja hyvinvointipluralismi voidaankin nähdä hyvinvointivaltiota rapauttavina tekijöinä, myös toisenlainen näkemys on perusteltu: paineiden alla valtion rooli sosiaalipalvelujen järjestämisessä kasvaa, ja järjestelmä on yhä vahvemmin institutionalisoitu ja julkishallinnon säätelämä. Mitä sosiaalipalveluihin tulee, institutionaalille muutokselle on tarve, mutta tämä ei välttämättä tarkoita, että hyvinvointivaltiota oltaisiin jotenkin peruuttamassa. Väitteidensä perustelemiseen Bahle käyttää tutkimuksessaan historiallis-vertailevaa näkökulmaa, hyvinvointiplura-

lismien käsitettä ja myös sosiaalipalvelujen institutionaaliset erityispiirteet maittain on huomioitu. Bahlen mukaan klassinen hyvinvointivaltioregiimien erittely (ks. Esping-Andersen 1990) ei kuitenkaan olisi riittävä selittämään kansainvälisiä vaihteluja sosiaalipalvelujen institutionalisoinnissa. Tähän hän pitää syynä sosiaalipalvelujen erityistä luonnetta, sillä ne eivät historian puolesta kuulu hyvinvointivaltion ytimeen, eivätkä ne ole olleet niin vahvasti institutionalisoituja kuin sosiaalivakuutus, koulutusjärjestelmä tai terveydenhuolto. Ne ovat olleet luonteeltaan paikallisempia ja yksityisempiä. (Bahle 2003, 5 – 7.)

Sosiaalipalvelujen institutionaalistumisella tarkoitetaan sitä, kuinka sosiaalipalveluja valvotaan ja säännellään. Institutionaaliset järjestelyt ja muotoilut on Bahlen mukaan tehtävä sosiaalisin perustein. Institutionalisoiminen vaatii ainakin seuraavan viiden kohdan ratkaisemista (Bahle 2003, 7.):

- 1) ongelman määrittelyminen
- 2) toimijoiden integroiminen ja roolien selventäminen
- 3) riittävät varat
- 4) valvontamekanismien luominen
- 5) legitimitetin luominen

Aluksi ongelma tai sosiaalinen kysymys on määriteltävä sosiaalisesti relevantiksi (1). Tällainen sosiaalinen kysymys voi olla esimerkiksi maahanmuuttajien työttömyys tai kouluisten yksinäisyys iltapäivisin koulun jälkeen. Sosiaaliseen kysymykseen voidaan vastata esimerkiksi palvelujärjestelmää muokkaamalla. Osana ongelman määrittelyä on pohdittava, mitkä ovat ongelman syyt, seuraukset ja ketä se ensisijaisesti koskee. Toimijoiden integroimisella (2) taas tarkoitetaan heidän liittämistään palvelusysteemiin eli tavallisesti sitä, ketkä palvelun tuottavat, millaisia tahoja palvelukokonaisuudessa työskentelee ja kenelle palvelu on suunnattu. Toimijoiden eri rooleja määriteltäessä kiintoisa kysymys ovat eri sektoreiden väliset suhteet. Pohjoismaisessa sosiaalipalvelumallissa julkisella sektorilla on ollut vahva asema, ja hoiva ja sosiaalityö ovat olleet hyvin ammatillistuneita. Uudenlaisia toimijoita on kuitenkin tullut mukaan sosiaalipalveluihin muun muassa yksityisen hoivan ja kolmannen sektorin järjestötyön muodossa. Joissakin palveluissa heikompi ammatillistuminen saattaa olla tosiasia, kun vaakakupeissa painavat muut syyt, esimerkiksi se, kuka palvelun tuottaa halvimmalla. Toimijoiden integroimisessa on niin ikään tärkeää määritellä saava osapuoli, eli kuka on oikeutettu palveluun, millä perusteilla ja kuinka kauan. Institutionaaliseen kehikkoon sovitettu palvelu ei enää ole informaali

taho, jolle sosiaaliset syyt ovat riittävä peruste palvelun saamiseen, vaan tietyllä palvelun kohteella määritellään olevan oikeus tiettyyn palveluun.

Sosiaalipalvelujen institutionalisoiminen edellyttää myös riittäviä resursseja palvelun tuottamiseen (3). Jos päätetään järjestää koululaisille iltapäivähoitoa, rahoitus ja toimintatilat ovat tarpeen. Julkinen valta ohjaa resursseja sekä palvelun tuottajille että sen käyttäjille. Resursseja myös jaetaan uudelleen yksityisille tuottajille, ja yksityisten palvelujen käyttäjiä voidaan avustaa verosubventioin. Julkinen sektori on myös kolmannen sektorin toimijoiden oleellinen rahoittaja säännöllisin rahoituksin ja erilaisin projekti- ja hankerahoituksin. Esimerkiksi yhdistelmätuki on huomattava apu kolmannelle sektorille työllistämässä. Markkinoille tyypilliset elementit ovat tuoneet uudenlaisia rahoittamistapoja palvelujen järjestämiseen. Palveluntarjoajien kilpailuttaminen on tällainen keino, ja myös rahastoiminen (esimerkiksi eläkerahastot) on tullut järjestelmään jäädäkseen. Julkinen valta voi myös käyttää resurssien jakamista keinona saada ihmiset toimimaan haluamillaan tavoilla. Esimerkiksi jos omaishoidon tukea nostettaisiin huomattavasti, läheisen hoitaminen kotona saattaisi yleistyä.

Sosiaalipalveluiden valvontamekanismeilla (4) tarkoitetaan lähinnä niiden laillista ja hallinnollista säätelyä ja valvontaa (Bahle 2003, 7). Tähän liittyy olennaisesti valtion keskusjohtoisen säätelyn ja paikallistason välinen suhde. Kun palveluntuottajat moninaistuvat, kaivataan uudenlaisia valvonnan mekanismeja ja myös valtio ja kuntien suhdetta voidaan joutua pohtimaan uusilla tavoilla. Informaatio-ohjaus on yksi valvonnan keino, mutta myös lainsäädäntöä ja lupa- ja valvontakäytäntöjä tarvitaan. Lainsäädännön kautta saavutetaan palvelulle nopeasti jonkinlainen virallinen legitimitetti (5). Käyttäjien luottamus palvelua kohtaan on jo toinen kysymys. Kun palvelujärjestelmä muotoutuu uudelleen, luottamussuhteet voivat olla vaarassa heikentyä. Palvelujen liiallinen tehostuminen tai epäjatkuvuus ovat omiaan nakertamaan kansalaisten luottamusta niihin.

### *Institutionaalinen polkuriippuvuus*

Tarkastellessaan palvelujen institutionalisoimista Bahle keskittyy kolmeen alueeseen, Walesiin, Ranskaan ja Saksaan, joissa äskettäin on tehty sosiaalipalvelujen muutoksia sekä yksityistämällä että hajauttamalla palveluja. Palvelujen yksityistämistä ja hajauttamista pidetään usein hyvinvointivaltiota surkastuttavina tai takaisin vetävinä (*retreat*) toimina, mutta Bahle tuo artikkelissaan julki toisenlaisen tulkinnan: tutkituilla alueilla sosiaalipoliittiset reformit ovat pikemminkin vahvistaneet kuin heikentäneet valtion roolia sosiaalipalvelujärjestelmissä. Refor-

meilla on pikemminkin pyritty muuttamaan järjestelmää kiinteämmäksi ja tuomaan sitä enemmän tarkkailun alaiseksi, siis tiukemmin institutionaaliseksi. Bahle toteaa, että kaikkien kolmen maan järjestelmien muotoilemisessa pyrittiin periaatteessa samaan lopputulokseen eli palvelujen tiukempaan institutionalisoimiseen, mutta keinot vaihtelivat. Järjestelmät ovat reformien jälkeen aiempaa tiukemmin institutionaalisisessa kehikossa, ja eri toimijat on integroitu järjestelmään vahvemmin. Usein juuri markkinat tai tarjouskilpailut ovat se mekanismi, jolla eri toimijoita tuodaan palvelujen yhteiseen kehikseen. Alueiden välisiä eroja sosiaalipalvelujärjestelmissä Bahle selittää niiden instituutioiden ja sosiaalipoliittisten järjestelmien välisillä eroilla sekä instituutioita koskevilla innovaatioilla. Tarkastellessaan esimerkkialueidensa palvelujärjestelmiä Bahle on keskittynyt kolmeen institutionalisoinnin ulottuvuuteen: palvelujen rahoitusmekanismeihin, palvelujen sosiaaliseen kontrolloimiseen ja eri toimijoiden välisiin suhteisiin systeemissä. Hyvinvointivaltion roolia hän tarkastelee kriittisesti palvelujen yksityistämässä, hajauttamisessa ja hyvinvointipluralismissa. Yksityistämässä olennaista on luonnollisesti yksityisen ja julkisen sektorin suhde, hajauttamisessa keskusjohtoisuuden ja paikallisuuden välinen suhde ja hyvinvointipluralismissa palvelutarjonta ja kuluttajan valinnanmahdollisuudet. (Bahle 2003, 5 – 10.)

Bahlen näkemyksessä paineet hyvinvointivaltioita kohtaan syventävät järjestelmän institutionalisoitumista. Tämä on nähtävissä selvimmän kolmessa ilmiössä: Ensiksikin toimijat integroidaan yhä tiukemmin osaksi sosiaalipalvelujärjestelmää eli yksityisen sektorin ja kolmannen sektorin uudet toimijat tuodaan julkisen sektorin vankkaan yhteyteen. Toiseksi toiminnot ovat yhä eriytyneempiä. Tämä tarkoittaa sitä, että rahoitus, säätely ja palvelujen tuottaminen voivat tapahtua eri sektoreilla. Kolmanneksi institutionaalistumista on syventänyt poliittisen ja sosiaalisen valvonnan ja säätelyn laajentaminen. Monet institutionaaliset erot tutkittujen maiden välillä ovat siis kuitenkin säilyneet, joten on pohdittava, mikä merkitys erojen säilymisessä on polkuriippuvuudella ja millainen vaikutus institutionaalisisilla innovaatioilla on. Useimmiten syynä yhä olemassa oleviin eroihin hyvinvointivaltioiden välillä on pidetty institutionaalista polkuriippuvuutta. Bahlen esittelemä historiallis-vertaileva näkökulma yhdistettynä hyvinvointipluralismin näkökulmaan mahdollistaa institutionaalisen kehityksen tarkkailemisen uudella tavalla. Hyvinvointipluralismin näkökulmasta ei välttämättä osata huomioida institutionaalisisia jatkuvuuksia, vaikka se olisi tarpeellista. Vastaavasti hyvinvointiregiimien teoriassa oletetaan paljolti, että historia määrää kaiken, eikä innovaatioilla ole niin suurta merkitystä. Bahle keskittyy tarkastelussaan tutkimuskohteidensa institutionaalisiin rakenteisiin ja huomioi niiden maittain ilmeneviä eroja sitä kautta. (Bahle 2003, 15 – 17.)

## 4.2 Polut ja instituutiot

### *Uusinstitutionalistinen lähestymistapa*

Hyvinvointivaltion kohtaamista kriiseistä on puhuttu jo vuosikymmenten ajan. 1990-luvulta lähtien on tutkimuksessa kuitenkin havaittu, että länsimaiset hyvinvointivaltioidet ovat olleet yllättävän kestäväksiä taloudellisesta ahdingosta ja eri vaatimusten ristipaineesta huolimatta. Hyvinvointivaltion pysyvyyttä on selitetty sellaisilla institutionaalisilla mekanismeilla kuten polkuriippuvuudella (*path-dependence*) ja lukittumisella (*lock-in*). Näiden mekanismien on oletettu estävän tai hidastavan tulevien vuosikymmenten institutionaalisia muutoksia. Kussakin hyvinvointijärjestelmässä on tapana toimia siten kuin niiden omat institutionaaliset rakenteet loogisesti sallivat. Hyvinvointivaltiota ei ole hylätty, mutta sitä muutetaan vähin askelin ja luodaan osin uudestaan. Hyvinvointivaltioiden säilyvyyttä on selitetty pääteorioissa sillä, että niiden kansalliset ovat kiintyneet ja tottuneet järjestelmäänsä ja siksi myös kannattavat sitä. Toisaalta säilyvyyttä on selitetty meso- ja makrotasojen institutionaalisten ja poliittisten mekanismien pysyvyydellä. Juuri niissä mekanismeissa on havaittavissa historiallis-institutionalistisesta näkökulmasta tuttuja ilmiöitä: polkuriippuvuutta ja lukittuneita järjestelmiä. (van Kersbergen 2000, 23.) Historiallinen institutionalismi on yksi uusinstitutionalismiin suuntaus, jossa pohditaan muun muassa intressien rakentumista päätöksenteossa. Institutionaalinen konteksti ja historia muokkaavat poliittisia valintoja, joista saattaa toisinaan muodostua myös aiemmasta poikkeavia polkuja. (Immergut 1998, 18 – 22.)

Toki puheilla hyvinvointivaltion kriisistä on todellisuuspohjansa: koko väite hyvinvointivaltion säilyvyydestä on saanut vastapuolekseen varsinkin 1990- ja 2000-luvuilla uudenlaisen karsinnan ja rajoittamisen politiikan. Tämä politiikka on vaatinut rakenteellisia ja laadullisia uudistuksia sekä sosiaalipoliittisten järjestelmien muotoilemista uudelleen. Hallinnan rakenteiden muutoksilla on tähdätty julkisten menojen valvontaan ja rajoittamiseen eikä niinkään sosiaalisten oikeuksien tai hyvinvointijärjestelmien laajentamiseen. Sosiaalimenoja on pyritty vähentämään ja hyvinvointivaltiota työntämään takaisin (*retrenchment*), ja etuuksia ja järjestelmiä karsitaan tai muotoillaan uudelleen. Julkiseen talouteen on jatkuvasti kohdistunut paine, ja laajentumisen jälkeisessä hyvinvointivaltiossa käydään taisteluja menojen hallitsemisesta ja kansalaisten tarpeisiin vastaamisesta. (Julkunen 2001, 21 – 22; van Kersbergen 2000, 22 – 23.)

Hyvinvointivaltioita voidaan tarkastella institutionaalisesta näkökulmasta. Puhutaankin uusinstitutionalismista tai neo-institutionalismista, joka on myös sosiaalitieteissä saanut

huomiota yhä enenevässä määrin. Instituutiot sinänsä eivät ole mikään uusi kiinnostuksen kohde taloustieteessä, politiikan tutkimuksessa tai sosiaalitieteissäkään, joten jotkut suhtautuvat varauksella ”uuteen” institutionalismiin. Uusinstitutionalismi ei myöskään ole yhtenäinen ja sisäisesti samoja perusmääritelmiä (esimerkiksi instituution määritelmä) noudattava suuntaus, ja osa sen lähtökohdista on hyvin vanhaa perua. Niinpä toisinaan puhutaankin mieluummin pelkästään institutionaalista perinteestä etuliitteet pois jättäen (Immergut 1998, 5 – 8). Selvytyden vuoksi pitäydyn yhdessä termissä, uusinstitutionalismi, ja seuraavassa valotan sen tarjoamaa näkökulmaa. Uusinstitutionalistien mukaan yhteiskunnalliset ja institutionaaliset muutokset ovat seurausta organisaatioiden ja instituutioiden vuorovaikutuksesta. Organisaatioiden ja instituutioiden välisillä mekanismeilla on olennainen asema sosiaalipolitiikan muutosta selittävänä tekijänä. Esimerkki tästä on sosiaaliturvalainsäädännön uudistaminen, joka on tavoitteellista instituution muotoilemista. Instituutioita on tutkittu innokkaammin taloustieteissä ja politiikan tutkimuksessa kuin sosiaalipolitiikan alalla. Uusinstitutionaalisen tutkimussuuntauksen suuria nimiä on taloustieteen puolella jo lukuisia, mutta myös sosiaalipolitiikan tutkimuksessa on alettu ymmärtää, että uusinstitutionalismi on oiva näkökulma yhteiskunnan eri mekanismien ja prosessien analysointiin. On esimerkiksi havaittu, että sosiaaliturvajärjestelmän institutionaalinen rakenne vaikuttaa sen tulevaan kehitykseen, sillä uudemmat järjestelmät rakennetaan usein aikaisempien institutionaalisten järjestelmien pohjalta. Ei siis ole yhdentekevää, kuinka sosiaalipoliittiset instituutiot on rakennettu ja kuinka niitä muotoillaan. (Saari 2003, 6 – 12.)

Uusinstitutionalistisessa näkökulmassa huomio kiinnitetään instituutioiden ja toimijoiden väliseen vuorovaikutukseen. Institutionaalinen konteksti tarjoaa toimijoille resursseja mutta myös rajoittaa niitä niiden pyrkiessä toteuttamaan tavoitteitaan. Näin huomioidaan mikro-tason toimijat. Uusinstitutionalistisessa tutkimusotteessa käsitellään makrojen ja mikrojen eli instituutioiden ja tavoitteellisen toiminnan välisiä suhteita. (Julkunen 2003, 71.) Myös sosiaalipoliittisia instituutioita ja järjestelmiä muotoiltaessa pelissä ovat sekä instituutiot että niiden puitteissa toimivat yksilöt preferensseineen eli arvostuksineen. Käyttäytyminen ja preferenssit nähdään instituutioiden tuottamina ja muokkaamina. Tämä näkemys on tuttu jo 1950- ja 60-lukujen poliittisesta behaviorismista. Institutionaalisisessa traditiossa on pyritty osoittamaan, kuinka preferenssit ja päätökset ovat instituutioiden tuottamia. Yhteisen hyvän tavoitteleminen ja poliittisten päätösten tekeminen ei myöskään tarkoita sitä, että ainoastaan yhdistetään kaikkien preferenssit ja halut, vaan tarvitaan muunkinlaisia prosesseja. Näissä prosesseissa osapuolten todelliset preferenssit voivat vääristyä, sillä intressien yhtensovittaminen muuttaa preferenssejä. Se, mitä insti-

tuutiot houkuttelevat esille, ei välttämättä vastaa toimijoiden alkuperäisiä arvostuksia. (Immergut 1998, 6 – 11.)

Uusinstitutionalistisen teorian painopiste on nykyisin hyvinvointivaltion laajenemisen jälkeisen ajan politiikkojen selittämisessä, ja siinä keskeistä on juuri pysyvyyden, jatkuvuuden ja muutoksen suhde. Poliittisia instituutioita ja hallinnollista kyvykkyyttä pidetään uusinstitutionalistien mukaan tärkeinä hyvinvointivaltion rakentamisessa. Uusinstitutionalismissa on korostettu kansallisten instituutioiden jatkuvuutta ja niiden vuorovaikutusta globaalin talouden kanssa, mikä vahvistaa hyvinvointivaltioiden erkaantumista toisistaan tai jo olemassa olevien erojen säilymistä niissä. Uusinstitutionalismi onkin asetettu vastakohtaksi uusliberalistiselle näkemykselle, jonka mukaan kansalliset hyvinvointivaltiot ovat lähentymässä toisiaan muuttuen yhä enemmän markkinaehtoisien ja suppean anglosaksisen hyvinvointivaltion kaltaisiksi. (Julkinen 2001, 17 – 18.) Edellä jo mainitsin historiallisen institutionalismin, joka on yksi uusinstitutionalismin suuntauksista. Historiallisessa institutionalismissa kiintoisaa on juuri näkemys historian vaikutuksesta päätöksenteossa. Instituutiot ja kollektiiviset toimijat, joihin niiden oma historia vaikuttaa, muokkaavat intressejä, joten yksilön preferenssit eivät välttämättä välity sinällään päätöksentekoon näiden toimijoiden kautta. Kollektiivisiksi toimijoiksi käsitän tässä esimerkiksi etujärjestöt ja puolueet. Eri toimijat käyttäytyvät eri tavoilla kontekstista riippuen. Loppujen lopuksi poliittisessa päätöksenteossa esitetyt vaatimukset saattavat poiketa alkuperäisistä yksilöiden vaatimuksista hyvinkin paljon. Mentaaliset mallit, taloudelliset ja sosiaaliset instituutiot ohjaavat poliittista päätöksentekoa riippuen kontekstista, ja on vaikea sanoa, millä tekijällä on lopputulokseen suurin vaikutus. Myös kehityksen ohjaaminen odottamattomille, uusille poluille on mahdollista historian aiheuttaman sattuman vaikuttaessa päätöksentekoon. Instituutioilla taas on taipumus ikään kuin tunnistaa tietyt intressit muita paremmin ja suosia tiettyjä tulkintoja päätöksenteon päämäärästä toisten tulkintojen kustannuksella. (Immergut 1998, 16 – 21.)

Hyvinvointivaltioiden mesotaso tarkastellut Paul Pierson (1996) väittää, että radikaalin hyvinvointivaltion supistamisen sijasta monissa valtioissa on nähtävissä yhä selkeä hyvinvointivaltion jatkuvuus. Hänen mielestään ei ole olemassa perusteita väitteille radikaalista hyvinvointivaltioiden peruuttamisesta (*dismantling*), ja muutokset ovat olleet radikaalien sijasta inkrementaalisia eli vähittäisiä. Piersonin näkemyksessä oletukset radikaaleista reformeista ovat peräisin hyvinvointivaltion laajenemiskauden teoriamalleista, ja hänen mielestään esimerkiksi instituutioiden muuttaminen hyvinvointivaltiossa on harvinaista. On virheellistä olettaa, että taloudellinen muutos, työväestön järjestäytymättömyys ja heikko valtio olisivat luoneet olosuhteet karsinnan politiikalle. Se, että näin ei ole, on osoitus hyvinvointivaltion kypsästä vaiheesta ja



siitä, että hyvinvointivaltion kaventaminen ei ole pelkkä peilikuva sen laajentumisvaiheelle. Hyvinvointivaltion kaventamisvaihe vaatii uudenlaisia teorioita laajentumisvaiheen teorioiden sijasta. Piersonin tunnettu uusinstitutionalistinen väite on, että hyvinvointivaltio houkuttelee oman kannatuksensa. Yksi selitys hyvinvointivaltion odottamattomalle kestokyvyille on se, että aikaisemmillä poliittisilla ratkaisuilla luoduilla intressiryhmillä on nykyään niin ikään vaikutusmahdollisuudet politiikkaan. Tällaisilla ryhmillä tarkoitetaan hyvinvointivaltion itsensä luomia intressiryhmiä kuten erilaisten tulonsiirtojen saajia, jotka eivät itse ole luoneet hyvinvointivaltiota, mutta jotka hyvinvointivaltion niukkuuden aikana voivat puolustaa etujaan ja vallitsevaa järjestelmää hyvinkin kiihkeästi. Siten hyvinvointivaltio on itse luonut oman jatkuvuutensa näiden uusien vahvojen ryhmien kautta. (Pierson 1996, 147 – 179.)

Niinpä hyvinvointivaltion kasvu itsessään on muuttanut sosiaalipolitiikkaa. Nykyaikaiset politiikat toimivat ympäristössä, joka on aiempien politiikkojen tulosta, kuten juuri esimerkiksi hyvinvointivaltion itsensä luomat uudet, vahvat intressiryhmät ovat. Sosiaalisten ohjelmien kannatus ja muutoksen tekemisen vaikeus juontavat juurensa demokraattisten poliittisten instituutioiden konservatiiviseen luonteeseen. On helpompaa jättää päätös tekemättä, kuin tehdä se ja ottaa poliittinen riski. Vallan tehokas jakautuminen vaikeuttaa reformeja niin ikään. Tosin reformien tekeminen ei ole helppoa myöskään keskitetyn vallan mallissa, sillä äänestäjät valvovat etujaan. Sosiaaliohjelmiin kiinnittyneet ryhmät ovat muodostaneet uudenlaisen verkoston, jonka tyytyväisenä pitäminen edistää enemmän polkuriippuvaista päätöksentekoa kuin syvällisiä muutoksia. (Pierson 1996, 174 – 179.)

### *Polkuriippuvuus*

Polkuriippuvuus on mainittu edellä jo useamman kerran, sillä se liittyy läheisesti historiallis-institutionalistiseen tutkimussuuntaukseen ja hyvinvointivaltion muotoilemiseen. Sosiaalipoliittisessa tutkimuksessa polkuriippuvuus on yhdistetty institutionaaliseen vakauteen ja ennustettavuuteen. Polkuriippuvuudella tarkoitetaan aikaisempien valintojen vaikutusta päätöksentekoon myös sellaisessa tilanteessa, jossa jokin toinen valinta olisi järkevämpi ja hyödyllisempi. Sosiaalisia kysymyksiä käsitellään sen mukaisesti, millaiset lähtökohdat valtion institutionaalinen rakenne käsittelylle antaa ja miten ongelma niiden kautta määrittyy. Tuloksena on institutionaalinen jatkuvuus, tosin ei välttämättä maan kohdatessa syvän kriisin tai joutuessa vakavaan konfliktiin. Polkuriippuvuuden sävyttämälle päätöksenteolle tyypillistä on, että ratkaisu, joka olisi mahdoton jossakin toisessa ympäristössä, koetaankin luonnolliseksi ja parhaaksi toisaalla,

koska päätökset tehdään jo olemassa olevien rakenteiden ja käytäntöjen pohjalta. Aiemmat päätökset luovat edellytykset seuraaville päätöksille, ja institutionaaliset ratkaisut ehdollistavat tulevia ratkaisuja. (Bahle 2003, 15 – 16; Bonoli ja Palier 1998, 318 – 321.) Polkuriippuvuuden käsitteellä on alun perin tarkasteltu teknologista tehottomuutta tilanteessa, jossa esimerkiksi jokin teknologinen innovaatio ei ole yleistynyt odotetulla tavalla, vaan jokin vanhempi ja tehottomampi ratkaisu on säilyttänyt valta-asemansa. Sosiaalipolitiikassa kiintoisa kysymys on, murtuvatko historian ehdollistamat polut ja vaikuttavatko innovaatiot niihin. (Saari 2003, 8 – 9.)

Laaja esimerkki polkuriippuvuudesta on Raija Julkusen (2001) näkemys 1990-luvun Suomessa toteutetusta säästö- ja karsintapolitiikasta. Vaikka toteutetuissa reformeissa oli kyse sosiaalipolitiikan ns. suunnanmuutoksesta, se toteutettiin jatkuvuuksia ja jo olemassa olevia polkuja mukaillen. Jo rakennetut sosiaalipoliittiset järjestelmät ehdollistivat muutosta, jonka jälkeisen tilanteen voi nähdä kahdella tavalla: Hyvinvointivaltio voi iskeä vastaan kestävyydellään säilyttäen kansalaisten kannatuksen ja saavuttamalla paremman rahoituksellisen vakauden. Toisaalta hiipivä muutos ja hyvinvointivaltion takaisin painaminen on tosiasia, joka tulee nakertamaan sosiaalipoliittisten järjestelmien vastustuskykyä. (Julkunen 2001, 291 – 300.)

Myös uusinstitutionaalisessa taloustieteessä institutionaalista muutosta pidetään historiasidonnaisena eli polkuriippuvuuksia esiintyy. Taloushistorioitsija Douglass C. Northin lähtökohtana on, että instituutiot ovat ihmisen toimintaa rajoittava viitekehys, joten hän edustaa uusinstitutionalismissa rationaalisen valinnan koulukuntaa. Instituutiot ohjailevat ihmisten käyttäytymistä ja luovat rakenteen jokapäiväiseen elämään. Ne määrittelevät ihmisten olemassa olevat vaihtoehdot sekä kirjoitetuin että abstraktein koodein. Tunnetussa pelivertauksessa North nimittää instituutioita pelin säännöiksi ja organisaatioita pelaajiksi. (North 1990, 3 – 4.) Tämä eroaa selkeästi sosiologian organisaatiotutkimukselle ominaisesta käsityksestä instituutioista kulttuurisina syvärakenteina, joihin toimijoiden on sopeuduttava (Scott 2001, 29 – 31). Taloustieteellisestä näkökulmasta instituutiot ehdollistavat toimintaa ja edistävät polkuriippuvuutta, koska ne ovat olemassa liiketoiminnallisten kustannusten kehyksessä. Erilaiset institutionaaliset rakenteet onnistuvat vähentämään liiketoiminnallisia kustannuksia eri tavoin, minkä vuoksi historialla on väliä. Jos kustannuksia ei olisi, vallalla olisivat aina sellaiset käytännöt jotka takaavat kaikkein tehokkaimmat tulokset. Kustannusten muuttuessa seurauksena olisi välittömästi instituutioiden muotoileminen uudelleen. Institutionaalinen muutos on vähittäistä, koska muutoksen osapuolet joutuvat neuvottelemaan saavuttaakseen mahdollisimman suuren hyödyn. Tämä vaatii tietynlaisen institutionaalisen kehyksen, jossa voidaan saavuttaa kompromisseja. Esimerkiksi poliittiset instituutiot voivat olla mainioita ympäristöjä tällaiselle neuvottelulle. Muutoksesta

neuvottelevien osapuolten on toimittava yhteistyössä ja tehtävä sopimuksia myös muiden intressiryhmien kanssa. (North 1990, 89 - 90.)

Myös mentaaliset mallit voivat ohjata toimintaa siten, että noudatetaan jo olemassa olevia polkuja ja jatkuvuuksia. Nämä mallit voivat olla hyvin pysyviä, jolloin toimintaa pidetään niiden mukaisena, vaikka niin ei todellisuudessa olisikaan. Tällaiseen mentaalisen mallin juurtuneisuuteen viittaa Robert Cox (2004) kirjoituksessaan skandinaavisen hyvinvointivaltiomallin uskollisuudesta tietylle idealle. Skandinaavisen mallin peruspiirteet tai perusarvot – universalismi, solidaarisuus ja riippumattomuus markkinoista – ovat kohtalaisen laajat ja siten myös epä-määräiset. Konfliktin sattuessa ideologinen sitoutuneisuus skandinaaviseen malliin on niin vahva, että näitä perusarvoja pyritään ikään kuin laajentamaan siten, että poliittiset muutokset vaikuttaisivat olevan sopuoinnussa niiden kanssa. Coxin mukaan edellä mainittuihin perusarvoihin onkin mahdollista sovittaa mikä tahansa poliittinen reformi, sillä hänen mukaansa ne jättävät sen verran tulkinnanvaraa, että poliittiset reformit voidaan tulkita perusarvoihin sopiviksi. Arvoja voidaan tulkita joko kapealla tai laajalla tavalla. Kapea tulkinta johtaa helposti siihen, että mikä tahansa hyvinvointivaltion laajenemisen jälkeinen reformi voidaan nähdä hyvinvointivaltion takaisinpanamisena, paluuna ”huonompaan”. Laaja tulkintatapa puolestaan mahdollistaa monenlaiset tavat harjoittaa sosiaalipoliittikkaa, kun kapea tulkintatapa sallisi vain tietynlaiset poliittiset ratkaisut. Arvojen tulkintatapa ja niiden painottaminen on yksi suurimmista konfliktin syistä poliittisessa päätöksenteossa, sillä ne luovat skandinaavisessa hyvinvointivaltiossa yhäkin vahvan identiteetin päätöksentekijöille. Arvot ovat juurtuneet päätöksentekoon syvästi siitä huolimatta, että ne voivat olla jopa keskenään ristiriidassa. Syy skandinaavisen mallin pysyvyyteen on se, että perusarvot dominoivat yhä odotuksia siitä, mitä milloinkin tapahtuu ja tulkintoja siitä, mitä hyvinvointivaltiolle on jo tapahtunut. (Cox 2004, 204 – 206.)

Usein voi olla ehkä helpompaa todistaa, että idea on aiheuttanut poliittisen päätöksenteon kautta muutoksen jollakin alalla, kuin todistaa idean vaikutus asioiden muuttumattomuuteen. Cox käyttää artikkelissaan lähestymistapaa, jonka mukaan *ideat* ovat mekanismi arvojen ja alati vaihtuvien olosuhteiden välillä. Perusarvot vaikuttavat toimijoiden preferensseihin, luovat poliittisia koalitioita tai muuttavat politiikan kehitystä. Niitä voidaan tarkastella myös jokapäiväisten kognitiivisten käsitysten muodostajina, siten niillä voi olla jatkuva piilovaikutus. Jos hyvinvointivaltiomallin arvojen käsitteistäminen on tarpeeksi laajaa ja arvot ovat käytettävissä la-veasti, poliittinen reformi ei välttämättä johda ajatukseen, että hyvinvointimalli olisi jotenkin epäkelpo. Juuri tämä on ideauskon aiheuttamaa polkuriippuvuutta: olosuhteiden muuttuessa pidetään kiinni tutuista ja turvallisista arvoista. Muuttuvissa olosuhteissa ympäristöntulkinta suo-

datetaan arvojen läpi ja arvoja ikään kuin laajennetaan, jotta muutokset ymmärrettäisiin paremmin. Arvoja voidaan käyttää hyväksi reformeja perusteltaessa, ja arvoihin tukeudutaan ja niiden mahdollinen ristiriitaisuus hyväksytään. Tällainen polkuriippuvuus on tulosta siitä, että pohdinnat nykyisten poliittisten muutosten uskollisuudesta skandinaaviselle mallille johtavat itse mallin – tai sen ihanteen – laajentamiseen. (Cox 2004, 206 – 208; 215 – 216.) Tämä käsitys skandinaavisen mallin polkuriippuvuudesta on kiintoisa sen rinnalla, että usein polkuriippuvuus nähdään tuloksena poliittisesta mukavuudesta eli poliittisten riskien välttämisestä, instituutioiden suuresta roolista yhteiskunnassa tai intressiryhmien halusta taistella saavutettujen etujen puolesta. Arvojen ja ideoiden vaikutus preferensseihin on usein sivuutettu (Cox 2004, 216; katso esim. Pierson 1996). Kutsuisin Coxin käsittelemää toisensuuntaista mekanismia, jossa tapahtumat sovitetaan arvomalliin ikään kuin jälkikäteen itse mallia laajentamalla, mentaaliseksi polkuriippuvuudeksi.

### *Innovaatio polunkatkaisijana*

Bahle on siis todennut, että uudistukset eivät aina ole sitä miltä näyttävät, ja että huolimatta reformeista tietyt institutionaaliset erot maiden välillä säilyvät. On kuitenkin olemassa myös innovatiivisia uudistuksia, jotka johdattavat kehitystä uusille urille. Giuliano Bonoli ja Bruno Palier (1998) ovat tutkineet innovatiivisia sosiaalipoliittisia uudistuksia Ranskassa ja Iso-Britanniassa ja todenneet, että lakisäätteiset muutokset esimerkiksi terveydenhoidossa saattavat luoda kokonaan uusia toimintamalleja ja poikia lisää samankaltaisia uudistuksia myöhemmin tulevaisuudessa. Hyvinvointivaltion viimeaikaisissa muutoksissa, joita Bonoli ja Palier kutsuvat ensimmäiseksi muutosaalloksi, edellytykset yhä suurempiin reformeihin on toisinaan päästy luomaan, joten tulevaisuudessa tiedossa voi olla entistä radikaalimpia toimenpiteitä. Tässä innovatiivisilla uudistuksilla on tärkeä rooli, sillä vaikka ne eivät suoraan rajoittaisikaan hyvinvointivaltiota, ne saattavat luoda institutionaalisia mahdollisuuksia rajoittamiselle. Innovatiivisella uudistuksella tarkoitetaan uudistusta, joka on lähtöisin olemassa olevista rakenteista ja toimintatavoista, mutta joka sisältää institutionaalisen muutoksen. Institutionaalisissa rakenteissa voivat muuttua aiemmat poliittiset preferenssit tai uusia politiikan vaihtoehtoja voi tulla esille. Innovatiiviset uudistukset ovat käännekohtia, joissa kehitystä ohjataan uudenlaisille urille, mahdollisesti sellaisille, jotka eivät aiemmin olisi tulleet kysymykseenkään. Innovatiivisten uudistusten tärkein merkitys onkin juuri vaikutuksessa tulevaisuuteen. Näin mahdollistetaan inkrementaalinen muutos, joka lopulta johtaa suurempaan muutokseen. (Bonoli ja Palier 1998, 318 – 327.)

### 4.3 Innovaatio sosiaalipolitiikassa

Sosiaalipoliittiset järjestelmät siis pitävät sisällään innovaatioita, vaikka perinteisesti innovaatiolla on tarkoitettu teknologisia innovaatioita. Innovaation käsite ei kuitenkaan rajaudu teknologiaan, vaan nykyään puhutaan myös inkrementaaleista innovaatioista ja sosiaalisista innovaatioista. Sosiaalisesta innovaatiosta on viime aikoina keskusteltu siinä määrin, että kyseinen käsite vaikuttaa sopivan kaikkialle ja mihin tahansa tarkoitukseen. Kaikki innovaatiot ovat kuitenkin tavallaan sosiaalisia, koska niissä on kyse sosiaalisten käytäntöjen muutoksista (Heiskala 2004, 46). Erään innovaation perusmääritelmän on antanut Everett M. Rogers (1995), joka nimitää innovaatiota ideaksi, käytännöksi tai asiaksi, joka on yksilöiden tai muiden toimijoiden mielestä uusi. Jos aikaa innovaation ensimmäisestä keksimisestä on kulunut, on kyseessä kuitenkin innovaatio, jos asia vaikuttaa yksilölle uudelta. Se, kuinka yksilö havaitsee idean uutuuden, määrittää hänen reaktionsa siihen. (Rogers 1995, 11.)

Sosiaalipolitiikassa innovaatioiden kysyntään vaikuttavat monet tekijät. Yhteiskunnan rakenteellinen muutos luo sosiaalisia riskejä, joihin on vastattava, ja mitä nopeampaa muutos on, sitä todennäköisempää on riskien syntyminen. Ratkaisua kaipaava sosiaalinen kysymys voidaan joko sisällyttää vallitseviin instituutioihin tai jos riskeihin vastaaminen ei onnistu vallitsevissa institutionaalisissa puitteissa, syntyy uusi, vanhasta irrottautuva sosiaalipoliittinen instituutio. Uuden järjestelmän syntyminen edellyttää, että vanhan järjestelmän kattamasta väestöryhmästä voidaan erottaa alaryhmä uutta järjestelmää varten. Jos tämä ryhmä kasvaa nopeasti, se saattaa saada oman sosiaalipoliittisen järjestelmänsä. Innovaatioiden kysyntä sosiaalipolitiikassa on suurimmillaan silloin, kun tällainen ryhmä muodostuu. Esimerkkejä 1990-luvulla syntyneistä uusista riskeistä, joihin on vastattu uusilla instituutioilla, ovat velkasaneerausjärjestelmä ja tarveharkintainen työttömyyskorvaus. (Saari 1998, 40 – 42.)

Sosiaalisilla innovaatioilla tarkoitetaan ”regulaation (lainsäädäntöön, viranomais-sääntelyyn), politiikkaan sekä organisatorisiin rakenteisiin ja toimintamalleihin liittyviä uudistuksia, jotka parantavat yhteiskunnan suorituskykyä” (Heiskala 2004, 10). Suorituskyvyn parantumisella voidaan tarkoittaa sekä taloudellista että sosiaalista suorituskykyä. Sosiaalisia innovaatioita voi syntyä monilla yhteiskunnan eri tasoilla, kuten yksityisissä ja julkisissa organisaatioissa, järjestöissä, ammattiryhmissä tai tietyillä alueilla. Usein kyseessä on innovaatiorypäs, jossa tällaiset institutionaaliset, poliittiset ja organisatoriset uudistukset täydentävät toisiaan sekä rinnalla syntyviä teknologisia ja taloudellisia innovaatioita. Sosiaalisten innovaatioiden syntyminen riippuu yhteisöllisistä oppimisprosesseista ja kulttuuristen rakenteiden uudistumisesta. Näiden

taustalla ovat usein yhteiskunnassa kasautuneet ongelmat ja muutokset sen toimintaympäristössä. (Heiskala 2004, 10 – 11; 48.) Innovaation sosiaalisen luonteen merkitys on kahtalainen: ensiksikin oppiminen tapahtuu useimmiten sosiaalisissa verkostoissa ja vuorovaikutusprosesseissa, joissa myös innovaatiot useimmiten syntyvät. Tällaisissa toimijaverkostoissa olennaista on tiedonkulun sujuvuus ja toimijoiden välinen luottamus, jotta verkosto toimisi hyvin. Toinen puoli innovaatioiden sosiaalisessa luonteessa on niiden sosiaalinen ja institutionaalinen ympäristö. Innovaatiot ovat vain harvoin sosiaalisesti neutraaleja, ja institutionaalinen ja sosiaalinen ympäristö vaikuttaa olennaisesti siihen, kuinka uudistukset otetaan vastaan ja kuinka ne leviävät käyttöön yhteiskunnassa. Jos korostetaan sitä, että uudistuksen tarkoitus on ratkaista ongelmia, sosiaalisia innovaatioita voidaan luonnehtia myös ongelmanratkaisuun tarkoitetuiksi sosiaalisten suhteiden ja sosiaalisten instituutioiden uudistuksiksi. Tällaiset uudistukset voivat liittyä vaikkapa teknologiaan, tuotteiden kaupallistamiseen, organisaatioiden toimivuuteen tai sosiaaliseen toimintaan. Myös yksilöiden toimintaa suuntaavien instituutioiden kuten yhteiskunnan vakiintuneiden käytäntöjen, normien ja hallinnollisen sääntelyn uudistuksia voidaan pitää sosiaalisina innovaatioina. (Ruuskanen 2004, 35 – 38.)

Pelkän innovaatioiden keksimisen ohella tärkeää on myös innovaatioiden käyttöönotto ja niin kutsuttujen hyvien käytäntöjen levittäminen. Tätä voidaan kutsua myös innovaation istuttamiseksi. Paikalliset innovaatiot ovat usein pikemminkin lainattuja ideoita kuin omia radikaaleja innovaatioita. Sen lisäksi, että tuetaan innovaatioiden syntymistä, olisi myös huomioitava innovaatioiden hyväksyttävyyteen, käyttöönottoon ja leviämiseen vaikuttavat sosiaaliset ehdot. (Ruuskanen 2004, 33 - 35.) Instituutiot muokkaavat ja rajoittavat toimijoiden innovaatiokäyttäytymistä. Osa instituutioista on suunniteltavissa tietoisesti, osa ei, ja juuri ei-tietoisesti muuttuvat instituutiot ovat innovaatiotoiminnan näkymätön toimintaympäristö. Usein juuri tästä näkymättömästä toimintaympäristöstä syntyvät innovaatioihin liittyvän toiminnan alueelliset ja kansalliset erityispiirteet. (Lemola 2000, 167.)

## 5 Sosiaalisen yrityksen institutionalisoiminen

### 5.1 Innovaation vieminen lainsäädäntöön

Edellä olen käsitellyt sosiaalipalvelujen asettamista institutionaaliseen kehykseen ja sen myötä sivunnut muutamia keskeisiä uusinstitutionalismiin väitteitä siitä, että hyvinvointivaltio houkuttelee oman kannatuksensa ja että historia, mentaaliset mallit sekä taloudelliset ja sosiaaliset instituutiot vaikuttavat sosiaalipoliittiseen päätöksentekoon. Innovaatiot liittyvät tähän läheisesti, sillä kun sosiaalipolitiikassa on kysyntää innovaatiolle ja sellainen kohdataan, reaktioita on monenlaisia. Osa reaktioista on todennäköisesti vanhojen hyvinvointivaltion rakenteiden ja instituutioiden esiin houkuttelemia ja osa uusia polkuja etsiviä, radikaalejakin.

Sosiaalinen yritys on Suomeen muualta saapunut innovaatio, joka on paikoin jo otettu käyttöön, ja yleiskuvaltaan sosiaalisten yritysten kenttä on jäänyt sotkuiseksi. Sosiaalisen yrityksen istuttamisessa Suomeen ovat olleet tärkeinä tekijöinä erilaiset kolmannella sektorilla toimivat projektit, EU-rahoitus ja yhä kasvaneiden toimijaryhmien kuten esimerkiksi työttömien panos. Kun innovaation istuttamisessa on haluttu mennä pidemmälle, on käännytty lainsäädännön puoleen ja lähdetty hakemaan ratkaisua määrittelyntarpeeseen sieltä. Tällaisen uuden institutionaalisen kehyksen luominen on kiintoisa prosessi tilanteessa, jossa kentällä on jo paljon erilaisia ja erinimisiä toimijoita kuten suojatyökeskukset, sosiaaliset yhteisöt, työpajat ja osuuskunnat. Myös näiden rahoituslähteitä on jo lukuisia, kuten työllistämistukien lisäksi erilaiset projektirahoitukset ja Raha-automaattiyhdistyksen tuet. Ennen toimijakentän selkiyttämistä määrittelyillä on kuitenkin pitänyt ratkaista kysymys siitä, onko lainsäädäntö sosiaalisen yrityksen kohdalla ylipäättään tarpeen. Keskustelua tästä käytiin verraten vähän ennen kuin lakiesitystä alettiin laatia, mihin syynä lienee ko. aiheen tutkimuksen vähyys. Lakiesityksen laatinut työryhmä käytti kuitenkin hyväkseen jo olemassa olevia, sosiaalista yritystä koskevia tutkimuksia, joissa pohditaan myös sitä, onko lainsäädäntö välttämätön vai ei.

Kauppa- ja teollisuusministeriön asettama työryhmä (KTM 2002, ks. luku 5.3) ehdotti raportissaan erillisen lain säätämistä sosiaalisista yrityksistä, mutta sitä ei pidetty ensisijaisena vaihtoehtona. Ennemmin ryhmä oli sen kannalla, että sosiaalinen yritys määritellään tarvittaessa eri hallinnonalojen lainsäädännössä. Määrittelemistä pidettiin tärkeänä sen vuoksi, että sosiaaliin yrityksiin kohdistuvat epäilykset kilpailuvääritymistä hälvenisivät ja jotta selkeä yritysidentiteetti helpottaisi verkottumista muun yritystoiminnan kanssa. Lisäksi määrittely mahdollistaisi jatkossa sosiaalisen yrityksen erityiskohtelun työllistämiskysymyksissä ja verotuksis-

sa. Nämä määrittelyperusteet mainitaan myös itse lakiesityksessä. KTM:n työryhmä esitteli vaihtoehtoisia tapoja määrittelyn tekemiseksi. Ensimmäisenä mainitaan erillisen lain säätäminen, mutta sen vaikeutena pidetään lain sisällön laatimista tarpeeksi kattavaksi. Toinen vaihtoehto olisi sosiaalisen yrityksen määrittelemine eri hallinnonalojen lainsäädännössä, jolloin sosiaalisesta yrityksestä tulisi tunnetumpi, mutta määritelmä ei kuitenkaan olisi yleinen ja yksiselitteinen. Muina keinoina raportissa mainittiin sosiaalisen yrityksen määrittelemine valtioneuvoston periaatepäätöksellä<sup>1</sup> ja se, että sosiaaliset yritykset sopivat itse keskuudessaan määrittelystä. Viime mainittu ei välttämättä johtaisi määrittelyn selkiintymiseen, koska kilpailevia määritelmiä saattaisi syntyä, eikä keskinäisesti sovittu määritelmä välttämättä saavuttaisi uskottavuutta muiden yritysten keskuudessa. (KTM 2002, 24 – 28.)

Pekka Stenholmin ja Johanna Lehdon (2000) Turun kauppakorkeakoulussa tekemässä sosiaalisen yrityksen soveltuvuustutkimuksessa lähtökohtana oli myös, että erillistä lainsäädäntöä ei tarvita. Tutkijat haastattelivat sosiaaliseen yritystoimintaan liittyvien tahojen edustajia yrityselämästä, työhallinnosta, Kelasta, kunnista sekä vajaakuntoisten järjestöistä ja yhteisöistä. Asiantuntijoiden mukaan vajaakuntoisten työllistämistä tulee ohjata jonkinlaisella lainsäädännöllä, mutta esimerkiksi siitä, tulisiko sosiaalisista yrityksistä olla olemassa erillinen laki, esiintyi monenlaisia mielipiteitä. Lainsäädännöllä ei voida pakottaa vajaakuntoisia työelämään tai yrityksiä työllistämään vajaakuntoisia, sillä yrityssektorilla toimivat lainsäädäntöä paremmin erilaiset kannusteet ja porkkanat, joilla vajaakuntoisten työllistäminen tehdään houkuttelevammaksi. Osa asiantuntijoista kannatti erillistä lainsäädäntöä sosiaalisista yrityksistä siksi, että siten sosiaalisten yritysten valvonta olisi helpompaa ja toiminta avoimempaa. Erillisellä lainsäädännöllä voitaisiin myös vakiinnuttaa ja selkiyttää sosiaalisten yritysten asemaa sekä tunnustaa niiden erityisasema esimerkiksi yhteiskunnan tukien saamisessa. Erillislainsäädännön ohjausta tarvittaisiin myös siinä tapauksessa, että sosiaalisten yritysten verotuskohtelu on normaaleista yrityksistä poikkeava, jotta ne voisivat toimia avoimilla markkinoilla. (Stenholm ja Lehto 2000, 83 – 84.)

Osa asiantuntijoista oli kuitenkin sen kannalla, että erillisen lain sijasta muotoiltaisiin nykyistä lainsäädäntöä. Tämä siksi, että Suomessa pyritään muutenkin lain säädännön yhtenäistämiseen, joten ei ole tarkoituksenmukaista luoda jatkuvasti uusia lakeja, varsinkaan jos pyritään kevyempään byrokraatiaan ja edistämään vajaakuntoisten tasa-arvoa ja yhtenäisiä työmahdollisuuksia. Joidenkin mielestä erillinen laki lisäisi eriarvoisuutta ja vaarantaisi samalla sen, että sosiaalinen yritys voisi olla osa normaalin yhteiskunnan normaalia toimintaa. Niin ikään asian-

---

<sup>1</sup> Periaatepäätöksen määrittely voidaan tehdä siten, että se sitoo kaikkia hallinnonaloja. Se voi myös sisältää valtioneuvoston näkemyksiä siitä, millä tavoin eri hallinnonalojen tulisi edistää sosiaalista yritystoimintaa. (KTM 2002, 27.)



tuntijat pelkäsivät, että jos sosiaalisesta yrityksestä tehdään erillislaillla oma juridinen yritysmuotonsa, nykyinen suojatyökeskusverkosto omaksuu sosiaalisen yritystoiminnan, eikä käytännössä tapahdu mitään radikaalia. Asiantuntijoiden mielestä näin ei välttämättä syntyisi aitoja sosiaalisia yrityksiä ollenkaan, vaan ainoastaan suojatyökeskukset jatkaisivat toimintaansa uudella tavalla tuettuina. Erillisen lainsäädännön vastustajien perusargumentti oli, että jos sosiaalisille yrityksille ei myönnetä sellaisia taloudellisia etuisuuksia, jotka ovat suurempia kuin vajaakuntoisten työntekijöiden lisäarvontuottovaje, erillistä lainsäädäntöä ei tarvita. Vajaakuntoisten työllistämisen tuet pitäisi kanavoida työllistettävien henkilöiden kautta ikään kuin henkilökohtaisena oikeutena. Mitä tulee lainmuutoksiin, tärkeänä kysymyksenä pidettiin sitä, kuinka vajaakuntoisten työntekijöiden palkka ja sosiaaliturva saadaan sovitettua yhteen. Monet asiantuntijat korostivat sitä, että nykyinen sosiaaliturvajärjestelmä ei kannusta vajaakuntoisia työllistymään, joten lainmuutoksilla olisi turvattu, ettei vajaakuntoisen toimeentulo heikkene työllistymisen myötä. (Stenholm ja Lehto 2000, 83 – 84.) Tässä näkyy vastakkainasettelu siitä, ajatellaanko vajaakuntoisten työttömyyden syyksi kannustavuuden puute ja työnantajien huonot mahdollisuudet palkkaamiseen vai työnpuute ja ennakkoluulot vajaakuntoisten työllistämiseen.

Lakiesitystä työministeriössä valmistellut lainsäädäntöneuvos Pasi Järvinen (2003) kirjoittaa, että sosiaalisen yrityksen määrittelemiselle laissa on useita asiaperusteita. Lain tarkoituksena on, että sosiaalisten yritysten tukijärjestelmiä kehitetään myös tulevaisuudessa, ja tuet myönnetään sosiaalisille yrityksille erityisin ehdoin. Tarkasti suunnatut toimet heikossa työmarkkina-asemassa olevien työllistämiseksi on helpompi toteuttaa, jos sosiaalisen yrityksen käsite on määritelty samalla tavalla kaikilla hallinnon aloilla. Siihen, että erillislakiin päädyttiin, vaikutti hallitusohjelmakirjaus, jonka mukaan hallitus antaa lakiesityksen sosiaalisista yrityksistä. Niinpä lakiesityksen jatkuvana pohjana on ollut, että aiheesta säädetään eduskuntalaillla. Näin on haluttu määritelmän kautta vakiinnuttaa sekä sosiaaliset yritykset että niiden keskeiset oikeudet ja velvollisuudet. (Järvinen 2003, 87.)

Tässä mainitut argumentit puolesta vastaan toistuvat intressiryhmillä eri muodoissa ja asiayhteyksissä kautta lainsäädäntöprosessin. Edellä esitellyistä lakiesitystä edeltäneistä näkemyksistä huomataan, että lainsäädäntöä on ajanut hyvin vahvasti sen hallitusohjelmakirjaus. Hiljattain ja harvakseltaan Suomeen levinnyt innovaatio siis otettiin mukaan työllisyysasteen nostamistalkoisiin, ja huolimatta asiantuntijoiden eriävistä näkemyksistä erillislainsäädäntöä päätettiin kokeilla. Seuraavissa luvuissa esittelen, miten innovaation istuttaminen institutionaaliseen kehukseen tapahtui.

## 5.2 Tutkimusaineisto: intressiryhmät

Valitsin tutkimukseni aineistoksi intressiryhmien antamat lausunnot hallituksen lakiesitykseen ja työelämä- ja tasa-arvovaliokunnassa kuultujen tahojen lausunnot. Lisäksi aineistooni kuuluu luonnollisesti hallituksen kolmikymmensivuinen lakiesitys perusteluineen, valiokunnan mietintö, eduskunnan vastaus hallitukselle, päätökset ja lopullinen laki. Tausta-aineistona käytän paitsi kirjallisuutta ja artikkeleita, myös joitakin työministeriön julkaisuja ja kauppa- ja teollisuusministeriön asettaman sosiaalisen yrittäjyyden työryhmän loppuraporttia. Hankin aineiston pääasiassa puhelimitse ja postitse pyytämällä eri tahoja kuten ministeriöitä, valiokuntaa ja intressiryhmiä toimittamaan minulle lausuntonsa. Suurimman osan lausunnoista sain suoraan lakia valmistelleesta ministeriöstä eli työministeriöstä ja työelämä- ja tasa-arvovaliokunnasta. Osan lausunnoista hankin internetin kautta, ja verkosta sain myös kuvaukset lakiprosessin muista vaiheista, lakiesityksen, itse lait ja useita tausta-aineistona käyttämiäni artikkeleita ja julkaisuja. Tausta-aineistona olen käyttänyt myös muutamia työministeriön lainsäädäntöneuvoston ja eduskunnassa kansanedustajana tai muussa toimessa työskentelevien henkilöiden kanssa käymiäni keskusteluja. Tämä lähinnä siksi, että saisin perustietoa lainsäädäntötyöstä, valiokuntatyöskentelestä ja muista käytännöistä, joita lakien muotoiluun liittyy. Näistä aiheista sain toki tietoa myös internetin kautta. Seuraavan sivun taulukossa 3 esittelen eri intressiryhmät, joiden lausuntoja olen käyttänyt aineistona. Taulukkoon on merkitty lausuntojen määrät, ja suluissa olevista numeroista ilmenee, jos joltakin taholta on tullut useampi lausunto tai lausuntoja useilta eri edustajilta. Tutkimuksessani kutsun lausunnonantajia myös intressiryhmiksi.

TAHO	HALLITUKSEN LAKIESITYS	TYÖELÄMÄ- JA TASA-ARVOVALIOKUNTA
Vammaisten, vajaakuntoisten ja työttömien järjestöt	Kehitysvammaisten tukiliitto ry Lihastautiliitto ry Mielenterveyden keskusliitto ry Näkövammaisten keskusliitto ry Työttömien Valtakunnallinen Yhteistointajärjestö TVY ry Valtakunnallinen työpajayhdistys ry Vates-säätiö (3)	Epilepsialiitto ry Etelä-Pohjanmaan sosiaalipsykiatrinen yhdistys ry Hengitysliitto Heli ry Invalidiliitto ry Mielenterveyden keskusliitto ry Vates-säätiö
Sosiaali- ja terveysalan järjestöt ja muut järjestöt ja säätiöt	Coop Finland ry Sininauhaliitto Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto ry Suomen Punainen Risti Suomen Setlementtiliitto Takuu-säätiö	Sininauhaliitto Suomen Punainen Risti
Työllistävät ja kuntouttavat yhdistykset ja säätiöt		EkoKuopio ry Raina-säätiö Silta-valmennusyhdistys Turun Seudun Työttömät TST ry Työ & Toiminta ry
Kierrätysyhdistykset	Suomen elektroniikan kierrättäjien yhdistys ry Suomen kierrätyskeskusten yhdistys ry	
Työvoimahallinto	TE-keskusten työvoimaosastot (16) Työvoimatoimistot (10)	
Työmarkkinajärjestöt	Palvelualojen ammattiliitto PAM ry Palvelutyönantajat ry <sup>1</sup> Suomen Yrittäjät Ympäristöyritysten Liitto ry Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliitto TT	Akava ry Palvelutyönantajat ry SAK ry Suomen Teknisten Toimihenkilöjärjestöjen Keskusliitto STTK Suomen Yrittäjät Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliitto TT
Ministeriöt	KTM STM Perhe- ja sosiaaliosasto Valtakunnallinen vammaisneuvosto (STM)	KTM STM Vakuutusosasto STM (peruspalveluministeri) TM (3)
Tutkijatahot	Maaseudun tutkimus- ja koulutuskeskus (HY)	Maaseudun tutkimus- ja koulutuskeskus (HY) Oulun yliopiston taloustieteellinen tdk. Yritystoiminnan tutkimus- ja koulutuskeskus, Pk-instituutti, Turku
Valtion virastot	Kilpailuvirasto Rikosseuraamusvirasto/Vankeinhoitolaitos	Rikosseuraamusvirasto Tietosuojavaltuutetun toimisto
Muut	Pohjoinen Equal –projekti Tervatulli Oy	Joensuun seudun Equal –projekti Etelä-Pohjanmaan TE-keskus/Raimo Harjunen Tervatulli Oy
Yhteensä lausuntoja	55	33

TAULUKKO 3. Intressiryhmät lakiesityksen aikana ja valiokunnassa.

<sup>1</sup> TT ja Palvelutyönantajat antoivat lakiesitykseen yhteisen lausunnon.

Taulukosta 3 nähdään, että sidosryhmissä eniten edustettuina ovat työvoimahallinto ja kolmannen sektorin toimijat. Käytettävissäni oli yhteensä 88 eri lausuntoa 76 eri taholta. Määrällisesti aineiston koko on 215 sivua. Mukana on 24 kolmannen sektorin edustajaa, 26 työvoimahallinnon edustajaa, kahdeksan työmarkkinajärjestöä, kolme eri tutkijatahoa, ministeriötä ja valtion virastoa ja neljä muuta edustajaa. Kolmannen sektorin toimijoissa suurimpana ryhmänä erottuvat erilaiset vammaisten ja vajaakuntoisten järjestöt, jotka toimivat selkeästi jonkin eturyhmän hyväksi. Niitä on joukossa yhdeksän. Valiokuntakuulemisessa on ollut mukana huomattava ryhmä kuntoutusta ja työllistymismahdollisuuksia tarjoavia yhdistyksiä ja säätiöitä, jotka eivät olleet työministeriössä kuultavina lainkaan. Kierrätisyhdistykset taas ovat mukana siksi, että Suomessa tähän saakka olemassa olleelle sosiaaliselle yritystoiminnalle kierrätys on ollut merkittävä liikeala. Osuustoimintaa lakiesitystä kommentoineissa tahoissa edustaa Coop Finland ry, jonka tavoitteena on edistää pienosuuskuntien toimintaedellytyksiä. Tutkimustahoista Maa-seudun tutkimus- ja koulutuskeskus<sup>1</sup> on osallistunut useisiin monikansallisiin sosiaalista yrittämistä koskeviin tutkimusprojekteihin ja ollut mukana kehittämässä Suomen työosuustoimintaa. Takuu-säätiö puolestaan on valtakunnallinen sosiaalialan järjestö, joka auttaa kotitalouksia velka- ja maksuvaikeuksien ratkaisemisessa. Sosiaalipalvelusäätiö Raina järjestää sosiaalisena palveluna työtoimintaa ja ammatillista kuntoutusta ja koulutusta vajaakuntoisille ja eri tavoin vaikeassa työmarkkina-asemassa oleville henkilöille Varsinais-Suomessa. Raina-konsernin toisesta osasta Rainan Tekopoint Oy:stä on lain voimaantulon jälkeen tullut rekisteröitynyt metallialan sosiaalinen yritys. EkoKuopio ry on erityisesti pitkäaikaistyöttömiä ja vajaakuntoisia henkilöitä työllistävä kierrätys- ja uusiotyökeskus.

Työvoimahallintoa aineistossa edustavat työ- ja elinkeinoelämän keskuskeskukset (TE-keskukset). Suomen maakunnissa on yhteensä 15 TE-keskusta, ja aineistossa on mukana lausunto 14 TE-keskuksesta. Lausuntoja on kuitenkin yhteensä 16, sillä Pirkanmaan ja Etelä-Pohjanmaan TE-keskuksilta on mukana kaksi lausuntoa kummastakin, sekä johtajalta että työvoimaosastolta. Pohjanmaan (Vaasan) TE-keskukselta ei ole lausuntoa lainkaan, mikä johtunee siitä, että Pohjanmaalla on kolme TE-keskusta, ja Pohjois-Pohjanmaan ja Etelä-Pohjanmaan TE-keskuksilta oli lausunto. Joihinkin TE-keskusten lausuntoihin on liitetty mukaan alueen suurimpien työvoimatoimistojen lausunnot (yhteensä 10 toimistosta Kaakkois-Suomesta ja Etelä-Pohjanmaalta). Muutoin työvoimatoimistojen mielipiteet on sisällytetty TE-keskusten omiin lau-

---

<sup>1</sup> Osa Mikkelin maaseudun tutkimus- ja koulutuskeskuksesta toimi aiemmin nimellä Helsingin yliopiston Osuustoimintainstituutti.

suntoihin. Ministeriöistä edustettuina ovat sosiaali- ja terveysministeriö (STM), kaupp- ja teollisuusministeriö (KTM) ja työministeriö, jossa laki valmisteltiin virkatyönä. Tutkimustahoista Turun kauppakorkeakoulun Pk-instituutti on tutkinut sosiaalisia yrityksiä 2000-luvun alussa. Taulukossa 3 niin ikään esiintyvä Raimo Harjunen on Etelä-Pohjanmaan TE-keskuksen johtaja ja antanut paitsi erillisen lausunnon kyseisen TE-keskuksen nimissä myös ollut kuultavana valiokuntakäsittelyssä. Hän oli kaupp- ja teollisuusministeriön asettaman työryhmän puheenjohtaja ja esiintyy lausunnoissaan pitkälti tässä ominaisuudessa. Taulukon 3 muut-kategoriassa oleva Tervatulli Oy on oululainen pääasiassa kuulovammaisia työllistävä kierrätysalan sosiaalinen yritys. Tervatulli Oy (perustettu 1997) on jo ennen sosiaalisten yritysten lain voimaantuloa nimittänyt itseään Suomen ensimmäiseksi sosiaaliseksi yritykseksi, mutta sitä siitä tuli virallisestikin vuoden 2004 alussa: Tervatulli Oy oli ensimmäinen uuteen sosiaalisten yritysten rekisteriin liittynyt yritys. Pohjoinen Equal ja Joensuun seudun Equal –projektit ovat osa Euroopan unionin sosiaalirahaston (ESR) rahoittamaa EQUAL-yhteisöaloitetta. Yhteisöaloitteen tavoite on ehkäistä syrjintää ja epätasa-arvoa työmarkkinoilla erilaisin alueellisin projektein ja hankkein.

Lakiprosessin aikana annetut lausunnot on joko pyydetty eri edustajilta tai heidät on kutsuttu kuultaviksi tilaisuuksiin. Tarkoituksena on ollut luonnollisesti kuulla sellaisia tahoja, joita valmis laki tulee koskettamaan. Työministeriö järjesti kesäkuussa 2003 lakiesityksestä erillisen kuulemistilaisuuden, johon oli kutsuttu seitsemän eri kolmannen sektorin edustajaa, ja muita tahoja on kuultu toisaalla. Sidosryhmät on siis pyydetty antamaan mielipiteensä laista, tosin esimerkiksi valiokuntakäsittelyyn eri ministeriöiden ja työmarkkinajärjestöjen edustajat kutsutaan automaattisesti. Se, mitä tahoja niiden lisäksi kutsutaan valiokuntakuulemiseen, riippuu muun muassa lain merkityksestä ja tärkeydestä, aluenäkökulmista ja tietenkin itse aiheesta. Kutsuttavista ja kuulemisen laajuudesta päätetään valiokuntakokouksissa, joissa jokainen valiokunnan jäsen saa perustellusti ehdottaa kutsuttavia. Tässä lakikäsittelyssä on silmiinpistävää, että vaikka kyseessä on uudenlainen yritysmuoto, kuulluissa tahoissa on vähäisesti markkinoiden edustajia. Markkinanäkökulmaa joukossa edustavat kaupp- ja teollisuusministeriö, Suomen Yrittäjät ja Tervatulli Oy siinä mielessä, että se on avoimilla markkinoilla toimiva yritys. Kilpailuvirasto tuo asiaan virallisen kilpailunäkökulman. TE-keskusten yritysosastoja lakia muokattaessa ei ole kuultu, vaikka normaalisti vastuu yritystoiminnasta on nimenomaan niillä.

Lausunnot ovat hyvin monenlaisia ja niiden taso on vaihteleva. Osassa lausunnoista otetaan suoraan kantaa itse asiaan eli vireillä olevaan lakiesitykseen, kun taas osa painottuu enemmänkin tiedolliseen esittelyyn. Osassa lausunnoista tyydytään referoimaan kommentoitava lakiesitys ja toteamaan, että hyvään suuntaan ollaan menossa, osassa lausunnoista taas esitetään

systemaattisen pohdinnan tuloksena syntyneitä parannusehdotuksia ja katsotaan aihetta useista eri näkökulmista. Vain osa lausunnon antajista hallituksen esityksen ja valiokunnan välillä on samoja, joten lausuntojen kirjo on melko laaja.

Aineiston hankinta oli mielestäni kohtalaisen helppoa, ja syy joidenkin lausuntojen puuttumiseen aineistosta oli yleensä se, että lausuntoa ei ole olemassa kirjallisena. Hallituksen lakiesityksessä oli erikseen mainittu, mitä tahoja esitystä valmisteltaessa oli kuultu, ja sain aineistoon lausunnot kaikilta esityksessä mainituilta tahoilta paitsi Suomen Kuntaliitolta ja Sosiaali- ja terveysjärjestöjen yhteistyöyhdistys YTY:ltä. Myöskään kumpaakaan (hallituksen esityksen ja valiokuntakuulemisen) oikeusministeriön lausunnoista ei ollut saatavissa. Kaikilta valiokuntakäsittelyssä kuulluiksi merkityiltä asiantuntijoilta ei ollut mahdollista saada lausuntoa tai muuta referaattia puheestaan, sillä osa paikalle kutsutuista oli esiintynyt vain muutaman minuutin tai ei ollut muutoin valmistellut mitään lausuntoa. Tähän syyksi mainittiin se, ettei aihe koskettanut läheisesti kyseistä tahoja, eikä esityksen valmistelemista tai siihen paneutumista nähty tarpeelliseksi. Tällaisia puuttuvia lausuntoja olivat viisi STM:n edustajaa, kansaneläkelaitoksen lakimiesedustaja, Oulun työvoimatoimisto, Vantaan Uusyrityskeskus ry ja Finnvera Oyj. Toisaalta sain aineistoon mukaan joitakin lausuntoja, joita ei kuulemispöytäkirjoihin ollut etukäteen merkitty lainkaan. STM:n edustajien puuttumista korvaavat kuitenkin saman ministeriön vakuutusosaston lausunto ja peruspalveluministerin lausunto. Jotkut valiokuntakuulemisiin merkityt mutta puuttuvat edustajat olivat jo antaneet lausuntonsa hallituksen esitykseen, joten he ovat mukana aineistossa. Pidän aineistoa riittävän kattavana tutkimusongelmaan ja tutkimuksen toteuttamiseen nähden.

Tutkimusanalyysin aluksi järjestin aineiston jakamalla sen ryhmiin ja tekemällä jaottelusta taulukon (taulukko 3). Käsittelyn helpottamiseksi ja yksittäisten lausuntojen etsimisen nopeuttamiseksi merkitsin aineistoon lyhyin kirjaintunnuksin ja värikoodein, mihin ryhmään mikäkin lausunto kuului. Tämän jälkeen kirjoitin lausunnoista ytimekkäät lyhennelmät, joissa pyrin tiivistämään lausunnot sinällään. Käytin lyhennelmiä analyysissä apuna runsaasti, sillä ne toimivat ikään kuin hakuteoksena varsinaiseen aineistoon. Luin aineiston kokonaisuudessaan läpi tutkimuksen aikana 4 – 5 kertaa, mutta pätkittäin luin lausuntoja toki enemmänkin. Lyhennelmät olivat suuri apu aineiston kokonaiskuvan säilyttämisessä, mutta periaatteessa teemoja tms. etsiessäni pystyin koko ajan käyttämään alkuperäisiä tekstejä, sillä aineisto ei ollut kooltaan hallitsemattoman suuri.

Pyrkimyksenäni oli järjestää aineisto, kuvailla aineistoa sanallisesti, tulkita se aineistolähtöisesti tekstianalyysin avulla ja tehdä aineistosta johtopäätökset. Sisällönanalyysin kei-

noin etsin aineistosta tutkimustehtävän kannalta olennaisia merkityksiä. Jouni Tuomi ja Anneli Sarajärvi (2003) kirjoittavat, että sisällönanalyysi sopii hyvin myös täysin strukturoimattoman aineiston analysoimiseen ja että sisällönanalyysillä saadaan kerätty aineisto järjestettyä johtopäätösten tekemistä varten. Ei siis ole tarkoitus, että järjestettyä aineistoa esiteltäisiin ikään kuin tuloksina vaan että aineistosta tehdään myös johtopäätöksiä. Aineistolähtöisen sisällönanalyysin vaiheet voidaan karkeasti tiivistää seuraaviin kolmeen vaiheeseen: (1) aineiston pelkistäminen, (2) aineiston ryhmittely ja (3) abstrahointi eli teoreettisten käsitteiden luominen. (Tuomi & Sarajärvi 2003, 105 – 111.) Pelkistin aineiston etsimällä siitä tärkeimmät ilmaukset ja merkitykselliset, tutkimuskysymyksiini liittyvät lauseet. Merkitsin ne suoraan aineistoon. Erittelin lausuntojen sisältöä myös kvantitatiivisesti kirjaamalla ylös selkeästi lausunnoissa toistuvat, lakia koskevat vaatimukset ja antamalla niille kirjaintunnukset. Vaatimusten nimeämisen jälkeen listasin, mitkä tahot ja kuinka monta kannatti kutakin niistä. Merkitsin vaatimusten kirjaintunnukset myös aineistoon kunkin lausunnon kohdalle, mikä helpotti aineiston käsittelemistä ja kokonaiskuvan säilyttämistä. Tämän jälkeen ryhmittelin aineistoa teemoittain käyttäen sekä koko aineistoa että tiivistelmiä, ja käytin apuna erilaisia värikoodeja. Aineiston käsitteellistämässä pyrin ymmärtämään aineistoa lausunnonantajien omasta näkökulmasta. Pyrin yhdistelemään käsitteitä ja etenemään aineistosta eli alkuperäisteksteistä teoreettisiin käsitteisiin ja johtopäätöksiin.

### 5.3 Sosiaalisten yritysten lain muotoileminen

Kun lakia sosiaalisista yrityksistä muotoiltiin, prosessi oli verraten nopea. Hallituksen esitys laista oli lähes lopullisessa muodossaan jo loppukeväästä 2003, ja seuraavan kesän aikana eri asiantuntijat olivat kuultavina työministeriössä. Hallituksen esitys laista sosiaalisista yrityksistä (HE 132/2003) annettiin eduskunnan käsiteltäväksi 24.10.2003. Esitykseen sisältyvät lain yleisperustelut, yksityiskohtaiset ehdotukset ja itse lakiehdotukset liitteineen ja rinnakkaisteksteineen. Esitys valmisteltiin työministeriössä virkatyönä, ja siinä on huomioitu eräitä sosiaalisia yrityksiä koskevia tutkimuksia ja selvityksiä, joita Suomessa on ilmestynyt. Näitä ovat Turun kauppakorkeakoulussa tehty tutkimus Sosiaalinen yritys Suomessa - Soveltuvuustutkimus sosiaalisen yrityksen mallista (Tutkimusraportti B 9/2000) ja Stakesin tutkimus Sosiaaliset yritykset Euroopassa sekä työministeriön loppuraportti Syrjästä osallisuuteen (Työministeriön julkaisu 275). Esitystä laadittaessa on käytetty hyväksi myös kauppa- ja teollisuusministeriön asettaman työryhmän loppuraporttia ”Sosiaalisen yritystoiminnan edistäminen”, joka valmistui toukokuussa 2002 (KTM 2002).

Alun perin laki oli tarkoitus valmistella sosiaali- ja terveysministeriössä, mutta käsittely siirrettiin työministeriöön, jossa oli tarjolla paremmat taloudelliset voimavarat sosiaalisten yritysten toiminnan rahoittamiseen. Sosiaalisen yrityksen kehityksen alkuvaiheessa työllisyysmäärärahoilla on suuri vaikutus siihen, saadaanko toiminta alkuun tai saadaanko se vakiinnutettua. Tämä saattoi tulla yllätyksenä joillekin osapuolille, jotka olivat valmistautuneet toimimaan yhteistyössä STM:n kanssa. Esimerkiksi eräs sosiaali- ja terveysalan järjestö ei lähettänyt edustajiaan työministeriön järjestämään kuulemistilaisuuteen, koska ei katsonut sitä enää tarpeelliseksi. STM oli jo aiemmin kutsunut järjestöjen edustajia keväällä 2003 toimineeseen sosiaalisen työllistämisen työryhmään, jonka ymmärrettiin olevan kiinteässä yhteydessä tulevaan sosiaalisten yritysten lakiin. Kyseinen työryhmä julkaisi loppuraporttinsa lokakuussa 2004 (STM 2004), ja sen ehdotuksissa vaaditaan sosiaalisten yritysten tukijärjestelmän kehittämistä. Työryhmän mielestä myös työkeskusten kokemusta työtoiminnan tai matalan tuottavuuden työn järjestämisestä pitäisi hyödyntää sosiaalisten yritysten toiminnassa, mutta muuta erityistä ei raportissa sosiaalisista yrityksistä mainita. (STM 2004.) Myös kauppa- ja teollisuusministeriön rooli lain valmistelussa jäi vähäiseksi, ainoastaan KTM:n asettaman työryhmän loppuraporttia (KTM 2002) käytettiin hyväksi jonkin verran. Työryhmä oli osa hallituksen yrittäjyys Hanketta, jonka tarkoitus oli pohtia myös erityisryhmien yrittäjyyttä. Raportissa kuvaillaan sosiaalisia yrityksiä ja selvitetään sosiaalisen yrittäjyyden nykytilaa ja merkitystä vajaakuntoisten työllistämiskeinona. Raportissa annetaan 11 toimenpide-ehdotusta sosiaalisten yritysten tukemiseksi ja niiden synnyn edistämiseksi. Koska selvitystyön teettäjänä oli KTM, raportin näkökulma sosiaalisen yrittäjyyden tukemiseen on liiketaloudellinen. Raportissa ei siten tarkastella sosiaalisten yhteisöjen vajaakuntoisten parissa harjoittamaa toimintaa tai esimerkiksi suojatyökeskuksia, ja tätä voi pitää raportin puutteena lain muotoilemisen kannalta. Työryhmän puheenjohtajana toiminut Raimo Harjunen antoi kuitenkin kahteen otteeseen lausunnon hallituksen lakiesitykseen Etelä-Pohjanmaan TE-keskuksen johtajan ominaisuudessa.

Lakiesitys vietiin työelämä- ja tasa-arvovaliokuntaan 4.11.2003, jossa sitä käsiteltiin noin kuukauden ajan. Eduskunta käsitteli lakiehdotusta jälleen joulukuun puolivälistä lähtien, ja laki sosiaalisista yrityksistä sekä eräät siihen liittyvät lait hyväksyttiin 30.12.2003. Lait astuivat voimaan 1.1.2004.

Sosiaalisia yrityksiä koskevan lain lisäksi hallituksen esityksessä ehdotettiin muutettavaksi julkisesta työvoimapalvelusta annettua lakia (1295/2002) ja työttömyysturvalakia (1290/2002), jotta työllistämistukijärjestelmää uudistettaisiin ja yksinkertaistettaisiin. Kyseessä olevia lakeja oli tarkoitus uudistaa kokonaisuudessaan vuoden 2004 aikana, mutta sosiaalisten



yritysten osalta hallitus ehdotti väljennyksiä työllistämistuen myöntämisedellytyksiin jo sosiaalisia yrityksiä koskevaa lakia luotaessa.

### *Lain sisältö*

Lakiesityksen sisältö vastaa lähes täydellisesti myöhemmin voimana tulleen lain sisältöä, sillä siihen hyväksyttiin vain joitakin muutoksia valiokuntakäsittelyn jälkeen. Siksi seuraavaksi käsiteltävää lakiesityksen sisältöä voi pitää myös lain sisältönä ja lakiesityksessä mainittuja tavoitteita yms. myös lain tavoitteina. Puhun kuitenkin pääasiassa lakiehdotuksesta, koska tutkimukseni aineisto eli annetut lausunnot suunnattiin nimenomaan siihen. Lakiehdotuksen sisältö on pääpiirteissään sellainen, että siinä määritellään sosiaalinen yritys, sosiaalisen yrityksen tukeminen ja säädetään rekisterin perustaminen sosiaalisia yrityksiä varten. Vain työministeriön ylläpitämään rekisteriin merkityillä yrityksillä on oikeus käyttää nimitystä sosiaalinen yritys, ja rekisteriin merkittävien yritysten on täytettävä laissa luetellut ehdot. Lain yhdestätoista pykälästä kuusi koskee rekisteriä ja rekisterin toimintaa. Lakiesityksen mukaan sosiaalinen yritys on kaupparekisteriin merkitty elinkeinotoimintaa harjoittava yhteisö, säätiö tai muu elinkeinonharjoittaja, joka tuottaa hyödykkeitä liiketaloudellisin periaattein. Tämä tarkoittaa sitä, että sosiaalinen yritys toimii kuin mikä tahansa muu yritys, jotta työllistettävien pääsy avoimille työmarkkinoille sosiaalisen yrityksen myötä olisi helpompaa. Myös kilpailunäkökohtien vuoksi on tarkoituksenmukaista, että sosiaalinen yritys toimii kuten ns. tavalliset yritykset. Sosiaalisessa yritystoiminnassa on oltava mahdollisuus korvaukseen yritystoiminnasta kannetusta riskistä, eikä sosiaalisen yrityksen voitonjakoa ehdoteta esityksessä rajoitettavaksi. Sosiaalisen yrityksen omistuspohjaan tai toimialaan liittäviä erityisvaatimuksia ei myöskään asetettaisi, vaan siihen sovellettaisiin kulloinkin kyseessä olevaa elinkeinoa ja yhtiömuotoa koskevia yleisiä säännöksiä. Sosiaalinen yritys myös kuuluisi kaikkien tuki- ja avustusjärjestelmien piiriin, joilla julkinen valta normaalistiakin edistää yritysten perustamista ja kehittämistä. Varsinaisena erityisominaisuutena sosiaalisissa yrityksissä on kuitenkin se, että sen työntekijöistä vähintään 30 % on oltava vajaakuntoisia tai yhteensä vähintään 30 % vajaakuntoisia tai pitkäaikaistyöttömiä. Työllistettyjen osuuteen tulisi siis kuulua ainakin yksi vajaakuntoinen, koska lakiesityksessä sosiaalisen yritystoiminnan keskeisimpänä tavoitteena pidetään vajaakuntoisten työllistämistä.

Sosiaalisten yritysten rekisteriin merkitseminen edellyttää, että yrityksessä maksetaan kaikille palveluksessa oleville työntekijöille työehtosopimuksen mukaista palkkaa. Palkan on vastattava kyseisen alan työehtosopimuksen täysin työkykyiselle maksettavaa palkkaa riip-

pumatta työntekijän tuottavuudesta. Rekisteriin merkittävän yrityksen täytyy myös olla toiminut lain ja hyvän liiketavan mukaisesti, eikä sillä saa olla maksamattomia veroja, sosiaaliturvamaksuja tai muita maksuja tunnollaan. Rekisteriin merkitään erikseen ne rekisteröidyt, joiden toiminnan nimenomaisena tavoitteena on heikossa työmarkkina-asemassa olevien työllistäminen. Tämä tavoite on kirjattava julki yrityksen yhtiöjärjestykseen tms., ja tällaisia sosiaalisia yrityksiä tuettaisiin myös työllisyyspoliittisella projektituella. Projektitukea voidaan myöntää ja käyttää työllistymistä edistäviin ja syrjäytymistä ehkäiseviin hankkeisiin.

Lakiehdotuksen yksityiskohtaisissa perusteluissa lain tarkoituksiksi ja tavoitteiksi mainitaan rakenteellisen työttömyyden alentaminen ja jo olemassa olevan sosiaalisen yritystoiminnan vakiinnuttaminen. Tavoitteena on myös lisätä sosiaalisen ulottuvuuden läpinäkyvyyttä ja markkina-arvoa yritysmaailmassa. Kuten todettu, sosiaalisen yrityksen on tarkoitus työllistää vajaakuntoisia ja pitkäaikaistyöttömiä, jotka määritellään lain 1§:n toisessa momentissa. Kohderyhmää määriteltäessä lain tarkoitukseksi mainitaan työllistymismahdollisuuksien tarjoaminen nimenomaan työtä hakeville, joten edellytyksenä olisi, että sosiaaliseen yritykseen työllistyvä vajaakuntoinen ennen työllistymistään on ollut työvoimatoimistossa rekisteröityneenä työnhakijana. Laissa ei kuitenkaan edellytettäisi, että vajaakuntoinen on ollut *työttömänä työnhakijana*, joten kohderyhmän määritelmän piiriin kuuluisivat myös työvoiman ulkopuolella olevat työnhakijat eli esimerkiksi työkyvyttömyyseläkkeellä olevat ja eläkkeensä lepäämään jättäneet<sup>1</sup> henkilöt. Vajaakuntoisella tarkoitetaan lakiesityksessä työvoimatoimiston asiakasta, jonka mahdollisuudet saada sopivaa työtä, säilyttää työ tai edetä työssä ovat huomattavasti vähentyneet lääkärinodistuksin tai muutoin asianmukaisesti todetun vamman, sairauden tai vajavuuden takia.

Pitkäaikaistyöttömällä lakiesityksessä tarkoitetaan työtöntä työnhakijaa, joka on ollut yhtäjaksoisesti 12 kuukautta työttömänä. Myös sellaiset työttömät työnhakijat, joilla on ollut toistuvia työttömyysjaksoja siten että jaksojen kestoksi tulee yhteensä 12 kuukautta, lasketaan pitkäaikaistyöttömiksi. Lisäksi lain kohderyhmään kuuluvat yhdistelmätukeen oikeutetut henkilöt. Pitkäaikaistyöttömien kohdalla edellytetään myös, että välittömästi ennen työllistymistään sosiaaliseen yritykseen henkilö on ollut työttömänä työnhakijana tai työllistymistoimenpiteessä, kuten esimerkiksi kuntoutuksessa, koulutuksessa tai muunlaisessa työmarkkinatoimenpiteessä.

Ehkä suurimman poikkeuksen tavallisiin yrityksiin verrattuna muodostavat sosiaaliselle yritykselle väljemmin ehdoin myönnettävät työllistämistuki, yhdistelmätuki ja työllisyys-

<sup>1</sup> Täydellä työkyvyttömyyseläkkeellä olevalla henkilöllä on mahdollisuus jättää eläkkeensä lepäämään vähintään kuuden kuukauden ja enintään viiden vuoden ajaksi, jos hän ryhtyy ansiotyöhön ja ansaitsee vähintään 588,66 euroa kuukaudessa. Oikeus eläkkeeseen säilyy, jos saajan terveydentilassa ei ole muutoksia. Eläke kuitenkin päättyy viiden vuoden kuluttua lepäämään jättämisestä, jos saaja ei halua enää palata sille. (Mielenterveyden keskusliitto 2004, 5.)

poliittinen projektituki. Tarkoituksena suopeammassa tukikohtelussa on, että sosiaaliset yritykset voisivat maksaa myös työllistämilleen henkilöille saman palkan kuin täysin työkykyiselle henkilölle työehtosopimuksen mukaisesti. Siten työllistettyjen todennäköisesti ainakin työsuhteen alussa aiheuttama ns. tuottavuusvaje korvautuisi. Jos sosiaaliselle yritykselle myönnetään työllistämistukea vajaakuntoisen tai pitkäaikaistyöttömän työllistämiseen, tuki myönnetään määräaikaisen työsuhteen perusteella kolmeksi vuodeksi vajaakuntoista ja kahdeksi vuodeksi pitkäaikaistyöttömää varten (normaalille yritykselle aika on kuusi kuukautta). Sosiaalinen yritys siis voi tuilla työllistäessään tehdä työllistettävän kanssa määräaikaisen työsopimuksen, kun muiden yritysten on tehtävä toistaiseksi voimassa oleva sopimus. Tuen myöntäminen sosiaaliselle yritykselle on työvoimatoimiston harkinnassa, mutta kestossa seurataan lakipykälää. Nykyistä pidempi ja kestoiltaan kiinteä tuki on lakiesityksen mukaan tarpeellinen, jotta työllistämässä olisi jatkuvuutta ja että työllistettyjen työmarkkinavalmiudet todella paranisivat. Vastaavasti yhdistelmätuksi myönnettäisiin kahdeksi vuodeksi vajaakuntoisen tai pitkäaikaistyöttömän työllistämiseen. Myös yhdistelmätuen myöntäminen sosiaaliselle yritykselle on työvoimatoimiston harkinnassa, mutta tuen kestosta säädetään lakipykälässä: yhdistelmätukea voidaan pidentää 12 kuukaudella yhteensä kolmen vuoden mittaiseksi, jos tällainen pitkäaikaisempi täysimääräinen tuki on tarpeen vajaakuntoisen työllistämisen tukemiseksi. Tukien pituudesta säädettiin muuttamalla julkisen työvoimapolun lakia (1295/2002) ja työmarkkinatuen kestosta muuttamalla työttömyysturvalakia (1290/2002). Julkista työvoimapolun lakia muutettiin myös siten, että sosiaalisella yrityksellä olisi oikeus sijoittaa työllistettyjä muun työnantajan tehtäviin eli vuokrata työvoimaa. Kolmas sosiaaliselle yritykselle työllisyysmäärärahoista myönnettävä tuki on jo edellä mainittu työllisyyspoliittinen projektituki, jota myönnetään työllistymismahdollisuuksia luoviin hankkeisiin syrjäytymisen estämiseksi.

Lakiesityksessä mainittuja esityksen tavoitteita voidaan pitää myös jo voimassa olevan lain tavoitteina. Esityksessä tavoitteiksi mainitaan jo toimivien sosiaalisten yritysten aseman täsmentäminen ja uusien syntymisen tukeminen. Lakiesityksen mukaan sosiaaliset yritykset ovat sopusoinnussa Matti Vanhasen hallituksen ohjelman keskeisten talous- työllisyys- ja veropolitiittisten linjausten kanssa ja erityisesti matalapalkkaisen työn kysynnän lisäämisen kanssa. Tavoitteena on siis lisätä uusia työntekomahdollisuuksia erityisesti työttömille vajaakuntoisille henkilöille ja pitkäaikaistyöttömille. Erityisesti viime mainituille sosiaalinen yritys olisi astinlauta avoimille työmarkkinoille, siis työllistymispolun loppupäässä oleva siirtymätyöpaikka. Osalle vajaakuntoisista ja erityisesti vammaisille työttömille sosiaalisen yrityksen olisi tarkoitus olla pysyväisluonteinen, tuettu työpaikka. Tähän tarkoitukseen lakiesityksessä ehdotetaan räätälöity-

jen, pitkäaikaisten ja jopa pysyvien työllistämistukien käyttöön ottamista. Näihin tukiin oikeus olisi vain sosiaaliseen yritykseen työllistyvillä henkilöillä. Lakiesityksen tavoitteena ei kuitenkaan ole heikentää tai muuttaa työpajojen, tuotannollisten työkeskusten tai muunlaisen työtoiminnan asemaa, sillä näillä toimijoilla on tärkeä asema vammaisten, vajaakuntoisten tai muuten heikossa työmarkkina-asetmassa olevien työllistymisen auttamisessa. Lakiesityksen mukaan on tärkeää määritellä sosiaalinen yritys myös siksi, että se voidaan erottaa sosiaalisista yhteisöistä. Sosiaalisten yhteisöjen harjoittaman liiketoiminnan nimittäin epäillään usein vääristävän kilpailua ja synnyttävän markkinahäiriöitä.

Esityksessä lakia pidetään tarpeellisena, koska sosiaalisten yritysten asema kaipaa vakiinnuttamista. Sosiaalisen yrityksen käsite, oikeudet ja velvollisuudet olisi siis säädettävä lailla. Toinen syy lakimäärittelyn tarpeellisuuteen on se, että esityksessä ehdotetaan sellaisia tukijärjestelmiä, joihin vain sosiaalisilla yrityksillä olisi oikeus. Lakimäärittelyn katsotaan myös helpottavan sosiaalisten yritysten käsittelyä eri hallinnon aloilla ja siten lisäävän mahdollisuuksia parantaa heikossa työmarkkina-asetmassa olevien tilannetta.

Lakiesityksessä arvioidaan myös tulevan lain vaikutuksia. Sen mukaan sosiaalisille yrityksille myönnettävät pitkäkestoiset tuet eivät lyhyellä aikavälillä lisää valtion menoja. Työllisyyspoliittiseen projektitukeen lisättäisiin määrärahoja vuodelle 2004 nimenomaan sosiaalisia yrityksiä varten niiden perustamiseen ja toiminnan vakiinnuttamiseen. Esityksessä arvioidaan, että lain voimaantulon jälkeen sosiaalisia yrityksiä syntyy sosiaalisista yhteisöistä, ja että sosiaalisten yritysten palveluksessa olisi lain vakiinnuttua joitakin tuhansia työntekijöitä. Näistä työntekijöistä noin 40 % olisi sellaisia vajaakuntoisia ja pitkäaikaistyöttömiä, joiden mahdollisuudet työnsaantiin ovat muutoin heikot. Lakiesityksessä arvioidaan niin ikään, ettei laki vääristä elinkeinonharjoittajien välistä kilpailua. Lain vaikutuksia on tarkoitus kartoittaa seurantatutkimuksella, ja lisäksi työministeriö, keskeiset sidosryhmät ja toimijat muodostaisivat sosiaalisten yritysten valtakunnallisen yhteistyöfoorumin. Foorumin tehtävänä olisi seurata myös mahdollisia ei-toivottuja vaikutuksia ja yrittää ehkäistä niitä.

### *Valiokuntamietintö*

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta antoi laista mietintönsä 10.12.2003 (TyVM 9/2003vp). Valiokunta ehdotti, että muutosehdotukset työvoimapalvelulakiin ja työttömyysturvalakiin hyväksytään sellaisenaan, mutta sosiaalisten yritysten lakiehdotus hyväksytään muutamin muutoksin ja että samalla hyväksytään kaksi lausumaa. Mietintöön liittyi myös muutamien kansanedus-

tajien antamat kaksi vastalauseetta. Valiokunta piti lakiesitystä tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena ja mainitsee jo aiemmissa lausunnoissaan patistaneensa hallitusta toimenpiteisiin, jotta sosiaalista yritystoimintaa saataisiin aikaan myös Suomessa. Tämä siksi, että sosiaalisista yrityksistä on useissa maissa saatu hyviä kokemuksia erityisesti vajaakuntoisten työllistämiseksi. Laki on tarpeellinen sosiaalisten yritysten käsitteen vakiinnuttamiseksi sekä sen oikeuksien ja velvollisuuksien selkiyttämiseksi.

Valiokunnan mielestä lain tultua voimaan on syytä tarkastella, pitäisikö kohderyhmärajausta vajaakuntoisiin ja pitkäaikaistyöttömiin tarkistaa, sillä myös muut erityisryhmät tarvitsevat toimenpiteitä työllistyäkseen. Lakia sovellettaessa työvoimatoimistojen tulisi tulkita määritelmiä päätöksenteossa mahdollisimman joustavasti ja asiakkaille edullisesti. Lisäksi tulevaisuudessa pitkäkestoisten työllistämistukien pitäisi tulla myös tavallisten yritysten ulottuville, sillä valiokunta arvelee sosiaalisten yritysten työllistävän vain joitakin tuhansia vajaakuntoisia ja pitkäaikaistyöttömiä. Myös yksilöllisen, pysyvän työllistämistuen kehittämistä on kiirehdittävä ja viimeisen työnantajan eläkevastuuta on yli 50 työntekijän yrityksissä lievennettävä, jotta siitä ei muodostu jarrua sosiaalisten yritysten kasvulle ja jotta vaikeasti työllistyvien sijoittuminen myös tavallisiin yrityksiin helpottuisi. Nämä edellä mainitut seikat tulivat toistuvasti esiin valiokuntakuulemisissa.

Lausumissaan valiokunta vaati, että hallitus huolehtii sosiaalisia yrityksiä koskevasta tehokkaasta tiedottamisesta, opastuksesta ja koulutuksesta. Hallituksen tulee myös seurata, toimiiko kyseinen laki sosiaalista yritystoimintaa edistävästi, pitäisikö kohderyhmän rajausta tarkistaa, vääristävätkö sosiaalisen yrityksen tukimuodot kilpailua ja miten niiden tarvitsemat yrityspalvelut ja rahoitus saadaan järjestettyä. Itse lakiin tehtäviksi muutoksiksi valiokunta ehdotti, että työllistetty vajaakuntoinen henkilö luetaan työllistettyjen 30 %:n osuuteen koko työsuhteensa ajan eikä ainoastaan tukikauden ajan. Tämä on tärkeää siksi, että sosiaalinen yritys ei joutuisi irtisanomaan työntekijöitä tukien päättyttyä tai jatkuvasti ottamaan lisää työllistettyjä pysyäkseen rekisterissä. Pitkäaikaistyötön lasketaan työllistettyjen osuuteen enintään vuoden ajan. Toinen muutosehdotus liittyi rekisteristä poistamiseen asetettuun armonaikaan: lakiesityksessä mainitaan, että kun sosiaalisten yritysten rekisterissä oleva yritys ei enää täytä siihen vaadittavia kriteerejä, sen on neljän kuukauden kuluessa saavutettava ne uudelleen eli huolehdittava työllistettyjen 30 % osuuden täyttymisessä. Valiokunta ehdottaa aikaa pidennettäväksi puoleen vuoteen. Kummatkin muutosehdotukset menivät läpi sellaisinaan.

Valiokunnassa annetuiksi vastalauseeksi kirjattiin vaatimus siitä, että lain kohderyhmään tulisi kuulua vajaakuntoisten ja pitkäaikaistyöttömien lisäksi myös muut heikossa työ-

markkina-asemassa olevat työttömät työnhakijat. Toisessa vastalauseessa vaadittiin uudenlaisten, pitempien työllistämistukien myöntämistä myös tavallisiin yrityksiin työllistettäessä. Tätä perusteltiin yritysten tasa-arvoisuuden takaamisella ja myös vajaakuntoisten ja pitkäaikaistyöttömien helpommalla työllistymisellä.

Edellä olevasta käy ilmi, että valiokuntakuulemisten perusteella lakiin ei tehty juurikaan muutoksia. Monissa intressiryhmien lausunnoissa lakiesitystä kritisoitiin vahvasti, mutta todellisuudessa laki oli muotoiltu lopulliseen asuunsa jo aiemmin työministeriössä. Nopean käsittelyn aikana muutoksiin ei enää ryhdytty, ja tämä johtunee siitä, että kyseessä on ensimmäinen sosiaalisia yrityksiä koskeva laki, jota todennäköisesti joudutaan vielä muuttamaan. Jotkut pitäisivät lakia ehkä vain lakikokeiluna, mutta todennäköisesti nykyisellä lailla tulee olemaan suuri vaikutus sosiaalisen yrityksen tulevaisuuteen. Lyhyen käsittelyajan taustalla puolestaan ovat hallituksen paineet työllisyysasteen nostamiseksi.

#### **5.4 Työttömyysongelma ja yksilön oikeudet**

Institutionaalisen kehyksen luomisessa tärkeä alkusysäys on jonkin ongelman toteaminen tärkeäksi ja sosiaalisesti relevantiksi siten, että se vaatii toimenpiteitä. Kehykseen asetettavan ilmiön tai innovaation siis halutaan vastaavan tiettyyn ongelmaan. Sosiaalisten yritysten lain muotoilemisessa nimettiin olennaisiksi useita ongelmia, ja käsitykset siitä, mikä on siten sosiaalisen yrityksen tärkein tarkoitus, vaihtelivat. Aineistosta välittyi vaikutelma, että sosiaalisen yrityksen halutaan vastaavan lähes kaikkiin ongelmiin, joita työttömyys ja syrjäytyminen aiheuttavat. Sosiaalisen yrityksen perustarkoitukseksi intressiryhmät nimesivät työllistämisen, työhön valmentamisen ja kuntouttamisen, syrjäytymisen ehkäisemisen, vammaisten ja vajaakuntoisten asian ajamisen ja uudenlaisen yritysmuodon lanseeraamisen. Vaatimus siitä, että institutionaalisille järjestelyille pitäisi olla aina sosiaaliset perusteet näkyy tässä siten, että lakimuotoilun taustalla nähdään olevan sosiaalisina kysymyksinä korkea työttömyys, vaikea sosiaalinen työttömyys ja vammaisten ja vajaakuntoisten kohtaama epätasa-arvo.

Lainlaatijoiden näkökulmasta tärkein ongelma sosiaalisen yrityksen taustalla on korkea työttömyys ja alhainen työllisyysaste. Lain tavoitteena on heidän näkökulmastaan rakenteellisen työttömyyden alentaminen ja työvoiman saatavuuden takaaminen tulevaisuudessa, kun suuria ikäluokkia siirtyy eläkkeelle. Sosiaalisella yrityksellä on tarkoitus saada yhä suurempi osa työkykyisistä tavallisiin palkkatöihin, olipa työ sitten sosiaalisessa yrityksessä tai muutoin sen avulla saavutettavissa avoimilla työmarkkinoilla. Lakiesityksen yleisperustelujen mukaan sosiaa-

lisella yrityksellä on yhtymäkohtia Matti Vanhasen hallituksen ohjelman keskeisiin talous-, työllisyys- ja veropoliittisiin linjauksiin. Erityisesti lailla haetaan matalapalkkaisen työn kysynnän lisääntymistä. Tässä siis pitkäaikaistyöttömät, vajaakuntoiset ja vammaiset – jotka ovat lain kohderyhmä – nähdään käyttämättömänä työvoimareservinä, joka on saatava hyödynnettyä.

*”Lakiluonnosta voidaan pitää pitkään aikaan merkittävimpänä aloitteena parantaa ja kehittää vajaakuntoisten ja muutoin heikossa työmarkkina-asetmassa olevien työttömien työnhakijoiden työllistymismahdollisuuksia. [...] Kysymys on yhteiskunnallisesta tasa-arvosta ja oikeudenmukaisuudesta.”*

Sininauhaliitto

Intressiryhmistä vammaisten, vajaakuntoisten ja työttömien yhdistysten ja muiden järjestöjen ja säätiöiden mielestä tärkeimmät ongelmat ovat edellä mainittujen ryhmien kohtaama epätasa-arvo työmarkkinoilla ja heidän syrjäytymisensä yhteiskunnasta. Töihin pääsemistä siis pidetään oleellisenä tekijänä syrjäytymisen estämisessä. Ongelmana pidetään ihmisen perusoikeuksien toteutumattomuutta, ja työssä käymistä pidetään yhtenä näistä perusoikeuksista. Yleisesti näiden intressiryhmien lausunnoissa lakiin suhtaudutaan positiivisesti ja sitä pidetään tarpeellisena, vaikka monissa lausunnoissa esitetään myös runsaasti kritiikkiä. Lakia pidetään tervetulleena, oikea-aikaisena, odotettuna, tärkeänä ja kiitettävänä asiana, jopa erittäin onnistuneena ja kannustavana. Sen mainitaan myös olevan kiireellinen ja oikean suuntainen. Näiden ryhmien lausunnoista syntyy vahvasti yleisvaikutelma, että ongelmana on ollut erityisesti vammaisten ja vajaakuntoisten sivuuttaminen työllisyyspolitiikassa ja ennen kaikkea se, ettei heitä tunnusteta tärkeäksi ryhmäksi työmarkkinoilla tai työvoimapalveluja suunniteltaessa. Tässä näkyy selvästi ajatus siitä, että jonkin ryhmän työllistymis- tai kuntoutumismahdollisuuksien sivuuttamista pidetään lähestulkoon ihmisarvoon liitettävänä seikkana. Riippumatta siitä, vastaako sosiaalinen yritys lopulta pääasiassa kuntoutustarpeisiin vai avustaako se pääsyssä avoimille työmarkkinoille, sen ajatellaan vastaavan syrjäytymisvaarassa olevien ryhmien ongelmiin ja edistävän inklusiota. Tällä kannalla ovat yhdistysten ja järjestöjen lisäksi muutamat muutkin tahot, esimerkiksi Imatran työvoimatoimisto toteaa lausunnossaan lakiesityksen olevan paikallaan sen vuoksi, että vajaakuntoiset ovat kiistämättä jääneet syrjään työhallinnon tukitoimenpiteitä kehitettäessä.

Työmarkkinajärjestöt lähestyvät sosiaalista yritystä lähinnä työttömyysongelman kautta. Työntekijäjärjestöistä kaksi pitää lakia erityisen kannatettavana ja lain säätämistä perusteltuna työttömyysongelman kannalta. Kriittisimmissäkin lausunnoissa yleensä lain tavoitetta eli työllisyysasteen nostamista pidetään tärkeänä päämääränä, vaikka itse laista oltaisiinkin eri miel-

tä. Suomen Yrittäjät korostavat sosiaalisen yrityksen kaltaisten toimijoiden tärkeyttä koko yhteiskunnan kilpailukyvyyn kannalta, sillä työttömyyden hoito rasittaa taloutta. Kuitenkin heidän mielestään koko lakia ei olisi tarvittu, sillä lakiesityksen perustelut eivät riitä oikeuttamaan kokonaan uuden yritysmuodon käyttöönottamista. Työllisyystavoitteet ja muut esityksessä mainitut päämäärät olisi voitu saavuttaa nykyisiä tukimuotoja tehostamalla ja esimerkiksi luomalla uusi tukijärjestelmä, joka olisi työntekijäkohtainen eikä riippuvainen työnantajasta. Näin tavallisetkin yritykset saisivat uusia, pidempiaikaisia työllistämistukia. Suomen Yrittäjien lisäksi lakia piti selkeästi tarpeettomana vain Lappeenrannan työvoimatoimisto, jonka mielestä niin ikään nykyistä tukijärjestelmää hiomalla ja muuttamalla olisi saavutettu samat päämäärät. Näin vähäinen lakimäärityksen vastustaminen kertonee siitä, että sosiaalinen yritys on ollut heikosti tunnettu toimija, eikä sen käsittelemiselle ole enää näin pitkällä lakivalmistelun aikana haluttu hakea muita vaihtoehtoja.

Työmarkkinajärjestöjen mielestä polttavin ongelma on siis työttömyys. Samoilla linjoilla ovat kolmen ministeriön, työministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön ja kauppa- ja teollisuusministeriön edustajat, jotka kaikki myös pitävät lain säätämistä perusteltuna. KTM:n mukaan lakimääritys selkeyttää käsitteitä ja levittää sosiaalisia yrityksiä laajemmalle, ja STM:n näkemyksen mukaan laki on tärkeä siksi, että sillä kehitetään uudenlaisia työllistämisväyliä. STM:n mielipiteet eroavat kahdesta muusta ministeriöstä siinä mielessä, että niissä korostetaan sosiaalisten yritysten tarjoamia mahdollisuuksia vammaisten ja vajaakuntoisten integraatioon. STM ilmoittaa tukevansa lakiesitystä, huolimatta varsin kriittisestä lausunnostaan. STM:n alainen Valtakunnallinen vammaisneuvosto näkee lain taustalla olevana suurimpana yhteiskunnallisena ongelmana vammaisten ja vajaakuntoisten eriarvoisuuden suhteessa muuhun väestöön, joten sosiaalisen yrityksen määrittely on senkin näkökulmasta varsin perusteltua, jotta samat oikeudet toteutuisivat kaikilla.

*”Sosiaalista yritystoimintaa koskevan lain myötä saadaan uusi palveluvaihtoehto työnhakija-asiakkaille ja työvoimatoimiston palveluvalikoimaan uusi työllistämisen keino yrittäjille.”*

Pohjois-Pohjanmaan TE-keskus

Työvoimahallinnon edustajat näkevät oleellisimpana ongelmana nykyisten työvoimapalvelujen epäonnistumisen ja sen myötä työttömyysongelman mittavuuden. Kun lausunnoissa puhutaan vaikeasti työllistyvistä ryhmistä, heidät määritellään pääasiassa vain työmarkkina-asemansa kautta. Työvoimahallinnon edustajien näkökulma on siis hyvin käytännönläheinen, eikä sosiaa-



listen yritysten tarkoitusta joitakin yksittäisiä lausuntoja lukuun ottamatta nähdä vammaisten ja vajaakuntoisten ihmisarvon ja oikeuksien ajajana. Tämä ryhmä on lausunnoissaan erittäin kriittinen lakiesitystä kohtaan, vaikka yleisesti sosiaalisten yritysten määrittelemistä ja kaikenlaisia toimenpiteitä työttömyysongelman ratkaisemiseksi pidetäänkin tärkeinä. Myös muihin tahoihin lasketun Pohjoinen Equal –projektin edustajien mukaan nykyiset työllistymispalvelut ja erityisesti palkkatukijärjestelmät ovat ongelmallisia, joten sosiaalisen yrityksen kaltaisia uusia ideoita kaivataan.

## 5.5 Toimijoiden integroiminen

Sosiaalisten yritysten lakia muotoiltaessa tärkeäksi kysymykseksi nousi, mitä toimijoita sosiaaliseen yritykseen integroidaan ja miten. Sosiaalisesta yrityksestä tuli lainsäädännön myötä työllistämispalvelu, jolla on valvoja, rahoittajat, tuottaja ja kohderyhmä.

Valvojaksi ja rahoittajaksi määriteltiin jo lakiprosessin alussa työministeriö. Tämän muut intressiryhmät ottavat annettuna lakiesityksen tultua julkisuuteen. Yksi TE-keskus peräänkuuluttaa lausunnossaan myös muiden ministeriöiden vastuuta lain toteutumisessa ja sosiaalisen yrittäjyyden edistämisessä, jotta työministeriö ei olisi ainoa asianosainen ministeriö. Myös Vates-säätiö vaatii ohjaukseen ja valvontaan mukaan myös sosiaali- ja terveysministeriötä ja opeusministeriötä, jotta kunnat edelleen täyttäisivät velvollisuutensa sosiaalisesta yrityksestä poikkeavien työllistymistoimintojen järjestämisessä. Muutoin työministeriön rooliin sosiaalisten yritysten olemassaolossa ei lausunnoissa juuri oteta kantaa. Tämä johtunee siitä, että työministeriötä paljon alempi taso eli työvoimatoimistot ovat se julkishallinnon edustaja, jonka kanssa uudet sosiaaliset yritykset ovat pääasiassa tekemisissä, ja heidän roolinsa herättääkin enemmän keskustelua. Tärkein kohta toimijoiden integroimisessa on kuitenkin se, kuka perustaa sosiaalisia yrityksiä ja keitä varten sosiaalinen yritys on olemassa, eli kuka on oikeutettu uusiin, pidempikeskeisiin työllistämistukiin. Myös kysymys siitä, kuka määrittelee kohdehenkilöt, herättää intressiryhmissä paljon keskustelua.

### *Uuden sosiaalisen yrittäjyyden tuottajat*

Sosiaalisen yrityksen suhde aiempiin toimijoihin eli sosiaalisiin yhteisöihin, osuuskuntiin ja työllistämisyksiköihin ei ole yksiselitteinen. Lakikeskustelussa kunkin tahon asemaa yritetään

arvioida ja määritellä. Onkin pohdittava, keitä vanhalta toimijakentältä integroidaan lain piiriin. Kun sosiaalisesta yrityksestä on tullut osa työvoimapalveluja, jonkun on tuotettava kyseinen palvelu, ja tässä mielessä tuottajina voidaan pitää sosiaalisten yritysten johtavia henkilöitä ja toisaalta työvoimahallinnon edustajia, sillä he tekevät tukipäätökset. Jos palveluntuottajan ajatellaan olevan sosiaalisen yrityksen toimitusjohtaja, oletetaan myös, että yrittäjyyttä ajavat liiketaloudellisten tavoitteiden lisäksi muutkin arvot. Näkemykseni on, että uuden lain mukainen, rekisteröity sosiaalinen yritys on kuitenkin enemmän uudenlainen työllistämispalvelu kuin *sen piirissä*. Tätä tukee myös työministeriön nykyinen käsitys sosiaalisesta yrityksestä: vuoden 2004 työllisyyskerptomuksessa sosiaalinen yritys luetaan työllisyyden hoidon toimenpiteeksi työllistämistukien, työllisyyspoliittisen projektituen ja investointiluonteisten töiden lisäksi (TM 2005, 36 – 44).

Vates-säätiön mukaan lakiehdotuksen laatimishetkellä laissa mainitut sosiaalisen yrityksen kriteerit täyttäviä yksiköitä oli Suomessa neljä, joista kaksi osakeyhtiötä, yksi yhdistys ja yksi yritys. Lisäksi monipalvelukeskusten osana toimi joitakin tunnusmerkit täyttäviä yksiköitä, jotka oli organisoitu sosiaalipalvelusäätiön muotoon. Tällaisten toimijoiden lisäksi kentällä on sellaisia yksiköitä kuin sosiaaliset yhteisöt, työpajat, osuuskunnat, työosuuskunnat, työvoimahallinnon järjestämät työllistämispalvelut ja sosiaalihuoltolain mukaisesti järjestetyt työllistämistä edistävät palvelut. Kaikilla näillä on jonkinlainen suhde sosiaaliseen yritykseen tai ne ovat jo olleet sitä, ja näiden yksiköiden järjestäjät ja tuottajat ovat todennäköisiä uusien sosiaalisten yritysten perustajia.

*”Sosiaalisen yrityksen käsite viedään hyvin lähelle yrityskäsitteistöä, mikä onkin hyvä. Ero erilaisiin pajoihin ja näpertelyyn on tehty hyvin ja taiten.”*

Eräs Sofi-verkoston toimija Vates-säätiön lausunnossa

Siihen, mikä sosiaalisen yrityksen suhde on edellä mainittuihin ”vanhoihin” toimijoihin, ottavat kantaa lähinnä vajaakuntoisten yhdistykset, sosiaalialan järjestöt ja TE-keskukset. STM katsoo asiaa sosiaalihuoltolain kautta. Pääasiassa kantaaottavista lausunnoista välittyy kolme eri viestiä: Ensinnäkin on hyvä että, sosiaalisesta yrityksestä ollaan tekemässä nimenomaan yritys, sillä tämä selkiyttää sitä, kuka on integroitu lakiin ja kuka ei. Toiseksi sosiaalinen yritys ei saa vaarantaa nykyisten sosiaalisten yhteisöjen, suojatyökeskusten tai osuuskuntien toimintaa, eli rajan niihin on oltava selkeä. Kolmanneksi sosiaalisen yrityksen suhde sosiaalihuoltolakiin on ongelmallinen. Sosiaalista yritystä halutaan ikään kuin vetää takaisin sen yhteyteen, vaikka yleisesti ollaan tyytyväisiä sosiaalisen yrityksen uuteen yritysstatukseen. Lisäksi tiivis yhteys jo aiemmin kentällä olleisiin työllistämisyksiköihin näkyy niiden tahojen lausunnoissa, joissa muutenkin selkeästi

painotetaan sosiaalisen yrityksen kuntouttavaa merkitystä. Uuden sosiaalisen yrittäjyyden tuottajien integroiminen ei siis vaikuta täysin selkeältä.

Peruspalveluministerin lisäksi neljä yhdistystä, Valtakunnallinen vammaisneuvosto ja Kilpailuvirasto vaativat tarkkailemaan sosiaalisen yrityksen vaikutuksia nykyisiin työllistämispalveluihin ja myös sosiaalihuollon järjestämiin työllistämispalveluihin. Lausunnoissa pelkona on, että sosiaalinen yritys imaisee lain ulkopuolelle jääviltä yksiköiltä niiden etuja. Esimerkiksi Epilepsialiitto painottaa, että uutta lainsäädäntöä ei saisi käyttää perusteena nykyisten toimenpiteiden vähentämiselle vaan sen tulisi lisätä yhteiskunnan keinoja vaikeasti työllistyvien auttamiseksi. Lausunnoissa myös peräänkuulutetaan kuntien vastuuta erityistyöllistämässä ja korostetaan, että vastuun on säilyttävä jatkossakin. Joissakin lausunnoissa pidetään erinomaisena sitä, että sosiaalisilla yhteisöillä tulee olemaan mahdollisuus rekisteröityä sosiaalisiksi yrityksiksi. Toisaalta samalla vaaditaan sosiaalisten yhteisöjen – sikäli kun niistä ei tule sosiaalisia yrityksiä – yleishyödyllisen aseman toteamista laissa, ja ainakin kaksi TE-keskusta ja Raina-säätiö vaativat, että selkeyden vuoksi myös sosiaalinen yhteisö määriteltäisiin. Valtakunnallisen työpa-jayhdistyksen mukaan sosiaaliset yritykset eivät voi olla työpajoista irrallisia, joten laissa olisi määriteltävä niiden välinen suhde ja työllistämistä pitäisi muutenkin katsoa laajemmin ”kokonaispoluttamisen” näkökulmasta ja painottaa sosiaalisen yrityksen kuntoutusmerkitystä. Kysymys sosiaalisten yhteisöjen asemasta liittyy myös sosiaalihuoltolakiin, jota STM:n mielestä ei lain laadinnassa ole huomioitu riittävästi. STM vaatii selvitetäväksi, miten sosiaalihuoltolain mukainen työsuhteinen työ voidaan sisällyttää lakiin sosiaalisista yrityksistä<sup>1</sup>. Samaa vaatii Vates-säätiö. STM:n mukaan myös kuntien rooli sosiaalisten yritysten perustamisessa ja rahoituksessa olisi tuotava laissa ilmi. Tällä STM ja Vates hakevat sosiaalisten yritysten oikeutta kuntarahoitukseen, minkä myötä myös kunnat integroitaisiin osaksi kehystä.

*”Osuuskunnat ovatkin jäsenten osallisuuden vuoksi ihanteellisin sosiaalisen yrittäjyyden muoto. Raaka voitontavoittelu ei sovi sosiaaliseen yrittäjyyteen.”*

Pohjoinen Equal –projekti

Myös osuuskunnilla on lain myötä mahdollisuus rekisteröityä sosiaalisiksi yritykseksi. Coop Finland ry ilmaiseekin tyytyväisyytensä siihen, että laissa yhdistys- ja yritystoiminta pidetään erillään ja siten selkeytetään myös osuuskuntien asemaa. Osuustoiminta on olennaista sosiaalisen

<sup>1</sup> Kuntien vastuulle säädettyssä (sosiaalihuoltolaki 710/1982) vammaisille järjestettävässä työtoiminnassa yksi muoto on sellainen työllistäminen, jossa vammaisen henkilö on työsuhteessa palvelun tuottajaan ja kunta maksaa työllistetyille palkkaa. Jos tällaiset työllistetyt voisivat tulla myös sosiaalisiin yrityksiin, heidät laskettaisiin 30 %:n työllistämiskäyttöön, mutta tämä ei oikeuttaisi sosiaalista yritystä työllistämistukeen.

yrittäjien kehityksessä, joten niiden integroiminen lain piiriin on tärkeää. Pohjoinen Equal – projektin edustaja on lausunnossaan pahoillaan siitä, että laissa sosiaalisiksi yrityksiksi ei rajattu pelkkiä osuuskuntia, sillä sen mukaan Suomessa 150 osuuskuntaa on täyttänyt kriteerit jo ennen lakiesitystä.

Vielä muitakin tahoja haluttaisiin integroida uuden sosiaalisen yrittäjyyden tuottamiseen: Euroopan Sosiaalirahaston projektirahoitukset ja RAY:n tuet mainitaan Tervatulli Oy:n ja Raina-säätiön lausunnoissa. Näiden ei haluta eväävän työllistämistukia sosiaalisilta yrityksiltä. Lisäksi lausunnoissa nostetaan esille sellaiset tahot kuin TE-keskusten yritysosastot ja sellaiset kolmannen sektorin järjestöt, jotka muutoinkin työllistävät pitkäaikaistyöttömiä yhdistelmätuella. Yritysosastot halutaan tiiviisti mukaan valvontaan ja tukipäätösten tekemiseen siksi, että se on KTM:n alainen, ja edellä mainituille kolmannen sektorin järjestöille halutaan sallia oikeus niin ikään laissa lanseerattaviin pidempiin työllistämistukiin, vaikka ne eivät rekisteröityisikään sosiaalisiksi yrityksiksi.

Lakiprozessissa näyttää alusta lähtien olleen selvää, että uusia, pidempikestoisia tukia myönnetään vain sosiaalisille yrityksille. Niiden suuntaamista myös tavallisille yrityksille ehdotti vain viisi taho: Lihastautiliitto, Kehitysvammaisten tukiliitto ry, Ähtärin työvoimatoimisto, Etelä-Savon TE-keskus ja Turun kauppakorkeakoulun yritystoiminnan tutkimus- ja koulutuskeskus. Tätä vammaisjärjestöt perustelivat sillä, että näin vältettäisiin vajaakuntoisia leimaavan erillisjärjestelmän syntyminen ja edistettäisiin työllistymistä tehokkaammin. Työvoimatoimiston mukaan sosiaalisia yrityksiä ei todennäköisesti synny syrjäseuduilla ja pienillä paikkakunnilla, joten työllistymishyöty olisi suurempi, jos tukia saisivat myös tavalliset yritykset vaikkapa vain yhdenkin henkilön työllistämiseen. Turun kauppakorkeakoulun tutkimuskeskus taas oli huolestunut tavallisiin yrityksiin kohdistuvasta syrjinnästä, kun tukia ei heille myönnettäisi. Tavallisten yritysten integroimista lakiin vaati myös työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan kaksi kokoomuslaista kansanedustajaa mietintöön kirjatussa vastalauseessaan, jossa asiaa perusteltiin entistä paremmilla työllistymismahdollisuuksilla. Kansanedustajien mielestä esteitä tavallisiin yrityksiin työllistymiselle ei pitäisi luoda, jos työllisyysastetta todella halutaan nostaa. Tämä kuitenkin vesittäisi laissa runsaasti painotetun ajatuksen yrityksestä, jonka toimia ohjaavat nimenomaan myös sosiaaliset tai yhteiskunnalliset motiivit. Toisaalta on hieman ristiriitaista, että sosiaalinen yritys muutoin on oikeutettu kaikkiin tukiin ja avustuksiin, joilla julkinen valta edistää tavallistenkin yritysten perustamista ja kehittämistä, mutta tavalliset yritykset eivät kuitenkaan olisi oikeutettuja sosiaalisten yritysten tukiin. Myös KTM on lausunnossaan sillä kannalla, että sosiaaliset yritykset eivät esimerkiksi tarvitse omaa erillistä rekisteriä, koska yritystoiminnan ja

yhteiskunnan näkökulmasta on epäoleennaista, työllistyvätkö vajaakuntoiset ja pitkäaikaistyöttömät tavallisiin yrityksiin vai sosiaalisiin yrityksiin. Tämä on juuri päinvastainen kanta verrattuna työministeriön perusteluihin siitä, että korkea ja kovaytiminen työttömyys vaatii sosiaalisen yrityksen kaltaisia toimenpiteitä, koska kyse on koko yhteiskunnan edusta. Mitä sosiaalisten yritysten oikeuteen tavallisiin yritystukiin tulee, Pohjoinen Equal –projekti kritisoi ajatusta lausunnossaan ilmoittamalla, että on jo koettu, että osuuskuntien mahdollisuudet saada normaalia yritystukea ovat jääneet kuolleeksi kirjaimeksi.

Ehdotuksia lakiin integroitavista tahoista on siis lausunnoissa runsaasti. Kuitenkin itse peruskysymys eli se, *kuka* perustaa sosiaalisia yrityksiä tai muuttaa toimintayksikkönsä sellaiseksi, jää melko avoimeksi. Tätä ei myöskään mainita selkeästi lakiesityksen yleisperusteluisa. Intressiryhmistä Työttömien Valtakunnallinen Yhteistoimintajärjestö TVY mainitsee lausunnossaan, että työttömien yhdistyksillä on lukuisia suuria sosiaalisia yhteisöjä, jotka ovat odottaneet sosiaalisten yritysten lainsäädäntöä ja että muutamat yhteisöistä olisivat valmiita muuttamaan osan toimintaansa osuuskunnaksi tai muuksi yritystoiminnaksi. TVY:n mukaan osa jo olemassa olevista työttömien osuuskunnista voitaisiin muuttaa sosiaalisiksi yrityksiksi. Muutoin ihmettely sosiaalisten yritysten todellisista perustajista kiteytyy pohjoiskarjalaisen työvoimatoimiston toteamukseen:

*”Uusia sosiaalisia yrityksiä näyttäisi olevan helpompi perustaa vähän investointeja vaativille palvelualueille, vaikkakin samaan aikaan herää kysymys ’Miksi perustaisin sosiaalisen yrityksen?’”*

Apua perustamiseen on tarjolla jonkin verran: Työllisyyspoliittista projektitukea voidaan myöntää sellaisille sosiaalisille yrityksille, joiden yhtiöjärjestyksessä tai vastaavassa on ilmaistu, että yrityksen nimenomaisena tarkoituksena on työllistää vajaakuntoisia ja pitkäaikaistyöttömiä. Tämän odotetaan nousevan kolmanneksi tärkeäksi sosiaalisten yritysten tukimuodoksi työllistämistuen ja yhdistelmätuen lisäksi, sillä projektituki on luonteeltaan perustamis- ja vakiinnuttamiskustannuksiin myönnettävä kehittämisraha. Tukea ei kuitenkaan voida myöntää liiketoimintaan, mikä rajaa projektituen käyttöä. Lisäksi perustamisvaiheen apuna lakiehdotuksessa mainitaan TE-keskusten ja työvoimatoimistojen asiantuntija-apu ja mahdollisen ESR-rahoituksen kanavoiminen heidän kauttaan. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta korosti mietinnössään, että KTM:n ja TE-keskusten pitäisi olla vastuullisia toimijoita sosiaalisten yritysten perustamisessa. Lisäksi valiokunnan mukaan sosiaalisten yritysten pitäisi olla muiden yritysten kanssa samassa asemassa lainoitusten ja muiden yritystukien saamisessa. Tämä on ymmärrettävää siinä mielessä, että kol-

mannen sektorin järjestöillä tai työttömien ja vajaakuntoisten yhteenliittymillä on harvoin riittävästi alkupääomaa tai lainojen vakuudeksi kelpaavaa omaisuutta. Rahoituksen varmistamisessa korostuu julkisten rahoittajien kuten Finnveran, Sitran ja TE-keskusten vastuu. Valiokunta myös antoi lausumaehdotuksen, että hallituksen on huolehdittava tehokkaasta tiedottamisesta, opastuksesta ja koulutuksesta, jotta sosiaalisia yrityksiä perustettaisiin.

### *Kohderyhmäongelma*

Lain kohderyhmäksi on siis lakiehdotuksessa nimetty vajaakuntoiset ja pitkäaikaistyöttömät, joilla siinä tarkoitetaan sellaisia sosiaaliseen yritykseen työllistyviä henkilöitä, jotka työsuhteen alkaessa täyttävät työvoimapolitiisessa lainsäädännössä olevan vajaakuntoisen tai pitkäaikaistyöttömän määritelmän.<sup>1</sup> Näissä määritelmissä edellytetään, että vajaakuntoinen on ennen sosiaaliseen yritykseen työllistymistään ollut työvoimatoimistossa rekisteröityneenä työnhakijana. Siten määritelmän piiriin kuuluvat myös työvoiman ulkopuolella olevat työnhakijat kuten työkyvyttömyyseläkkeellä olevat. Pitkäaikaistyöttömän on oltava ennen työsuhteen alkamista työtön työnhakija tai työllistymistä edistävässä toimenpiteessä kuten esimerkiksi kuntoutuksessa. Ylhäältä tuleva määrittely saa lausunnonantajat pitämään pitkäaikaistyöttömiä, vajaakuntoisia ja muita vaikeasti työllistyviä ryhmiä tässä keskustelussa nimenomaan toimenpiteiden kohteina. Mielestäni on kuitenkin aiheellista pitää myös kohderyhmää toimijajoukkona ja käsitellä heitä tutkimuksessani toimijoiden integroimisen yhteydessä. He toimivat nykyisissä sosiaalisissa yrityksissä ja ovat toimineet niihin rinnastettavissa yksiköissä aiemminkin. Myös he ovat aktiivisia muissa työllistämisyksiköissä, joista ei tule sosiaalisia yrityksiä ja jotka jatkavat toimintaansa entiseen malliin.

Lakiehdotuksen kohderyhmämääritelmä herätti intressiryhmissä paljon vastustusta, sillä näkemykset siitä, kuka on ”tärkein” vaihtelevat paljon. Joillekin lausunnonantajille oli jäänyt epäselväksi, että työkyvyttömyyseläkkeellä olevat todellakin ovat lain piirissä, kuitenkin heidän ottamistaan lain piiriin vaati lausunnossaan kaksi sosiaali- ja terveysalan järjestöä ja kuusi vammaisten ja vajaakuntoisten yhdistystä. Kohderyhmän laajentamista pelkän työvoimahallinnon määrittelyn ulkopuolelle vaati yhteensä 13 eri tahoja kaikista lausunnonantajaryhmistä lukuun ottamatta ministeriöitä ja tutkijatahoja. Eniten laajentamista vaativat vammaisten ja vajaakuntoisten yhdistykset. Kannatus on siis melko laajaa sille, että muutoin heikossa työmarkkina-

<sup>1</sup> Vajaakuntoisen määrittely laissa julkisesta työvoimapalvelusta 1295/2002 ja pitkäaikaistyöttömän työttömyysturvalaissa 1290/2002 (HE 2003, 18).

asemassa olevat eli laitostaustaiset henkilöt (esimerkiksi vapautuvat vangit ja mielenterveyskuntoutajat), maahanmuuttajat, nuoret työttömät ja päihdeongelmaiset otettaisiin mukaan lakiin. Näitä ryhmiä luonnehdittiin nimenomaan vaikeasti työllistyviksi, eikä heidän jättämisekseen lain ulkopuolelle nähty perusteita. Esimerkiksi Joensuun seudun Equal -hankkeen edustajan mukaan vajavuus ei aina tarkoita henkilöä, joka olisi työkyvyttömyyseläkkeellä tai työttömänä työnhakijana, vaan pitäisi nähdä ihmisen sosiaalinen kokonaistilanne. Kaikilla ei ole diagnoosia vajavuudesta (esim. päihdeongelmainen), mutta vajavuus todennäköisesti silti vaikeuttaa töihin pääsemistä. Siksi vajavuus pitäisi voida todeta myös yhteistyössä sosiaaliviranomaisen kanssa eikä pelkästään työvoimahallinnon edustajan arvion perusteella. Equal-hankkeen lausunnossa vaaditaan siis sosiaalitoimen asiakkaina olevien yhtäläisiä oikeuksia päästä sosiaaliseen yritykseen. Tämä on tyypillinen esimerkki näkemyksestä, jossa pidetään sosiaaliseen yritykseen työllistymistä työttömän *oikeutena*, eli sosiaalinen yritys nähdään selkeästi kuntoutumis- ja harjaantumisyksikkönä. Samankaltainen näkemys on myös muissa kohderyhmän laajentamista vaativissa lausunnoissa.

Kohderyhmän laajentamista ehdottavat kaksi TE-keskusta ovat kannallaan siksi, että kaikilla vaikeasti työllistyvillä ryhmillä syrjäytymisuhka on todennäköisesti olemassa jo työttömyyden alussa. Riihimäen työvoimatoimisto (sisältyen Hämeen TE-keskuksen lausuntoon) ehdottaa, että muun vajaakuntoisdiagnoosin puuttuessa käytettäisiin palvelutarveluokitusta, jolla työllistettävä ohjattaisiin sosiaaliseen yritykseen. Kohderyhmäasiassa TE-keskusten mielipiteet vaihtelevat. Kahden TE-keskuksen mielestä olisi luovuttava lainkohdasta, jonka mukaan sosiaalisen yrityksen työllistettyjen 30 %:n kiintiössä tulisi olla aina olla vähintään yksi vajaakuntoinen siksi, että monilla paikkakunnilla sopivaa työllistettävää vajaakuntoista ei välttämättä ole saatavilla. Pitkäaikaistyöttömien kuulumista kohderyhmään TE-keskukset eivät vastusta. Työttömien Valtakunnallinen Yhteistoimintajärjestö jopa ehdottaa, että normaalisti viiden kuukauden työttömyyden jälkeen tehtävää työnhakusuunnitelmaa laadittaessa työttömällä olisi oltava oikeus vaatia työtä sosiaalisessa yrityksessä. Tässä sosiaalinen yritys rinnastetaan täysin kuntouttavaan työtoimintaan tai muihin työvoimapalveluihin.

*”Hyvä laki joka on kohdennettu väärin.”*

Mielenterveyden keskusliitto ry

Myös vammaisten ja vajaakuntoisten asettamista ensisijaiseksi tai ainoaksi kohderyhmäksi vaaditaan. Lisäksi muutamassa lausunnossa vaaditaan vammaisryhmien välistä tasavertaisuutta.

Mielenterveyden keskusliitto ry:n lausunto kuvaa tätä näkökulmaa hyvin. Siinä todetaan, että lain kohderyhmään kuuluu vain hyvin rajattu ryhmä vammaisia, joiden työllistymisen mahdollisuuksia on jo perinteisestikin tuettu eri tavoin. Lausunnossa kritisoidaan ajatusta sosiaalisen yrityksen muotoilemisesta työttömiä työnhakijoita varten, sillä he ovat jo työkykyisiä. Samalla pelätään sitä, että sosiaalisten yritysten myötä esimerkiksi mielenterveyskuntoutujien erilaiset kuntoutumisyksiköt kuten klubitalot kärsivät. Tämänkin mielipiteen mukaan sosiaalinen yritys nähdään ensisijaisesti kuntoutumispaikkana ja viimeisenä askelmana ennen varsinaisille työmarkkinoille työllistymistä, jolloin olennaista ei lainkaan ole sen liiketaloudellinen rooli vaan se, ketä se kuntouttaa ja ketä ei.

Olennaista kohderyhmäkeskustelussa on se, että kohderyhmän määrittely tulee täysin ylhäältä päin eli työvoimahallinnolta. Joissakin lausunnoissa, jotka vastustavat lakiehdotuksen kohderyhmänäkemystä, ei välttämättä mainita erityisesti mitä ryhmiä lain piiriin haluttaisiin, vaan ilmaistaan asia sanomalla, että määrittelyn on oltava jokin muu kuin työvoimahallinnon tekemä. Työvoimahallinnon sanelua siis vastustetaan, ja työvoimatoimistojen virkailijoiden kykyä tunnistaa ”oikeasti työllistämisen tarpeessa olevia” epäillään. Kohderyhmäkysymys onkin useimmin lausunnoissa toistuva syy pitää lakia riittämättömänä tai vajaana. Työministeriön lainsäädäntöneuvos Pasi Järvinen vastasi valiokuntakuulemisissa kritiikkiin toteamalla, että erillisryhmien ottaminen mukaan työllistettäviin olisi ongelmallista siksi, että työttömyysriski vaihtelee ryhmien sisällä paljon. Heidän arvioimisestaan aiheutuisi kohtuuton työtaakka sosiaalitoimistoille. Työllistämistukien myöntäminen perustuu sosiaalisten yritysten omiin ilmoituksiin ja työministeriön ylläpitämään rekisteriin, joten hallinnon kannalta olisi liian jähmeää arvioida kutakin työllistettävää laajoin erillisneuvotteluin. Lisäksi Järvinen korostaa, että sosiaalisen yrityksen on tarkoitus olla ainakin pitkäaikaistyöttömille siirtymätyöpaikka, ja sillä tavoitellaan uusia työntekomahdollisuuksia. Järvinen kehottaa muistamaan, että laissa määritellään vain puitteet, joissa sosiaalinen yritys työllistää, eikä julkinen valta voi määrätä, keitä otetaan töihin. On mielenkiintoista, että kohderyhmän laajentamista vaativat ryhmät kokevat lausuntojen perusteella nimenomaan niin, että julkinen valta on nyt määräämässä, kuka voi päästä parantamaan elämäntilanteensa ja työtaitojaan sosiaaliseen yritykseen. Monissa lausunnoissa tunnutaan unohtavan, että sosiaalisen yrityksen on tarkoitus olla tavallinen yritys, joka päättää itse rekrytoinnistaan ja että työvoimahallinnon on tarkoitus harkinnan jälkeen sinetöidä yrityksen ehdottama työsuhde tuilla. Kolme työelämä- ja tasa-arvovaliokunnassa olevaa kansanedustajaa (vasemmistoliitosta, vihreistä ja kristillisdemokraateista) vaati kohderyhmän laajentamista myös ”muutoin heikossa työmarkkina-asemassa oleviin työttömiin työnhakijoihin” vastalauseessaan, joka kirjattiin valio-



kuntamietintöön. He vaativat määrittelyyn joustavuutta siksi, että kyseessä on kokonaan uusi kokeilu ja että näin korostettaisiin työllistymistoimenpiteissä olennaista yksilöllisyyttä ja tilannekohtaisuutta.

Kohderyhmän supistamistakin ehdotetaan. Pitkäaikaistyöttömien kuuluminen lain piiriin epäilyttää työmarkkinajärjestöjä. Sekä Palvelutyönantajat, Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliitto että Palvelualojen ammattiliitto ovat sitä mieltä, että pitkäaikaistyöttömien mukanaolo vaarantaa kilpailun ja estää kaikkein vaikeimmin työllistyvien pääsemisen sosiaalisiin yrityksiin. Kohderyhmä paisuu liian suureksi ja vaarana on niin sanottu kerman kuorinta eli parhaiten työkykyisten valikoituminen sosiaalisiin yrityksiin. Toisaalta SAK ehdottaa päinvastaista: pitkäaikaistyöttömille vähintään yhtä pitkiä tukia kuin vajaakuntoisille, ja pitää pitkäaikaistyöttömien mukaan tulemistä keskeisenä seikkana lain onnistumisen kannalta. Samaa vaatii lausunnossaan Suomen Punainen Risti. Myös KTM:n kesän 2002 asettama työryhmä loppuraportissaan, että kohderyhmään kuuluisivat pelkästään vajaakuntoiset, ja muita heikossa työmarkkina- asemassa olevia sosiaalinen yritys voisi työllistää samoin ehdoin kuin muutkin yritykset.

## **5.6 Sosiaalisen yrityksen uudet kehykset**

Yksi edellytys palvelun institutionaaliseen kehykseen asettamisessa on rahoituksen olemassaolo. Sosiaalisen yrityksen tapauksessa rahoitus oli olemassa työministeriössä, ja tämä ohjasi vahvasti toimijoiden integroimista kehykseen. Raha ohjasi lain valmistelun työministeriöön ja vaikutti siten ratkaisevasti lain luonteeseen. Jos valmistelutyö olisi tehty sosiaali- ja terveystyöministeriössä, siinä olisivat todennäköisesti painottuneet enemmän kuntouttava työllistäminen ja läheisempi suhde jo olemassa oleviin toimijoihin ja sosiaalihuoltolain luomiin kuntien velvoitteisiin. Myös kohderyhmä olisi luultavasti ollut laajempi ulottuen useisiin vaikeasti työllistyviin ryhmiin. Kehyksen luomisessa resurssien kasautuminen tarkoittaa paitsi sitä kuka rahan jakaa myös miten se jaetaan ja millainen valta jakajilla on. Nimitän lain myötä luotuja työvoimahallinnollisia kehyksiä sosiaalisen yrityksen uusiksi kehyksiksi, sillä sosiaalinen yritys on tuotu tiukasti työvoimahallinnon yhteyteen. Rahoitusvalta on olennainen osa koko institutionaalisen kehyksen valvontajärjestelmää. Käsittelen tässä luvussa myös kehyksen luomisen viimeistä vaihetta eli sen legitimaation synnyttämistä.

## *Rahoituskehys*

Sosiaalisten yritysten laissa ei esitellä täysin uusia rahoitustapoja, vaan keskitytään vanhoihin keinoihin eli työllistämistukeen ja yhdistelmätukeen, joita sosiaaliselle yritykselle myönnettäisiin erityisen pitkinä. Tämä rahoitusmekanismi on institutionalisoimisessa keskeinen tekijä, sillä sen avulla sosiaalinen yritys erotetaan tavallisista yrityksistä, yhdistyksistä ja osuuskunnista ja osittain oikeutetaan lakimäärittely. Sitä, miksi juuri tämäntyyppistä tukityöllistämistä pidetään sosiaalisille yrityksille parhaana vaihtoehtona, perustellaan lakiehdotuksessa vain niukasti. Tuki- en uutta pituutta perustellaan sillä, että työllistämisjaksot ovat yleensä liian lyhyitä. Valtionbudjetin puolesta ehdotuksessa todetaan, että tällaiset pitkäkestoiset tuet eivät lyhyellä aikavälillä lisää menoja. Kolmanteen sosiaaliselle yritykselle myönnettävään tukeen eli työllisyyspoliittiseen projektitukeen on kuitenkin huomioitu vuodelle 2004 4,2 miljoonan euron lisämääräraha, joka on tarkoitus suunnata sosiaalisten yritysten perustamiseen ja toiminnan vakiinnuttamiseen. Tukea ei kuitenkaan myönnettäisi liiketoiminnan kustannuksiin, kuten ei tähänkään asti.

Intressiryhmät katsovat uutta rahoituskehystä kolmesta näkökulmasta: työvoimahallinnon näkökulmasta, yritystalouden näkökulmasta ja yksilön näkökulmasta. Työvoimahallinnon näkökulmasta todetaan pelko vastuun ja työtaakan lisääntymisestä. Yritystalouden näkökulmasta keskeistä on kilpailun vääristymisen pelko, kun taas yksilönäkökulmasta tärkeimmiksi kysymyksiksi nousevat työllistämistukien riittämättömyys ja erilaiset vero- ja työnantajamaksu- helpotukset sosiaalisille yrityksille.

Kilpailunäkökohdat ovat ongelmallisia lain yhteydessä nimenomaan siksi, koska sosiaalisen yrityksen on tarkoitus toimia normaalin yrityksen tavoin palveluja ja tavaroita tuottaen ja voittoakin tavoitellen. Pelko kilpailun vääristymisestä käy ilmi monista lausunnoista. Kilpailuvirasto kuitenkin toteaa, että mahdolliset vääristymät olisivat varsin vähäpätöisiä ja mahdollisia lähinnä silloin, jos työllistetyn normaalia alhaisempaa tuottavuutta on kompensoitu ja tuottavuus todellisuudessa ylittää normaalin tason. Lakiehdotuksessa arvioidaan kilpailunäkökohtien pikemminkin selkiytyvän sosiaalisen yrityksen määrittelemisen myötä, kun ne erotetaan sosiaalisista yhteisöistä, joiden harjoittama liiketoiminta on herättänyt epäilyjä vääristymistä. Tavallista pidempien tukien myöntämisen taustalla on halu kompensoida vajaakuntoisen tai pitkäaikaistyöttömän työllistetyn aiheuttamaa tuottavuusvajetta, mutta jotkut intressiryhmät kääntävät tämän lausunnoissaan toisin päin ja pelkäävät vääristymiä. Vates-säätiön mukaan sosiaaliset yritykset täytyisi pitää kokonaan kilpailutilanteen arvioinnin ulkopuolella ja suoda niille subjektiivinen

oikeus työllistämistukeen. Tätä Vates perustelee sillä, että sosiaalisen yrityksen toiminnan hyödyt ylittävät haitat joka tapauksessa.

Vastuu terveen kilpailun arvioimisesta jää työvoimatoimistoille tukipäätösten tekemisen yhteyteen, ja tämän pelätään aiheuttavan suurimman lisätyön niissä. Epäluottamus työvoimatoimiston arviointikykyihin näkyy siinä, että esimerkiksi Pirkanmaan TE-keskus vaati lausunnossaan, että TE-keskusten yritysosastot pitäisi kytkeä päätöksentekoon, jotta kilpailunäkökulma ja yritystukijärjestelmän läpinäkyvyys huomioitaisiin kunnolla. Sosiaalisten yritysten imago on pidempien tukien ja erityisen rekisterin vuoksi lähes riippuvainen tukipäätöksistä, mikä saa monet TE-keskukset ja työvoimatoimistot uskomaan lausunnoissaan, että koko sosiaalisten yritysten toiminta on täysin heidän käsissään ja että suunta työllistämässä on heiltä sosiaaliseen yritykseen päin. Monet ymmärtävät sosiaaliseen yritykseen työllistämisen olevan työnhakijalle velvollisuus siinä missä muutkin. Työvoimahallinnon edustajat vaikuttavatkin aineiston perusteella olevan vastahakoisia vallankäyttäjiä, joiden on lähdettävä mukaan uuteen järjestelmään vaikka sitten vanhojen, jo olemassa olevien töiden kustannuksella. Kolme työvoimahallinnon edustajaa vaatii lausunnossaan selkeästi, että pidempien työllistämistukien käsitteleminen ei saa aiheuttaa lisätyötä ja että sosiaalisen yrityksen rahallinen tukeminen pitäisi tämän vuoksi levittää laajemmalle kuin työvoimahallinnon vastuulle. Varsinais-Suomen TE-keskus luonnehtii tilanteen olevan työvoimatoimistojen kannalta kohtuuton, jos tukipäätöksissä olisi huomioitava myös kilpailunäkökohdat. Joissakin lausunnoissa mainitaan byrokratian lisääntymisen pelko. Työvoimatoimistojen selkeitä ohjeita ja toimintatapojen kehittämistä peräänkuuluttavatkin muutamat yhdistykset ja järjestöt. Oulun yliopiston taloustieteellisen tiedekunnan edustaja toteaa paitsi että laki ei edistä yritysten syntymistä vaan lähinnä vaikeasti työllistyvien työllistämistä, myös että työvoimaviranomaisten merkitys työntekijöiden ja työnantajien yhteen saattamisessa kasvaa lain myötä entuudestaan. Suomen Yrittäjät harmittelevat tukijärjestelmän mutkistumista sosiaalisten yritysten tukien myötä ja olettavat tiedossa olevan hallinnollista lisätyötä. Toisaalta esimerkiksi SAK on erittäin tyytyväinen siihen, että sosiaaliset yritykset ovat työvoimahallinnon ohjauksessa, koska laissa ovat kyseessä vaikeasti työllistyvät ryhmät.

*”Tällaiseen työttömyyden kierrätykseenhän nykyiset tukimuodot ovat johtaneet, eikä tässä ole olennaista parannusta nähtävissä. [...] Melkoisella osalla vajaakuntoisista ei kuitenkaan tosiasiaassa ole realistisia edellytyksiä työllistyä avoimille työmarkkinoille, vaikka se tavoitteeksi asetettaisiinkin. Jotta yksilöllä olisi toivoa paremmasta olotilasta, olisi harkittava myös sosiaalisille yrityksille suunnattuja pysyviä tukimuotoja, jotka mahdollistavat vajaakuntoisten pysyvän työllistämisen.”*

Peräti 14 eri tahoja on sitä mieltä, että työllistämistukien pitäisi olla sosiaaliselle yritykselle pitempiä tai jopa pysyviä. Näistä työttömien edustajat vaativat vähintään tukien muuttamista yhtä pitkiksi pitkäaikaistyöttömille kuin mitä ne ovat vajaakuntoisille. Lain mukaan työllistämistuki on vajaakuntoiselle kolme vuotta ja pitkäaikaistyöttömälle kaksi, ja yhdistelmätuki vajaakuntoiselle kaksi vuotta kun se pitkäaikaistyöttömälle on yhden vuoden. Tukien pidentämisen tai jopa pysyvien tukien luomisen kannalla on niin vammaisten ja vajaakuntoisten yhdistyksiä, työttömien järjestöjä, kaksi TE-keskusta kuin Coop Finland, Palvelualojen ammattiliitto ja SAK:kin. Osa näistä intressiryhmistä on yksilöllisten työllistämistukien kannalla, osa nykyisenkaltaisten mutta jatkuvien tukien puolesta. Esimerkiksi Vates-säätiön mukaan työllistämistuen keston tulisi vammaisille olla jopa viisi vuotta tai vajaakuntoisen yksilöllisen työkuoron mukaan harkittava. Vates pitää eri tukimuotojen viranomaiskäytäntöjä hyvin kirjavana, ja työllistämisjaksot eivät välttämättä toteudu kunnolla. Palvelualojen ammattiliitto haluaisi yksilölliset tuet, jotka eivät olisi työtunteihin tai muihin aikamääriin rajattuja, koska vajaakuntoisuutta on monenlaista ja työllistettävien ryhmä on muutenkin monimuotoinen. Pidempiä tukia perustellaan myös sillä, että nykyiset tukimuodot eivät ole tarpeeksi tehokkaita ja että joillakin työllistettävillä ei ole kuitenkaan mahdollisuuksia avoimille työmarkkinoille, joten sosiaalisten yritysten kannattaisi olla heille pysyvä työpaikka. Tässä on taustalla jälleen ajatus yksilön oikeudesta työhön ja ajatus siitä, että sosiaalinen yritys voi olla työllistymisen porraskelman sijasta jonkinlainen pysyvä suojatyöpaikka. Osa intressiryhmistä vaatii näin lailla suurempaa kertamuutosta, sillä vanhaan palkkatukijärjestelmään on kyllästytty. Vajaakuntoisten ja työttömien yhdistysten arvostellessa pääosin vanhojen tukimuotojen lyhytkestoisuutta, myös kymmenkunta muuta tahoja kritisoi tukijärjestelmää. Näitä ovat sellaiset työmarkkinajärjestöt, TE-keskukset ja muut tahot, joiden mielestä nykyinen tukityöllistäminen on erilaisina projekteineen ollut kaiken kaikkiaan tehotonta ja joiden mielestä tarvittaisiin kokonaan uusia työllistämideoita.

Uusia vaihtoehtoja palkkatukijärjestelmälle tuodaan kuitenkin esille vain vähän. Sininauhaliitto ja Epilepsialiitto puhuvat voucher-tyyppisen, yksilöllisen palkkatukijärjestelmän puolesta, ja myös kilpailuvirasto on voucher-tuen kannalla, sillä sellainen edistäisi työllistymistä myös tavallisiin yrityksiin. Pohjoinen Equal –projektin edustaja taas hylkäisi koko palkkatukijärjestelmän ja kehottaa sen sijaan keskittymään työnantajamaksujen poistamiseen.

*”Työvoimahallinnon palkkatukeen perustuvien järjestelmien ongelmana on se, että ne eivät luo pysyvää ratkaisua sen kummemmin työnantajalle kuin työntekijälle-kään. Niiden käytössä vallitsee jatkuva lähtemisen ja tulemisen hurlumheimininki.”*

Pohjoinen Equal -projekti

*” [...] lakiesitystä tutkaillessamme emme oikein löytäneet kuitenkaan uusia työkaluja vaikeasti työllistettävien todelliseksi auttamiseksi. Käytössä näyttäisivät edelleen olevan tukityöllistäminen ja projektituki, jotka ovat jo nyt käytössä. Missä ovat esim. helpotukset työnantajan sosiaaliturvamaksuihin ja muihin henkilösivukuluihin.”*

Imatran työvoimatoimisto

Lisäksi Pohjoinen Equal toteaa, että pelkkään palkkatukeen perustuvat yksiköt kuten esimerkiksi työvalmennussäätiöt toimivat vain työvoimahallinnon jatkeena aiheuttaen palvelu- ja tavaratuotannollaan paikallisia kilpailuhäiriöitä. Muut intressiryhmät eivät vastusta palkkatukijärjestelmää näin hanakasti, mutta taloudellisen tuen antamista ikään kuin toisesta suunnasta kannatetaan: työnantajamaksujen poistamista, verohelpotuksia ja viimeisen työnantajan eläkevastuun<sup>1</sup> poistamista ehdottavat useat eri tahot, joista kaikki ovat TE-keskuksia, yhdistyksiä tai järjestöjä. Näitä uusia keinoja haluttaisiin mukaan lakiin nimenomaan siksi, että niillä uskotaan olevan todellista vaikutusta sosiaalisten yritysten syntyymiseen. Viimeisen työnantajan eläkevastuu on yksittäistä, vajaakuntoista työntekijää rasittava seikka, jonka uskotaan tehokkaasti estävän työllistymistä. Näihin keinoihin nähden uusi laki ei tuo mitään todella uusia työllistämisen keinoja, vaan pitäytyy vanhan muokkaamisessa uudelleen.

### *Valvontajärjestelmän ja legitimaation luominen*

Institutionaalinen kehys vaatii toimiakseen valvontajärjestelmän. Järjestelmän valvomisella tarkoitetaan lähinnä lainsäädännöllisen ja hallinnollisen kontrollin luomista, jossa olennaisia ovat keskusjohdon ja paikallistason väliset suhteet. Sosiaalisessa yrityksessä koko lakiprosessi on valvontajärjestelmän ja samalla virallisen legitimaation luomista. Tukipilari, jonka varaan valvonta ja legitimoiminen erityisesti rakennetaan, on sosiaalisten yritysten rekisteri. Rekisteri

<sup>1</sup> Viimeisen työnantajan eläkevastuu koskee yli 50 työntekijän yrityksiä, ja sillä tarkoitetaan, että vajaakuntoisen joutuessa työkyvyttömäksi eläke jää kokonaan hänen viimeisen työnantajansa maksettavaksi. Käytäntöä tullaan muuttamaan siten, että tulevaisuudessa vastuu jakaantuu kahden viimeisen työssäolovuoden työnantajien kesken maksettujen palkkojen suhteessa. Lisäksi työnantajalle ei tule omavastuuta, jos työkyvyttömyys alkaa kolmen ensimmäisen työssäolovuoden aikana, mikäli henkilö on työsuhteen alkaessa ollut yli 50-vuotias. (www.vates.fi.)

on suoraan työministeriön valvonnassa ja siten keskitetty järjestelmä. Virallinen sosiaalinen yritys kuuluisi kahteen rekisteriin: kaupparekisteriin ja sosiaalisten yritysten rekisteriin. Rekisterissä olisivat vielä erityismerkinnällä sellaiset sosiaaliset yritykset, joiden nimenomaisena tavoitteena on työllistää pitkäaikaistyöttömiä ja vajaakuntoisia. Rekisteröintiä haetaan työministeriön lomakkeella, ja rekisteriin merkityn yrityksen on viipymättä tiedotettava mahdollisista muutoksista. Yritys poistetaan rekisteristä joko sen omasta pyynnöstä tai jos yritys ei enää täytä kriteerejä, sillä on kuusi kuukautta aikaa täyttää ne uudelleen. Alun perin lakiehdotuksessa määriteltiin täksi armonajaksi neljä kuukautta, mutta vastustuksen vuoksi aikaa pidennettiin kuuteen kuukauteen. Uuden lain yhdestätoista pykälästä kuusi koskee rekisteröintikäytäntöä. Niissä muun muassa säädetään, että rekisteröintiä hakeva antaa itse tiedot siitä, täytyvätkö sosiaalisen yrityksen edellytykset hakijalla ja tiedottaa myös muutoksista. Kuitenkin valtiolla, kunnalla, viranomaisilla, vakuutus- ja eläkelaitoksilla ja eläkesäätiöillä on velvollisuus luovuttaa maksutta työministeriölle lain täytäntöönpanossa tarvittavia tietoja.

Kauppa- ja teollisuusministeriö vastustaa rekisterikäytäntöä sillä perusteella, että sosiaalisen yrityksen toiminta ei saisi olla muuta yritystoimintaa hankalampaa. Erillinen, oma rekisteri lisää esteitä. Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto pitää rekisteröintiä hyvänä asiana siksi, että näin sosiaalisen yrityksen määrittely on varma, ja tällä kannalla on myös Etelä-Pohjanmaan TE-keskus. Se pitää rekisteröintiä välttämättömänä, jos määrittelyyn halutaan todella selkeyttä. TE-keskukset pitävät rekisteriä muutenkin kelvollisena paimentamisen välineenä: esimerkiksi Kaakkois-Suomen TE-keskus toteaa rekisterin edistävän yhdenvertaisuutta ja auttavan vilpillisesti tukia saaneiden kitkemisessä järjestelmästä. Kritiikkiäkin on ilmassa, sillä Pohjois-Karjalan TE-keskus toteaa, että rekisteröintijuridiikan sijasta laissa olisi pitänyt keskittyä sosiaalisten yritysten perustamiseen ja toiminnan kehittämiseen. Ähtärin työvoimatoimiston mielestä työministeriö tavoittelee sosiaalisessa yrityksessä lähes vuorosanatyylistä toiminnan ohjausta, ja tämä on ristiriidassa työvoimapalvelujen luvatus yksinkertaistamisen kanssa sekä sen kanssa, että sosiaalisia yrityksiä pitäisi tukea uutena mahdollisuutena. Toisaalta yksi työttömien yhdistys ja työvoimatoimisto keuhuvat sitä seikkaa, että rekisteri on suoraan työministeriön alaisuudessa. Suomen Teknisten Toimihenkilöjärjestöjen Keskusliitto STTK kuitenkin vaatii, että rekisterinpitäjänä työministeriön ei pidä ottaa työmarkkinajärjestöjen roolia, vaan käyttää niiden asiantuntemusta hyväkseen. Rekisteriä siis toisaalta keuhutaan, toisaalta kuitenkin työministeriön pelätään ohjailevan sosiaalisia yrityksiä liikaa tai astuvan työmarkkinajärjestöjen varpaille. Koko sosiaalisten yritysten määrittely perustuu laissa käytännössä rekisterin olemassa oloon. Tämän

vuoksi esimerkiksi erään Sofi-verkoston jäsenen vaatimus siitä, että työkeskukset olisi päästettävä rekisteriin automaattisesti, vesittäisi määritelmän.

Rekisterikäytäntö on kaksisuuntainen, sillä se perustuu sekä valvontaan että rekisteröitävien omiin ilmoituksiin. Kuitenkin vahvempana osapuolena tässä on työministeriö, jolle rekisteröintihakemukset tehdään ja jolla on tietojensaantioikeus aiemmin mainitsemiltani tahoilta. Kaiken kaikkiaan rekisteröiminen on tärkeä osa sosiaalisen yrityksen legitimaation luomista, varsinkin kun sen valvonta on korkeimmalla mahdollisella tasolla. Legitimaation sinänsä voi lausuntojen perusteella ajatella syntyvän siitä, että lähes yksimielisesti intressitahot ovat sen ajatuksen takana, että työttömyydenhoito kaipaa uusia keinoja ja entistä enemmän huomiota osakseen. Virallinen legitimaatio tulee itsestään lainsäädännön ja virallisen rekisterin kautta, mutta ne eivät saa toimijoita automaattisesti esimerkiksi muuntautumaan sosiaalisiksi yrityksiksi. Legitimaatio on epäonnistunut silloin, jos uusia sosiaalisia yrityksiä ei synnykään odotettuun tahtiin. Lakiprosessin oikeellisuus on heikoilla Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliiton TT:n näkemyksessä, jonka mukaan valmistelu ei täytä kolmikantaisen käsittelyn vaatimuksia. TT kirjoittaa, että lakia ei ole käsitelty asianmukaisella tavalla työmarkkinaosapuolten kanssa, vaan se tehtiin yksinomaan virkamiestyönä, eikä työministeriö järjestänyt varsinaista lausunntoimenettelyä. Myös varoitusaika lausuntopyynnöissä oli varsin lyhyt. Suomen Yrittäjät kyseenalaistavat myös koko lainsäädännön merkityksen:

*”[Laki]luonnoksessa arvioidaan kansanvälisiin kokemuksiin perustuen, että lain vaikutusten vakiinnuttua sosiaalisten yrityksen palveluksessa voisi olla joitakin tuhansia työntekijöitä. [...] Tavoitteesta on pääteltävissä, että lainsäädännön merkitystä vajaakuntoisten työmarkkina-aseman parantamisessa ei tule yliarvioida.”*

## 5.7 Innovatiiviset elementit

Sosiaalisen yrityksen yhteydessä on tarpeen pohtia, mikä siinä on innovatiivista. Sosiaalinen yritys itsessään on innovaatio, mutta sen kautta on myös esitelty joitakin innovatiivisia elementtejä, jotka huomioin tässä luvussa. Näitä elementtejä ovat sosiaalisen ulottuvuuden uusi ympäristö ja normaalisuuden periaatteen tavoittelemisen erityistyöllistämässä. Lisäksi innovatiivisina voidaan pitää muutamia muita seikkoja, joita intressiryhmät ovat ehdottaneet.

Keskustelu normaalisuudesta ja sosiaalisen uudesta ulottuvuudesta oli lakiprosessin aikana moninainen. Lakiehdotuksessa sosiaalisen yrityksen sosiaalisiksi ulottuvuudeksi nime-

tään vajaakuntoisten ja mahdollisesti muiden heikossa työmarkkina-asemassa olevien työllistäminen tai muun yhteisen edun lisääminen. Rekisteröinnin yhteydessä mainitaan, että koska vain rekisterissä olevilla sosiaalisilla yrityksillä on oikeus käyttää kyseistä nimitystä, ne voivat yritystoiminnassaan hyödyntää sosiaalisen ulottuvuuden imago- ja good will –arvon. Intressiryhmät kysyvät usein, mikä toimii pontimina sosiaalisten yritysten perustamiseen, ja lakiehdotuksessa tähän annetaan vastaukseksi imagoarvo. Esityksessä imagoarvo nimetään kilpailukeinoksi ja kannustimeksi taloudellisten kannustimien (tukien) ohella. Sosiaalista ulottuvuutta korostettaessa asiakkaat voisivat tuotteita ja palveluja valitessaan huomioida yrityksen kantaman sosiaalisen vastuun. Lakiehdotuksessa pidetään ilmeisenä, että esimerkiksi ympäristönsuojeluun tai kehitysmaiden tukemiseen liittyvien arvojen korostamisella on ollut markkina-arvoa.

Monet intressiryhmät ovat toista mieltä. Lausunnoissa sosiaalisen ulottuvuuden imagoarvo muuttuu peloiksi kahden kerroksen työmarkkinoista ja imagoarvon kääntymisestä itseään vastaan. Kahden kerroksen työmarkkinoilla tarkoitetaan sitä, että palkkatukijärjestelmän avulla työllistettävien tekemää työtä ei arvosteta kuten tavalliseen tapaan palkattua työtä ja että myös sosiaalisen yrityksen ilman tukia työskentelevät työntekijät leimautuvat. Toisaalta siis pelätään, että työttömistä kuoritaan kerma päältä ja vain parhaat työttömät työllistyvät, toisaalta työssä ollessaan tämäkin parhaimmisto olisi vaarassa leimautua b-luokan työntekijöiksi. Esimerkiksi Jalasjärven työvoimatoimisto arvioi, että pienellä paikkakunnalla lakiesityksessä mainittua imagoarvoa tuskin on saavutettavissa ja Pirkanmaan TE-keskus epäilee, että vaikka siitä olisikin hyötyä suurelle toimijalle, pienelle se voi olla pikemminkin taakka. Yritykset eivät välttämättä halua leimautua vajaakuntoisia ja pitkäaikaistyöttömiä työllistäviksi. Ympäristöyritysten Liitto ilmaisee huolensa koko alansa imagon puolesta, koska ala vaatii ammattitaitoa ja erityiskoulutusta. Monet sosiaaliset yritykset ovatkin toimineet juuri kierrätysalalla.

STM pohtii lausunnossaan, onko sosiaalisen yrityksen käsitteen leimaavuus enemmän ongelma kuin etu, ja tulee siihen tulokseen, että toiminnan sosiaalinen luonne ja yritystoiminnan hyvä maine pitäisi varmistaa riittävällä tukiverkostolla. STM:n näkemyksessä siis jos sosiaalisessa yrityksessä itse yritystoiminta on riittävän hyvämaineista, myös imagoarvo on saavutettavissa. Kainuun TE-keskus puolestaan pelkää, että jos työllistämistukia evätään sosiaalisilta yrityksiltä kilpailuongelmien vuoksi perusteettomasti, imagoarvo häviää yrittäjien silmissä. Tässä kiintoisassa näkökulmassa ajatellaan, että imagoarvoa eivät suinkaan uhkaa kahden kerroksen markkinat tai sosiaalinen ulottuvuus, vaan pelot kilpailuvääristymistä, joita työvoimaviranomaiset aiheuttavat. Epäilyksiä voittoa tavoittelemattomien toimijoiden kuten työkeskusten aiheuttamista kilpailuvääristymistä on ollut aina, ja muun muassa KTM mainitsee lausunnos-



saan, että enää ei pitäisi tulla yhtään uutta toimijaa, joka vaarantaa kilpailua. Toki imagoarvon esille tuominen saa kiitostakin, mutta sen tehoon ei tunnuta uskottavan kovinkaan vahvasti. Pohjois-Savon TE-keskus vaatii lainlaatijoita osoittamaan, että sosiaalisella statuksella todellakin saavutetaan lisäarvoa ja luomaan sitä varten esimerkiksi logon tai brändin.

*”Laki merkitsee sosiaalisen yritystoiminnan tunnustamista ja antaa siten mahdollisuuden uudenlaiseen sosiaalisen vastuun ottavaan yritystoimintaan. Tämä on erittäin tärkeä yhteiskunnallinen ja yhteiskuntamoraalia kehittävä seikka.”*

Suomen Setlementtiliitto

Imagomerkityksen ohella tärkeäksi seikaksi keskustelussa näyttää nousevan yritysmaailma sosiaalisen ulottuvuuden uutena ympäristönä. Tähän ottavat kantaa lähinnä yhdistykset ja järjestöt. SPR ja Helsingin yliopiston maaseudun tutkimus- ja koulutuskeskus esittävät, että sosiaaliset yritykset pitäisi myös velvoittaa osoittamaan sosiaalisen toiminnan sisältöä ja tuloksia arvioitava toiminnan sosiaalista ja yhteisöllistä vaikuttavuutta. Tällä ilmeisesti haetaan sekä hyötyjä seurantalutkimuksissa että vastikkeellisuutta tukien saamisessa.

Aineistosta välittyy paikoin hämmennys siitä, miten sosiaalinen ja yritysmaailma yhdistetään. Yhteiskunnallisen vastuun levittämistä yrityksiin ainakin yhdistykset ja järjestöt vaikuttavat pitävän hyvänä asiana, ja esimerkiksi Vates-säätiö mainitsee, että myös erillisenä toimiva suuren yrityksen yksikkö, joka täyttää normit, olisi hyvä voida hyväksyä myös sosiaalisesti yritykseksi. Tämä voisi Vatesin mukaan edistää yhteiskuntavastuun ja liiketoiminnan yhdistämistä laajemmaltikin. Kuitenkin asetelma sosiaalinen + yritys on ristiriitainen ainakin yhdistysten ja järjestöjen näkökulmasta: toisaalta epäillään yrityksen kykyä huomioida sosiaalinen ulottuvuus ja toisaalta karsastetaan voitontavoittelun sekoittamista kolmannen sektorin toimijoihin. Vaikuttaa siltä, että vaikka lain mukainen sosiaalinen yritys onkin tarkoitettu aivan uudeksi toimijaksi ja yritysmuodoksi, vanhat mielikuvat muokkaavat sitä intressiryhmien mielessä. Valtakunnallinen työpajayhdistys ry heittää ilmoille kysymyksen, miten erilaisuus oikein hyväksytään bisnesmaailmassa. Sininauhaliitto toteaa, että markkinaorientoituneisuus ei saa muuttaa järjestöjen perusolemusta. Pelko voitontavoittelun leviämisestä sellaisiin toimijoihin, joihin se ei ole aikaisemmin kuulunut, on siis olemassa. Raina-säätiö ja Varsinais-Suomen TE-keskus vastaavatkin mielestään kysymykseen siitä, miksi joku perustaisi sosiaalisen yrityksen: he eivät usko imagoarvoon, voitontavoitteluun tai tukien tavoittelemiseen vaan toteavat, että vaikka kannustimia olisikin, perustamiseen tarvitaan vahva *halu* kantaa sosiaalista vastuuta ja auttaa vaikeassa asemassa olevia. Kolmannen sektorin toimijat siis näkevät sosiaalisen ulottuvuuden hyödyn

eri tavoin kuin lainlaatijat, sillä heidän näkemyksessään sen on joka tapauksessa oltava mukana, oli kyseessä sitten yritys tai mikä tahansa työtoimintayksikkö. He eivät näe sosiaalisen ulottuvuuden liiketoiminnallista imagoarvoa niin selkeästi.

Samanaikaisesti kun laissa jäsennetään sosiaalista yritystä sen *erityispiirteen* eli sosiaalisen ulottuvuuden kautta, sen oletetaan edustavan nimenomaan *normaalisuutta* erityistyöllistämisessä. Normaalisuuden tavoittelu ja työntekijöiden leimautumisen välttäminen oli yksi syy, jonka perusteella lakia valmisteltiin työministeriössä. Sosiaalisen yrityksen haluttiin olevan aiemmasta poikkeava työllistymistapa, eikä STM:n linjan mukaiselle perinteiselle suojatyöllistämiskentälle haluttu lähteä. Normaalisuuteen liittyy sosiaalisessa yrityksessä sekä yrityksen normaalisuus että yksilön normaalisuus. Yrityksen normaalisuus ilmenee sen kautta, että se toimii kuten tavallinen yritys ja on oikeutettu tavallisiin yritystukiin. Kilpailunäkökohtien vuoksi esimerkiksi kilpailuetua julkisen sektorin ostoissa sille ei haluttu antaa. Tällaista etua lausuntokierroksella ja valiokunnassa kuitenkin ehdotti kolme sosiaali- ja terveysalan järjestöä, kaksi TE-keskusta, Suomen elektroniikan kierrättäjien yhdistys ja Coop Finland. Yksilön normaalisuus ilmenee lain mukaisessa sosiaalisessa yrityksessä pyrkimyksenä välttää työpaikan leimaavuus ja lisäksi työntekijöiden samapalkkaisuusperiaatteen kautta. Ne, jotka kiittävät lausunnossaan yksilön normaalisuuden periaatetta ovat yhdistyksiä ja järjestöjä, ja mainitsepa asiasta yksi TE-keskuskin. Yksilön normaalisuutta pidetään lähes synonyyminä tasa-arvoisuudelle, jota samapalkkaisuus vajaakuntoisten ja vammaisten tapauksessa ajaa. Lihastautiliitto peräänkuuluttaa myös vajaakuntoisten itsemääräämisoikeutta ja valinnanvapautta suhteessa sosiaalisiin yrityksiin. Tämäkin on osa normaalisuutta. Jotkut kuitenkin eivät pidä sosiaalista yritystä normaalina yrityksenä siitä yksinkertaisesta syystä, että sosiaalinen yritystoiminta on tavallista yritystoimintaa haasteellisempaa, sillä siinä liikkeenjohdon on hallittava myös sosiaalinen ulottuvuus. Tätä mieltä on lähinnä Oulun yliopiston taloustieteellisen tiedekunnan edustaja. Toisaalta ongelma voi syntyä toisinkin päin: Millainen liiketoimintaosaaminen on vaikkapa sosiaalisesta yhteisöstä muotoutuvalla sosiaalisella yrityksellä?

Sosiaalisen yrityksen olisi siis oltava normaali suhteessa yritystalouteen ja avoimiin työmarkkinoihin, mutta erityinen suhteessa yhteiskunnalliseen vastuuseen. Imagohyöty olisi saatettava olemalla erikoinen mutta silti normaali. Kumpaaakin pyrkimystä voidaan pitää innovatiivisena. Lienee kuitenkin liioiteltua odottaa, että tietyt tahot näkisivät sosiaalisen yrityksen juuri tietyntylaisena, sillä normaalisuuden ja erityisyyden imagojen tarkka suuntaaminen on luultavasti vaikeaa.

Aiemmin on jo mainittu intressiryhmien esittämä idea voucher-tyyppisistä työllistämistuista ja aikaisempaa pidempien työllistämistukien lanseeraaminen. Yksi innovatiivinen elementti lakiehdotuksessa on sosiaalisten yritysten valtakunnallisen yhteistyöfoorumin perustaminen. Sen tarkoitus on seurata lain vaikutuksia ja tehdä tarvittaessa kehittämissuhteita. Eri-tyisesti seurataan vaikutuksia kilpailuun markkinoilla sekä vaikutusta sosiaalihuoltolain mukaiseen työllistymistä edistävään toimintaan. Kolme järjestöä, yksi TE-keskus ja maaseudun tutkimus- ja koulutuskeskus toteavat erikseen tukirakenteen olevan tarpeellinen. Pohjois-Savon TE-keskus ilmoittaa, että TE-keskuksilla ja työvoimatoimistoilla ei kuitenkaan ole sellaisen järjestämiseen resursseja. Palvelutyönantajat kritisoivat ajatusta yhteistyöfoorumista, ja vaativat kolmikantaista lain seurantaryhmää perustettavaksi erityisesti kilpailuvääristymien tunnistamista varten.

## **6 Johtopäätökset**

### **6.1 Sosiaalisen yrityksen suomalaiset kehykset**

Tutkimusaineiston perusteella hahmottui kolme erilaista sosiaalisen yrityksen mallia, joita kuvailen taulukossa 4. Yrittäjyysmalli, kuntoutusmalli ja työvoimapalvelumalli ovat ideaalimalleja, joissa painottuvat nimitystensä mukaiset näkökulmat. Olen koontanut taulukkoon joitakin niitä erottelevia ominaisuuksia. Periaatteessa työvoimapalvelumalli sisältyy yrittäjyysmalliin ja kuntoutusmalliin siinä mielessä, että jokaisessa mallissa työllistämistuet ovat olennainen osa sosiaalisen yrityksen toimintaa ja rahoitusta. Taulukossa työvoimapalvelumalli on kuitenkin erotettu omaksi mallikseen, koska monet intressiryhmät keskittyivät sen pohtimiseen, millainen työllistämistukien käyttäjä ja saaja sosiaalinen yritys on ja millainen sen suhde on olemassa olevaan työvoimapalvelujärjestelmään.

Taulukon mallit on kuvattu siten kun ne aineistossa siis ihanteellisina malleina ilmenivät. Yrittäjyysmallissa tärkeintä on yritysmäisyys, johon lisäarvon tuo sosiaalisen vastuun kantaminen. Tällaisen mallin mukainen sosiaalinen yritys työllistäisi nimenomaan vajaakuntoisia ja vammaisia henkilöitä, sillä kilpailuvääristymien pelossa tuottavampina pidetyt työllistettävät eli pitkäaikaistyöttömät jätettäisiin kohderyhmän ulkopuolelle. Normaalin kilpailun vuoksi sosiaaliselle yritykselle ei myöskään tulisi myöntää verohelpotuksia tai etusijaa julkisostoissa. Puhutaan yrittäjyysmallin mukaista sosiaalista yritystä erottaisi tavallisesta yrityksestä vain 30 %

Sosiaalisen yrityksen malli	YRITTÄJYYSMALLI	KUNTOUTUSMALLI	TYÖVOIMAPALVELUMALLI
TOIMINNAN PERUSULOTTUVUUS	normaalisuus	yksilön integroiminen yhteiskuntaan	vaikeasti työllistyvien tukeminen
TOIMINTAA OHJAAVA ARVO	yrittäjän sosiaalisen vastuun näkyvyys, voitontavoittelu	tasa-arvo, jokaisen oikeus työhön	yhteiskunnan vastuu työttömyysongelmasta
TOIMINTAKONTEKSTI	markkinat, normaali kilpailu, työvoimahallinto	transitiotyömarkkinat, vaihtoehtoiset työmarkkinat, sosiaalihuoltolaki, kuntayhteistyö	markkinat, työvoimahallinto
SYNTYALUSTA	uuden yrityksen perustaminen tai sosiaalisesti yritykseksi muuntautuva yritys	sosiaaliset yhteisöt, työttömien osuuskunnat, työllistymisen monipalvelukeskukset	uuden yrityksen perustaminen tai sosiaalisesti yritykseksi muuntautuva yritys
KOHDERYHMÄ	vajaakuntoiset ja vammaiset työttömät työnhakijat	työmarkkinoiden ulkopuolella olevat vajaakuntoiset ja vammaiset sekä muuten vaikeassa työmarkkina-asemassa olevat	vajaakuntoiset ja vammaiset työttömät työnhakijat ja pitkäaikaistyöttömät
VASTUULLINEN MINISTERIÖ	TM, KTM	TM, STM	TM
JULKISHALLINNON PÄÄASIAALLINEN ROOLI	yritys- ja työllistämistukien maksaja	rahoittaja, asiakas, tukija	työllistettävien valitsija ja työllistämistukien maksaja, kilpailuvaikutusten arvioija
INNOVATIIVISET ELEMENTIT	good will –imagoarvo, voucher-tyyppiset työllistämistuet	pidemmät tai pysyvät työllistämistuet	pidemmät työllistämistuet
KANNATTAJAT INTRESSIRYHMISSÄ	TM, työmarkkinajärjestöt	STM, vammaisten ja vajaakuntoisten järjestöt, sosiaali- ja terveysalan järjestöt, kolmannen sektorin toimijoita	TM, aluetason työvoimahallinto, työttömien yhdistykset

TAULUKKO 4. Sosiaalisen yrityksen mallit

työllistettyjen määrä ja mahdollisesti esimerkiksi heidän vuokseen tehdyt työolojen erityisjärjestelyt. Mallista on lyhyt askel ideaan, että uuden yritysmuodon eli sosiaalisen yrityksen perustamisen sijasta alettaisiin yksinkertaisesti myöntää aiempaa pidempiä työllistämistukia voucher-tyyppisesti tavallisillekin yrityksille niiden työllistäessä vajaakuntoisen tai vammaisen, ilman 30 prosentin kiintiövaatimuksia. Kyseisen idean työllistävä vaikutusta on vaikea arvioida tässä, mutta sitä todennäköisesti vastustettaisiin siksi, että yritysten pelättäisiin palkkaavan subventoi-

tuja työntekijöitä silloinkin kun he voisivat palkata jonkun normaaliin työsuhteeseen. Tuolloin olisi vaikea arvioida, johtaako toisen työllistäminen toisen työttömyyteen. Tukityöllistämistä kritisoidaan toisinaan juuri sen vuoksi, että sen katsotaan olevan yrityksille tai kunnille ainoastaan keino saada halpaa työvoimaa, kun tavallista ei haluta tai pystytä palkkaamaan.

Kuntoutusmalli on malleista joustavin siinä mielessä, että siinä sosiaalinen yritys haluttaisiin suunnata myös muutoin vaikeasti työllistyville ihmisille kuten esimerkiksi kielitaidottomille maahanmuuttajille. Kuntoutusmallissa sosiaalinen yritys olisi kuten tavallinen yritys, mutta sen toiminnassa tärkeintä olisi työllistettyjen kuntouttaminen ja harjaannuttaminen työelämään. Osalle työllistetyistä työpaikan olisi tarkoitus olla pysyvä ja pysyvästi subventoitu ja siten ensisijaisesti keino integroitua yhteiskuntaan. Tämän vuoksi pitkäaikaistyöttömät tulisi jättää kohderyhmän ulkopuolelle, jotta vajaakuntoisten ja vammaisten oikeudet toteutuisivat varmemmin. Kuntoutusmallin kaltaista sosiaalista yritystä kannattavat ovat usein sitä mieltä, että hyvin monenlaisia sosiaalisia yrityksiä tarvitaan: työttömien perustamia yhdistyksiä, osuuskuntia ja monipalvelukeskuksista lohkaistuja tuotantoyksiköitä. Tällaisessa mallissa yritystoiminta on sivuseikka siinä mielessä, että on epätodennäköistä, että sosiaalisesta yrityksestä tulisi täysin itsekannattava yritys. Tärkeintä olisi työn ja mielekkään tekemisen tarjoaminen työllistettäville, ja liiketoimintaa pyöritettäisiin tämän tavoitteen ohella. Ero lakia edeltäneeseen tilanteeseen ei olisi suuri, mutta uutta olisivat kuitenkin sosiaalisen yrityksen tunnustaminen lainsäädännössä ja määrittelyn kautta, mahdollisesti joidenkin kuntoutusyksiköiden tms. toiminnan helpottuminen ja tietenkin aiempaa paremmat työllistämistuet.

Työvoimapalvelumalli eroaa kahdesta muusta mallista selkeän työvoimahallinnollisen näkökulmansa vuoksi. Eron yrittäjämalliin tekisi se, että työvoimatoimistot valitsisivat sosiaaliseen yritykseen työllistettävät henkilöt, ja myös pitkäaikaistyöttömät kuuluisivat kohderyhmään. Sosiaalinen yritys olisi näin selkeästi työllistämistoimenpide, ja voikin kysyä, miten normaali, voitontavoitteluun tähtäävä yrittäjäyys onnistuisi siinä tapauksessa, että työvoimatoimisto valitsisi osan työntekijöistä. Ilman tätä valitsijan ominaisuutta työvoimapalvelumalli voidaan nähdä sekä yrittäjämallin että kuntoutusmallin taustalla, sillä se sisältyy kumpaankin malliin juuri tukipäätösvallan vuoksi.

Sosiaalisen yrityksen uusi suomalainen versio on yhdistelmä yrittäjämallia ja työvoimapalvelumallia, ja sitä voidaan pitää työministeriön halujen mukaisena. Työministeriön virkamiestyönä laatima kompromissiehdotus säilyi loppuun saakka, eikä ehdotusta sen julki tuomisen jälkeen ei oikeastaan enää muutettu, lukuun ottamatta muutamaa käytännön seikkaa. Intressiryhmien välinen keskustelu lainsäädännön yhteydessä oli paikoin kiihkeää ja kriittistä,

mutta yleiskuva keskustelusta jäi kuitenkin hieman laimeaksi. Tähän syynä lienee se, että kyseessä on ensimmäinen sosiaalisia yrityksiä koskeva laki, joka haluttiin tarjoilla mahdollisimman nopeasti toimijakentän käyttöön. Kuntoutusmalli hylättiin, joten kaikenlaisen kuntouttavan työtoiminnan ja muun erityistyöllistämisen oletetaan jatkuvan entisissä yksiköissään. Sosiaalinen yritys on uusi työllistämisyksikkö, joka on suunnattu sellaisille työttömille, jotka ovat potentiaalisimpia tavallisille työmarkkinoille työllistyviä.

Taulukossa 4 on myös nimetty kannattajia kullekin mallille. Kannattajaryhmät eivät ole aivan niin yksiselitteisiä kuin taulukko antaa ymmärtää, mutta tässä tapauksessa hyvin suuntaa-antavia. Vajaakuntoisten ja vammaisten järjestöt olivat enemmän kuntoutusmallin kannalla kuin muut tahot, eivätkä ne saaneet läheskään kaikkia ehdotuksiaan läpi.

Uuden lain myötä sosiaalinen yritys on muokattu suomalaisen hyvinvointivaltion perinteeseen. Verrattuna muualla Euroopassa yleensä esiintyviin sosiaalisen yrityksen malleihin erityistä Suomen versiossa on sen liittäminen osaksi palkkatukijärjestelmää ja pitkäaikaistyöttömien ottaminen mukaan lain kohderyhmään. Sosiaaliseen yritykseen työllistyvä tarvitsee vajaakuntoisen tai pitkäaikaistyöttömän statuksen, eikä hänellä välttämättä tarvitse olla mitään siteitä kolmannen sektorin toimijoihin tai omistussuhdetta sosiaaliseen yritykseen, niin kuin asian laita olisi esimerkiksi osuuskunnassa. Erityistä Suomen mallissa onkin selkeästi yritysmäinen luonne. Esimerkiksi osuuskuntien hyväksyminen sosiaalisen yrityksen uuteen määrittelyyn hylättiin, mikä myös herätti vastalauseita lakikeskustelussa. Näin suomalaiset katkaisivat jatkuvuuden omaan sosiaalisten yritysten perinteeseensä – sanotaanhan ensimmäisten suomalaisten sosiaalisten yritysten olleen osuuskuntia, ja nykyisten osuuskuntien olleen tyypillisimpiä sosiaalisiksi yrityksiksi kutsuttuja toimijoita maassamme. Koko Suomen mallin taustalla on korkea työttömyys, joka suuressa määrin ohjasi lainsäädäntöä. Työttömyys on ollut suomalaisten sosiaalisten yritysten taustalla jo pitkään 1990-luvun lamavuosista lähtien, sillä jo osa ensimmäisistä sosiaalisiksi yrityksiksi nimetyistä toimijoista oli työttömien perustamia osuuskuntia. Tässä mielessä myös suomalaisen sosiaalisen yrityksen voidaan katsoa vastaavan sellaisiin ongelmiin, joihin sosiaalipalvelujärjestelmä ei ole aina kyennyt vastaamaan.

Suomalainen erityispiirre on myös se, että neuvonta-, tiedotus- ja tukivastuu on työvoimahallinnolla ja TE-keskuksilla. Useissa eurooppalaisissa maissa sosiaalisten yritysten toiminta on onnistunut pitkälti niille perustettujen tukiorganisaatioiden ansiosta. Nämä tukiorganisaatiot ovat usein itsekin kolmannen sektorin toimijoiden muodostamia ja saattavat saada rahoitusta julkiselta sektorilta. Suomessa tukirakenne perustettiin muutama kuukausi lain voimaantulon jälkeen, ja sitä koordinoivat Vates-säätiö, TE-keskukset ja erilaiset paikalliset toimijat,

joista osa on sosiaalisia yrityksiä. Neuvontapalvelu on työministeriön rahoittama, joten siinä mielessä sillä on vahva side julkiseen sektoriin. Suomalainen erikoispiirre sosiaalisissa yrityksissä on myös se, että niiden verotuskohtelu on samanlaista kuin muillakin yrityksillä, eikä se saa erityisasemaa esimerkiksi julkisen sektorin teettämissä tarjouskilpailuissa. Uusi sosiaalisen yrityksen malli on olemukseltaan yritys, mutta sen luonne on vahvasti työvoimapalvelumainen. Näkemykseni on, että lain myötä sosiaalisesta yrityksestä on tullut uudenlainen työvoimapalvelu.

## 6.2 Sosiaalinen yritys sektoreiden kentässä

Uuden lain mukaisessa sosiaalisessa yrityksessä eri sektorit kohtaavat. Sosiaalisen yrityksen muotoilemista lainsäädäntöön ohjasi hyvinvointipluralistinen ajattelu, jonka mukaan julkiset ja yksityiset tahot voivat käsitellä ja ratkoa ongelmia yhdessä. Samalla kun valtion rooli sosiaalisen yrityksen yhteydessä on vahvistunut, yksityiseltä sektorilta odotetaan halua kantaa yhteiskunnallista vastuuta. Yksityisen sektorin oletetaan avustavan vaikeasti työllistyviä henkilöitä työllistymisen portaakkojen viimeisillä askelmilla. Ainakin lainlaatijoiden näkökulmasta sosiaalisia yrityksiä voisi syntyä puhtaasti yksityisestä sektorista käsin eli siten, että joku perustaa aivan uuden yrityksen, joka sattuu olemaan samalla sosiaalinen yritys. Tällainen synty tapa lienee kuitenkin melko harvinainen. Sosiaalisen yrityksen yritysmäisyys on kuitenkin hyvin erityistä siinä mielessä, että samaan aikaan se on jo määrittelynsäkin puolesta täysin riippuvainen julkisesta sektorista.

Suhteessa kolmanteen sektoriin liike on sosiaalisessa yrityksessä monisuuntainen: Sosiaaliseen yritykseen on liitetty kolmannelta sektorilta peräisin olevia ideologioita toiveita, ja siinä on tarkoitus valikoidusti näkyä kolmannelle sektorille tyypillisiä ominaisuuksia kuten eettisyys ja vapaaehtoisuus, joiden myös tulisi siirtyä yritysmaailmaan. Samanaikaisesti julkinen sektori on ottanut sosiaalisen yrityksen osaksi hyvinvointipluralismin järjestämistä tuomalla sen työvoimahallinnolliseen kehykseen. Jos julkishallinto aikaisemmin onkin reagoinut hitaasti kolmannelle sektorille esiintyviin toimijoihin, sosiaalisessa yrityksessä ohjat on otettu käsiin verrat nopeasti. Sosiaalista yritystä on käsitteellistetty tässä lakikeskustelussa erityisesti julkisen sektorin eli työvoimapalvelujen epäonnistumisen avulla, ja tässä uudessa kontekstissa sosiaalisesta yrityksestä on tullut julkisen sektorin toimintojen täydentäjä ja epäonnistumisen paikkaaja.

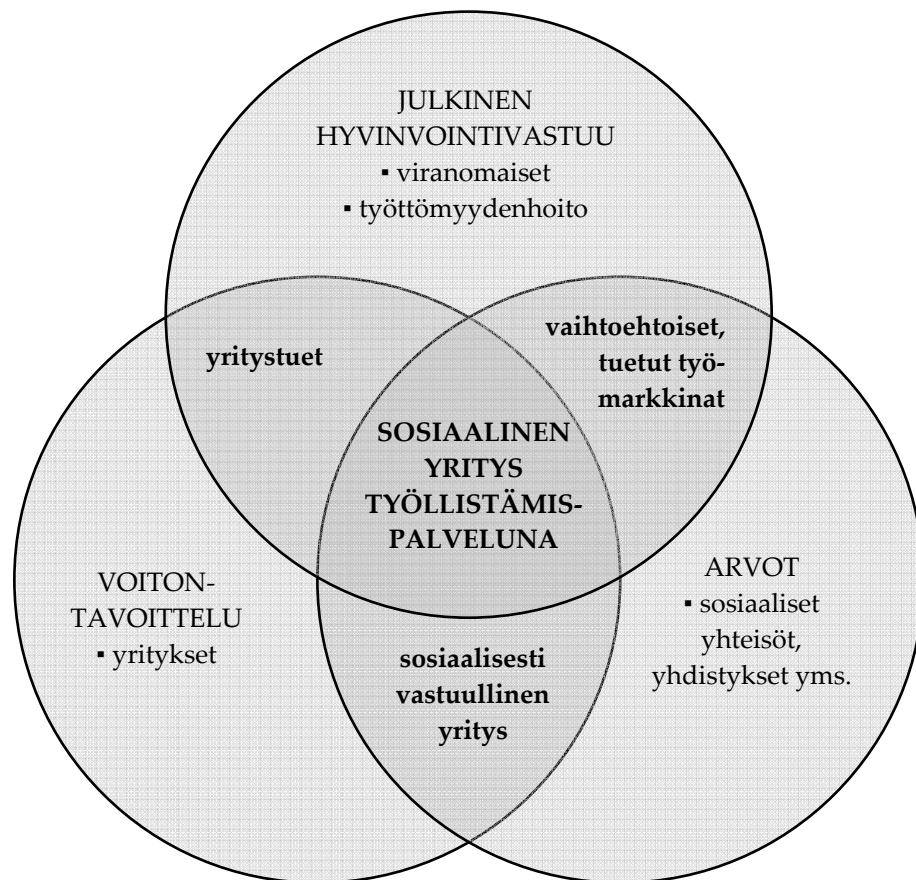
Jotkut vajaakuntoisten ja työttömien yhdistykset ja sosiaali- ja terveysalan järjestöt olivat lausuntokierroksella sitä mieltä, että voitontavoittelu ei sovi sosiaaliseen yrittäjyyteen tai ylipäättään kolmannelle sektorille tai että bisnesyrityksellä ei ole kykyä ymmärtää sosiaalista

ulottuvuutta riittävästi. Nämä intressiryhmät vastustavat sekä liiallista yritysmäisyyttä kolmannella sektorilla että epäilevät yritysten kykyä huomioida pehmeitä arvoja. Heille kolmas sektori on arvosektori, jota ei pidä häiritä tai tuhota ylhäältä käsin. Eräs pääasiassa kolmannella sektorilla toimiva taho toteaaakin lausunnossaan, että kolmannella sektorilla on *moraalinen oikeus* saada sosiaalisen yrityksen kehittämiseen liittyviä rahoja oman toimintansa parantamiseen ja innovatiivisten hankkeiden rahoittamiseen, koska kolmas sektori on jo pidempään vastannut muun muassa pitkäaikaistyöttömien työllistämisestä. Tällaisessa näkemyksessä kolmannen sektorin edut halutaan turvata, ja sen riippuvuudessa julkisesta sektorista ei nähdä ongelmia. Kolmannen sektorin arvojen suotaisiin levittyvän kyllä muille sektoreille, mutta kolmas sektori halutaan pitää puhtaana kaupallisuudesta ja suojella sen eettistä rationaliteettia. Siksi myös sosiaalista yritystä halutaan varjella liiallisilta yksityiselle ja julkiselle sektorille ominaisilta piirteiltä: Esille tulevat pelot liiallisesta voitontavoittelusta ja siitä, että sosiaaliseen yritykseen työllistämisestä tulee yksilölle velvoite tai pakkokeino. Velvoitteet ja erilaisiin toimenpiteisiin ohjaamiset ovat tyypillisiä julkisen sektorin tarjoamille työvoimapalveluille, joten niitä ominaisuuksia jotkut eivät halua siirrettävän sosiaalisiin yrityksiin.

Lakiprozessissa pyrittiin huomioimaan, että aiemmat sosiaalisiksi yrityksiksi nimittävät toimijat ovat esiintyneet juuri kolmannella sektorilla. Eräs työvoimatoimisto toteaaakin lausunnossaan, että erilaiset projektit, työnetsijäkokeilut ym. ovat työllistämisideologiallaan pohjustaneet maaperää uudentalaisille sosiaalisille yrityksille. Uudessa laissa sosiaalisen yrityksen perustamismotiivina nähdään kolmannelta sektorilta lainattu sosiaalinen vastuu. Julkisen ja yksityisen sektorin edustajat näkevät kolmannen sektorin eettisyyden levittämisen asiana, josta koituu markkina-arvoa ja josta on työttömyysasteen kannalta yhteiskunnallista hyötyä. Sosiaalisen ulottuvuuden tulisi siis levitä yritysmaailmaan julkisen sektorin avustuksella, ja kaiken tulisi tapahtua spontaanisti. Uusien sosiaalisten yritysten haluttaisiin myös toimivan yhteistyössä kolmannen sektoreiden toimijoiden kanssa. Sosiaalisissa yrityksissä siis tapahtuu sektorienvälistä kanssakäymistä, jonka liikkeellepanevana voimana ja rahoitusmoottorina on julkinen sektori. Kolmas sektori nähdään tässä myös jossain määrin pelastavassa roolissa, kun sosiaalisten yritysten kaltainen uusi työllistämispalvelu on poimittu lainsäädäntöön juuri sieltä. Nähtäväksi jää, pystyykö sosiaalisia yrityksiä nousemaan suoraan kolmannelta sektorilta nyt kun niille on asetettu lainsäädännössä tiukat kehykset. Voi käydä niinkin, että kolmannen sektorin toimijat ohitetaan siten, että niiden muuntautumismahdollisuudet sosiaalisiksi yrityksiksi ovat nyt kutistuneet liian pieniksi, ja sektoreidenvälistä sekoittumista ei tapahdukaan niin voimakkaasti vanhojen kolmannen sektorin toimijoiden jatkaessa entiseen malliin.



Kuviossa 1 havainnollistan uuden, lain mukaisen sosiaalisen yrityksen asemaa eri sektoreiden kentässä. Kuviossa ympyrät vastaavat tavallisesti käytettyä sektoreiden kolmijaottelea markkinat – julkinen – kolmas sektori, ja ympyröihin on nimetty kyseisten sektoreiden toimijoita. Sosiaalinen yritys siinä muodossa kuin se uudessa laissa esiintyy, syntyy kolmen ympyrän kohtausalueella. Sosiaalisessa yrityksessä ovat yhdistyneet sekä yritysmäiset piirteet että ns. arvosektorin luoma sosiaalisen vastuun kantaminen julkisen sektorin luomassa kehyksessä. Kuvioon on nimetty myös muita ilmiöitä, jotka syntyvät kun julkinen rahoituskehys kohtaa yrityssektorin tai kolmannen sektorin toimijoita.



KUVIO 1. Sosiaalinen yritys sektoreiden kentässä

Aineistosta kävivät toistuvasti ilmi vaatimukset parantaa jo olemassa olevien kolmannen sektorin toimijoiden asemaa, lisätä niiden oikeuksia esimerkiksi yritystukiin tai muutoin tehostaa niitä. Tämän lisäksi työvoimapalveluissa nähtiin olevan runsaasti parantamisen varaa. Ei voida odottaa, että kolmannen sektorin arvotäyteinen toiminta laajenee ja parantaa työllistä-

mispolitiikan itsestään, vaan työllistämispolitiikan uudistaminen vaatisi nykyisten järjestelmien kyseenalaistamista ja kolmannen sektorin työllistävän toiminnan helpottamista. Sosiaalinen yritys on esimerkki hallitusta hypystä kolmannelle sektorille ja innovaation istuttamisesta käyttökykyseensä, mutta työvoimapalvelut nähtävästi tarvitsisivat laajempia uudistuksia, joita ei saatu aikaiseksi myöskään sosiaalisten yritysten lain yhteydessä – esimerkiksi yksilöidyt, reilusti pidemmät työllistämistuet.

Sosiaalinen yritys on toimija, jonka yhteydessä kupla kolmannen sektorin riippumattomuudesta ja arvojen pesästä särkyy: Sosiaalinen yritys on tarpeellinen innovaatio, jonka on tultava riippuvaiseksi julkisesta sektorista sektorit ylittävän toiminnan nimissä. Tämän motivoi tarpeeksi vahvasti työttömyysongelma, jonka ratkaisemisessa ollaan valmiita ripeisiin toimiin. Sosiaalinen yritys on nostettu vaihtoehtoisten työmarkkinoiden ohitse osaksi normaaleja, avoimia työmarkkinoita siinä mielessä, että kyseessä on periaatteessa tavallinen yritys ja toisaalta osaksi kauttakulkutyömarkkinoita tukityöllistämisen myötä. Vaihtoehtoisille työmarkkinoille tyypillinen elementti uudessakin sosiaalisessa yrityksessä on kuitenkin integraatiomahdollisuuksien tarjoaminen työelämästä syrjäytyneille.

Yhdistelmätuki on ollut tärkeä keino kolmannelle sektorille työllistämässä jo jonkin aikaa. Yhdistelmätuen käyttäminen nivoo sosiaalisen yrityksen tiukasti julkisen sektorin yhteyteen, ja sosiaalisen yrityksen ollessa samalla tavallinen, kaupparekisteriin ilmoittautuva yritys, on kolmannelle sektorille erkaannuttu selkeästi. Sosiaalista yritystä ei haluta jättää osaksi tukityömarkkinoiden toisinaan varsin eriytyneitä todellisuutta, vaan sen normaaliutta korostetaan hanakasti. Kolmannelle sektorille ja vaihtoehtoisille työmarkkinoille epätyypillistä sosiaalisessa yrityksessä on myös se, että sen kohderyhmäkysymystä käsiteltäessä julkisen sektorin määrittelyvallasta tuli yliverainen. Kohderyhmä määriteltiin taloudellisesti-sosiaalisesti työmarkkinastatuksen perusteella, eikä nyanssien varaa juuri jätetty. Kun kyseessä on myös voittoa tavoitteleva toimija, voidaan todeta, että uudessa sosiaalisessa yrityksessä on enemmän työvoimapalvelun ja yritysmaailman elementtejä kuin kolmannelle sektorilta tutun vaihtoehtoisen arjen tuottamisen elementtejä. Tässä valtio ja kolmas sektori tuottavat sosiaalista järjestystä eri tavoin: aikaisemmin sosiaalisia yrityksiä ovat erityisesti luonnehtineet yhteisöllisyys, vaihtoehtoisuus ja sosiaalisen vastuun kantaminen, mutta nyt mukaan on tullut sellaisia valtion määrittelemästä toiminnasta tuttuja ominaisuuksia kuten vastavuoroisuus (tiettyjen normien seuraaminen sosiaalisen yrityksen statuksen saavuttamisessa, yrityksen velvollisuus päivittää tietoja sosiaalisten yritysten rekisteriin), materiaallinen vastuu (voitontavoittelu, palkanormit) ja toiminnan kompensoivuus (sosi-

aalisen vastuun kantamisesta maksetaan tukia). Kolmas sektori on uuden sosiaalisen yrityksen lähtökenttä, mutta lainsäädännön myötä ja uuden sosiaalisen yrittäjyyden mallin myötä vain sitä.

### 6.3 Jatkuvuutta ja muutosta

Lakikeskustelussa osapuolet vaikuttivat hartaasti kannattavan vajaakuntoisten ja muiden vaikeasti työllistyvien aseman parantamista, mutta aina ei tunnuttu tietävän, mitä juuri sosiaalisille yrityksille pitäisi tällaisen humanin tavoitteen yhteydessä tehdä. Tästä kuvastuu se, kuinka vaikeaa monimuotoisen toimijan asettaminen lainsäädännöllisiin kehyksiin on. Ennen lainsäädäntöä sosiaalisiksi yrityksiksi nimitetyissä yksiköissä toimivat ihmiset todennäköisesti ovat tienneet, mikä kyseisissä yksiköissä on hyvää ja mikä huonoa, ja tämän tietämyksen kanavoiminen institutionalisoimiskeskusteluun vaikuttaa olleen vaativaa. Lainlaatijat ovat halunneet periaatteessa luoda kokonaan uuden toimijan, vaikka myös toive siitä, että vanhoista toimijoista muodostuisi sosiaalisia yrityksiä, ilmaistaan selkeästi. Muiden intressiryhmien mielipiteet lähtevät kuitenkin siitä ongelmasta, kuinka jo olemassa olevat toimijat voisivat saada mahdollisimman suuren hyödyn lainsäädännöstä ja kuinka juuri ne voisivat tulla osaksi uutta sosiaalisten yritysten määritelmää ja kehystä. Tämä aiheuttaa lakikeskustelussa suurimmat ristiriidat. Kaikkien pitäisi hyötyä, mutta kukaan ei saisi vahingoittua eikä jäädä etujen ulkopuolelle.

Sosiaalisen yrityksen institutionalisoinnissa näkyy valtion kontrollin tiivistyminen palvelujärjestelmässä. Siitä osoituksena on sosiaalisen yrityksen vieminen osaksi palkkatukijärjestelmää ja työvoimahallinnon vallankäyttöä. Lisäksi sosiaalisten yritysten rekisteri on suoraan työministeriön valvonnassa, jolla myös on automaattinen oikeus saada käyttöönsä tiettyjä rekisteröityihin yrityksiin liittyviä tietoja. Valtion otteen tiukkenemisestä kertoo myös sosiaalisen yrityksen määrittelyvastuun ottaminen lainsäädännön kautta. Kun laki on olemassa, myös sosiaaliset yritykset ovat virallisesti olemassa. Julkiseen hyvinvointivastuuseen on näin vedetty mukaan uusi toimija, eikä hyvinvointivaltio ole vetäytymässä pois ainakaan työvoimapolitiikan saralta. Päinvastoin, se luo yhä uusia kehyksiä sopiville ilmiöille, joita se saattaa omaksua myös kolmannelta sektorilta.

Sosiaalinen yritys on sosiaalinen innovaatio, sillä se on lainsäädäntöön liittyvä uudistus, jonka on tarkoitus parantaa yhteiskunnan suorituskykyä. Intressiryhmät totesivat toistuvasti, että työttömyyden vähentäminen ja vajaakuntoisten ja vammaisten oikeuksien ajaminen ovat yhteiskunnallisesti erittäin tärkeitä päämääriä ja että sosiaalinen yritys todennäköisesti auttaa saavuttamaan nämä päämäärät. Sosiaalisen yrityksen muokkaamisessa osaksi palvelujärjes-

telmää on osittain käytetty hyväksi jo olemassa olevia rakenteita: sosiaalinen yritys on nyt osa palkkatukijärjestelmää ja nojaa sen vanhoihin elementteihin eli yhdistelmätukeen, työllistämistukeen ja työllisyyspoliittiseen projektitukeen. Myös työmarkkinatukea käytetään apuna kohde-ryhmän määrittelyssä. Tällainen uuden järjestelmän rakentaminen vanhan päälle on merkki jatkuvuudesta. Samoin jatkuvuutta edustaa se, että laissa tukeudutaan muiden lakien säätelyihin määritelmiin vajaakuntoisten, pitkäaikaistyöttömien ja työvoimapolitiittisen projektituen yhteydessä. Kaiken kaikkiaan sosiaalisen yrityksen tuominen näin läheiseen yhteyteen julkisen sektorin ja työvoimahallinnon kanssa on merkki hyvinvointivaltion jatkuvuudesta. Valmis tukirakenne antoi loogisen mahdollisuuden muokata tietty ilmiö eli sosiaalinen yritys siihen sopivaksi, ja tässä on hyvinvointivaltion hylkäämisen sijasta luotu sille lisää tehtäviä.

Sosiaalisen yrityksen yhteydessä ajattelutapojen muutoksesta kertovat ideat yritysmaailman sosiaalisesta ulottuvuudesta ja normaalisuuden ja tasa-arvon tavoittelemisesta erityistyöllistämässä. Sosiaalisesta yrityksestä pyritään työllistämispalveluna karsimaan aiempien työllistämiskeinojen huonoja puolia eli lyhytkestoisuutta, tukien alhaista tasoa ja epätasa-arvoa. Uutta ovat siis myös aiempaa pitkäaikaiset, sosiaaliselle yritykselle myönnettävät työllistämistuet. Tämä muutos on osa hallituksen työllisyysohjelmassa julkaistuja pyrkimyksiä uudistaa työvoimapolitiikkaa, jolloin myös uudistuksia työllistämistukiin kaavaillaan. Näin kolmanelta sektorilta poimittu sosiaalinen innovaatio on valjastettu osaksi suurempaa järjestelmän muokkaamista. Kuten yleensä yhteiskunnassa, myös tällaiset muutokset tapahtuvat vähittäin. Mikään radikaali palkkatukijärjestelmän poistaminen tai sen muuttaminen kerralla tuskin olisi mahdollista.

Sosiaalisen yrityksen institutionalisoinnista kuvastuu vahvalle hyvinvointivaltiolle tyypillinen usko julkisen sektorin mahtiin asenteiden ohjailemisessa ja yksilön aseman parantamisessa. Polkuriippuvuutta edustaa myös usko työllistämistukiin ja uuden työllistämispalvelun rakentaminen niiden päälle. Vaikka intressiryhmät toistuvasti arvostelivat palkkatukijärjestelmän tehottomuutta, lainlaatijat eivät kyseenalaistaneet sitä muutoin kuin tukien pituuden osalta.

### *Päätöksenteon institutionaalinen konteksti*

Sosiaalisen yrityksen asettaminen uusiin kehyksiinsä on esimerkki tavoitteellisesta institutionin muokkaamisesta, jota sosiaalipolitiikassa harrastetaan. Uusinstitutionalistisesta näkökulmasta katsottuna tässä tapauksessa instituutio on lainsäädäntö, johon erilaisilla organisaatioilla eli intressiryhmillä on ollut mielipiteensä sanottavana. Institutionaalisenä kontekstina on valmis

lainsäädäntö. Kontekstin lisäksi lain lopputulokseen eli sosiaaliseen yritykseen ja sen yhteydessä oleviin muutoksiin ja jatkuvuuksiin vaikuttavat erilaiset menneisyydestä juontuvat tekijät. Näitä ovat esimerkiksi lakiprosessin aikana kuullut intressiryhmät, joiden olemassaolo on aiemmista hyvinvointivaltion rakenteista johtuva, kuten esimerkiksi TE-keskukset ja työttömien kuntouttavat ja työllistävät yhdistykset. Muita historiallisia tekijöitä ovat esimerkiksi sosiaalihuoltolain-säädäntö ja erityistyöllistämisen muodot, joihin sosiaaliset yritykset on suhteutettava.

Tällaisessa ympäristössä monien intressiryhmien preferenssit olivat instituutioiden muokkaamia siinä mielessä, että tärkeiksi kysymyksiksi kuulemisissa nousivat lain kohderyhmä ja rahoituskehys ts. työllistämistukien kesto ja suuruus. Kohderyhmään mukaan otetut ryhmät ja rahoitustavat olivat jo muun lainsäädännön muokkaamia, ja niistä noussut keskustelu oli siis valmiiden institutionaalisten säännösten vaikutuksen alaisena. Yksittäisten intressiryhmien – ainakaan yhdistysten ja sosiaali- ja terveystalouden järjestöjen – preferenssit eivät vaikuttaneet enää paljonkaan lain lopulliseen muotoon sen jälkeen kun lakiehdotus oli julkistettu, joten voidaan sanoa, että preferenssit jopa muuttuivat tai supistuivat väittelyksi esimerkiksi työllistämistukien kestosta sen sijaan, että olisi ajettu läpi kuntoutusta painottava sosiaalisen yrityksen malli.

Institutionalisimisprosessissa myös arvot muokkasivat preferenssejä. Tässä tapauksessa sosiaalinen yritys oli idea, joka toimi mekanismina arvojen ja jatkuvasti muuttuvien olosuhteiden välillä. Olosuhteisiin eli työttömyysongelmaan ja alhaiseen työttömyysasteeseen pyrittiin vaikuttamaan kanavoimalla skandinaavisen hyvinvointivaltiomallin perusarvoksi luonnehdittu solidaarisuus yritysmaailmaan. Kanavoinnissa käytettiin sosiaalista yritystä, josta käyty keskustelu oli erilaisten arvojen muokkaamaa, ja tuskin yksikään intressiryhmä *kielsi* sellaisten arvojen kuten solidaarisuuden tai yksilön oikeuksien tärkeyttä. Uusi sosiaalinen yritys istuu skandinaavisen hyvinvointivaltiomallin ihanteeseen erityisesti arvoja välittävien ominaisuuksiensa vuoksi, vaikka kaikki intressiryhmien ajamat arvot eivät siinä toteutuneetkaan.

Lakimuotoilun yhteydessä kävi ilmi myös niin sanottu intressiryhmien politiikka, jolla tarkoitetaan erilaisia sosiaaliin ohjelmiin kiinnittyneitä ryhmiä, jotka kerran edut saavutettuaan todennäköisesti puolustavat niitä hanakasti. Hyvinvointivaltion kestävyys ja jatkuvuutta selitetään sillä, että tällaisilla ryhmillä on vaikutusmahdollisuuksia politiikkaan ja ne saattavat kehittyä hyvinkin vahvoiksi intressiryhmiksi. Sosiaalisten yritysten laista keskusteli useita erilaisiin sosiaaliin ohjelmiin kiinnittyneitä ryhmiä edustajiansa kautta kuten työttömyystukien saajia, työkyvyttömyyseläkkeellä olevia ja kuntoutustuen saajia. Nämä ryhmät puolustivat omaa mielipidettään ja asemaansa. Ne suhteuttivat uutta lakia omaan tilanteeseensa, ja esimerkiksi työttömyystukien piirissä olevat halusivat palkkatukijärjestelmää vahvistettavan tukia pidentä-

mällä. Tuskin kukaan näistä ryhmistä olisi halunnut luopua tai radikaalisti muuttaa saavutettuja etujaan, vaan pikemminkin parantaa niitä tai luoda itselleen oikeuden johonkin muuhunkin etuun. Uusi laki tuo lisää saajia työllistämistukien piiriin, ja jos lakia tulevaisuudessa muokataan, on prosessissa mukana jälleen uusi ryhmä: virallisten sosiaalisten yritysten edustajat.

## 6.4 Nykytilanne

Sosiaalisen yrityksen uusi identiteetti on olla mahdollisimman normaali yritys ja työllistämispalvelu. Se toimii avoimilla markkinoilla samassa asemassa kuin tavallinen yritys, ja työllistämiskäytännön vuoksi sosiaaliseen yritykseen voidaan työllistää tuon vajaakuntoisten lisäksi myös pitkäaikaistyöttömiä. Sosiaalinen yritys kohtaa monenlaisia haasteita: Kuinka yhdistää sosiaalinen ulottuvuus ja liiketaloudellinen osaaminen? Tai kuinka taata liiketaloudellinen osaaminen, kun toimintaa ohjaavat sosiaaliset päämäärät? Kuinka selvittää yrityksen perustamisesta, uuteen yritysmuotoon astumisesta ja uudelle yritykselle aina kriittisistä ensimmäisistä vuosista?

Sosiaalisten yritysten laki on herättänyt paljon keskustelua voimaantulonsa jälkeen, ja pohdinnat lain epäonnistumisesta ovat vilkastuneet vuoden 2005 puolella. Laki on nyt ollut voimassa reilut puolitoista vuotta, ja virallisia sosiaalisia yrityksiä on syyskuuhun 2005 mennessä rekisteröitynyt 21. Lukumäärä on kasvanut tasaisesti, mutta on kuitenkin ollut pettymys. Lehtikirjoittelussa sosiaalisen yrittäjyyden alkutaivalta on luonnehdittu nihkeäksi, ja sille on vaadittu pikaista vuosiremonttia, sillä vaikuttaa siltä, että laki ei yllä tavoitteeseensa jo olemassa olleen sosiaalisen yritystoiminnan vakiinnuttamisesta saati aivan uusien sosiaalisten yritysten synnyttämisestä. Kritiikki on kohdistunut muun muassa tukien vähäisyyteen ja siihen, että sosiaaliselta yritykseltä vaaditaan kannattavuutta. Joidenkin mielestä lakiin on sisällytetty liikaa esteitä, jolloin työllistävää toimintaa harjoitetaan mieluummin muin muodoin. Työministeri Tarja Filatov on myöntänyt, että sosiaalisen yrittäjyyden alku on ollut kangertelevaa ja että esimerkiksi jonkinlaista lievempää verotus- tai tukikohtelua tulisi harkita. Työministeriö kuitenkin ilmoittaa, että sillä on tiedossaan viitisenkymmentä sosiaalisesti yritykseksi tähtäävää hanketta, ja erityisen lupaavana liiketoimintakonseptina pidetään sellaista, jossa sosiaalinen yritys toimii alihankkijana täysin yritysmaailman pelisäännöillä toimivalle yrityskumppanille. Työministeriön on annettava eduskunnalle selvitys lain ongelmista vuoden 2006 alussa, mutta selvitys saatetaan takkuavan alun vuoksi antaa jo aikaisemmin. Vaikeuksia onkin ilmennyt, sillä esimerkiksi myös Suomen vanhimmaksi sosiaalisesti yritykseksi kutsuttu oululainen Tervatulli Oy on hakenut ja saanut lainaa maksuvalmiusvaikeuksien vuoksi. Tervatulli Oy:n on ilmoitettu kärsineen uuden lain tul-

kinnasta syntyneistä, työllistämistukia koskeneista viiveistä. (Kaleva 22.2.2005, Kaleva 22.3.2005, Kaleva 12.4.2005.)

Vaikuttaa siltä, että suomalainen, yrittäjäyyspainotteinen malli on ollut liian optimistinen. Mallin mukainen sosiaalinen yritys ei vielä ole laajasti löytänyt paikkaansa markkinoilla, ja jatkossa luultavasti harkitaan sen saattamista puolisuojattuun asemaan verokohtelulla ja työnantajamaksuhelpoituksilla. Merkittävää apua sosiaalisista yrityksistä ei ole vielä työllistymisongelman helpottamisessa ollut, vaikka yksilön näkökulmasta ajateltuna pienikin niihin työllistynyt määrä on hyvin tärkeä. Voi olla, että varsinaisia uusia, ”tyhjistä” nousevia sosiaalisia yrityksiä ei koskaan tule syntymään, vaan vanhojen toimijoiden muuntautuminen on ainoa varteen otettava syntyväylä. Tulevaisuudessa olisikin tärkeää helpottaa työllistämisyksiköiden muuntautumista sosiaalisiksi yrityksiksi ja poistaa lakiin sisältyvät esteet. Tämä tarkoittaa sitä, että lakimäärittelyssä on siirryttävä kohti kuntoutusmallia, jossa sosiaalisen yrityksen erityisyys ei tarkoita ainoastaan good will –arvoa vaan muitakin seikkoja. Voi olla, että tämä johtaa prosessiin, jossa aikaisempia työllistämisyksiköitä ainoastaan nimetään uudelleen ja kentän tilanne sinänsä jatkuu samanlaisena mutta varusteltuna pidemmin tuen. Toisaalta on mahdollista, että seuraavalla yrittämällä saataisiin aikaan uusi, tehokas erityistyöllistämisen yksikkö, joka lakimäärittelyn perusteella saisi vanhemman statuksen ja toimisi esimerkiksi alihankkijana tavallisille yrityksille. Uudessa yksikössä pidemmät työllistämistuet olisivat jo käytössä, ja samalla ehkä harkittaisiin vastaavien tukien myöntämistä myös tavallisten yritysten käyttöön. Tämän puolesta puhuisi usein työllisyysprojektien päätteeksi todettu seikka, että tukia tulisi pidentää tuntuvasti kaikkialla. Tässä kuitenkin tullaan jälleen kysymyksen äärelle, tulisiko esimerkiksi yhdistelmätukea kehittää ennemmin väyläksi kohti tavallista palkkatyötä vai hyväksyä tukityömarkkinoiden eriytyneisyys ja kehittää sitä osana niitä. Sosiaalinen yritys on institutionalisoitunakin kiintoisa ja hyvä idea työttömyysongelman helpottamiseksi, mutta muutoksia lakiin odotetaan.

## Lähteet

### Kirjallisuus

ANTTONEN, Anneli & SIPILÄ, Jorma (1993) Julkinen, yhteisöllinen ja yksityinen sosiaalipolitiikassa – sosiaalipalvelujen toimijat ja uudenlaiset yhteensovittamisen strategiat. Teoksessa Riihinen, Olavi (toim.), *Sosiaalipolitiikka 2017. Näkökulmia suomalaisen yhteiskunnan kehitykseen ja tulevaisuuteen*, s. 435 – 462. WSOY. Helsinki.

- ANTTONEN, Anneli (1989) *Valtiollisesta yhteisölliseen sosiaalipolitiikkaan*. Sosiaaliturvan keskusliitto. Helsinki.
- ASUNTA, Hanna-Leena (2004) Osuustoiminnan uusi nousu. Teoksessa Grönberg, Ville (toim.), *Yhteisötalous ja sosiaalinen yrittäjyys. Sosiaalisten yritysten kansallinen teematyö*, s. 59 – 68. Euroopan Sosiaalirahasto. Stakes. Helsinki.
- BAHLE, Thomas (2003) The changing institutionalization of social services in England and Wales, France and Germany: is the welfare state on the retreat? *Journal of European Social Policy*, vol. 13 (1). Sage Publications. Lontoo. 5 – 20.
- BONOLI, Giuliano & PALIER, Bruno (1998) Changing the politics of social programmes: innovative change in British and French welfare reforms. *Journal of European Social Policy*, vol. 8 (4). Sage Publications. Lontoo. 317 – 330.
- BORZAGA, Carlo & DEFOURNY, Jacques (2001) Conclusions. Social enterprises in Europe : a diversity of initiatives and prospects. Teoksessa Borzaga, Carlo & Defourny, Jacques (toim.), *The Emergence of Social Enterprise*, s. 350 – 369. Routledge. Lontoo.
- BORZAGA, Carlo & SANTUARI, Alceste (2001) Italy. From traditional co-operatives to innovative social enterprises. Teoksessa Borzaga, Carlo & Defourny, Jacques (toim.), *The Emergence of Social Enterprise*, s. 166 – 181. Routledge. Lontoo.
- COX, Robert (2004) The Path-dependency of an Idea: Why Scandinavian Welfare States remain Distinct. *Social Policy & Administration*, vol. 38 (2) April. 204 – 219.
- DEFOURNY, Jacques (2001) Introduction. From third sector to social enterprise. Teoksessa Borzaga, Carlo & Defourny, Jacques (toim.), *The Emergence of Social Enterprise*, s. 1 – 28. Routledge. Lontoo.
- ESPING-ANDERSEN, Gøsta (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Polity Press. Cambridge, UK.
- EVERS, Adalbert & SCHULZE-BÖING, Matthias (2001) Germany. Social enterprises and transitional employment. Teoksessa Borzaga, Carlo & Defourny, Jacques (toim.), *The Emergence of Social Enterprise*, s. 120 – 135. Routledge. Lontoo.
- HARJU, Aaro (2000) Uusi työ –projekti työllistämisen tutkimus- ja kehittämishankkeena. Teoksessa Harju, Aaro & Backberg-Edwards, Kristiina (toim.), *Kohti uutta työtä. Uusi työ – kansalaisjärjestöjen yhteinen työllisyysprojekti*, s. 11 – 52. Suomen Nuorisoyhteistyö Allianssi, Suomen Liikunta ja Urheilu, Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto. Helsinki.
- HARJUNEN, Raimo (2001) Sosiaalinen yritys – uusi mahdollisuus vajaakuntoisten työllistämiseen. *Työpoliittinen aikakauskirja* 3. 115 – 117.
- HE (2003) *Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi sosiaalisista yrityksistä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi*. HE 132/2003.
- HOKKANEN, Liisa (2000) Mitä mieltä yhdistelmämuutosta? Teoksessa Harju, Aaro & Backberg-Edwards, Kristiina (toim.), *Kohti uutta työtä. Uusi työ – kansalaisjärjestöjen yhteinen työllisyysprojekti*, s. 191 – 217. Suomen Nuorisoyhteistyö Allianssi, Suomen Liikunta ja Urheilu, Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto. Helsinki.
- HYVÄRINEN, Marika (toim.) (2002) *Työkeskuksesta työhönvalmennuskeskukseksi. Kokemuksia tuetun työllistymisen suuntaisesta kehittämisestä*. Kehitysvammaliitto. Helsinki.
- HÄRKÄPÄÄ, Kristiina (2000) Tuettu työllistyminen – avoimille työmarkkinoille. *Kuntoutus* 3. 18 – 24.
- HÄRKÄPÄÄ, Kristiina; ALA-KAUHALUOMA, Mika; HYVÄRINEN, Marika; KOKKO, Riitta-Liisa & NARUMO, Reija (2000) *Tavoitteena työ. Tuetun työllistymisen kehitysnäkymiä*. Kuntoutussäätiö. Helsinki.
- IMMERGUT, Ellen (1998) The Theoretical Core of the New Institutionalism. *Politics & Society*, Vol. 26 (1) March. 5 – 34.
- JULKUNEN, Raija (2001) *Suunnanmuutos. 1990-luvun sosiaalipoliittinen reformi Suomessa*. Vastapaino. Tampere



- JULKUNEN, Raija (2003) Suunnanmuutosta lukemassa. Teoksessa Saari, Juho (toim.), *Instituiot ja sosiaalipolitiikka*, s. 5 – 18. Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto ry. Helsinki.
- JÄRVINEN, Pasi (2003) Työllistävää sosiaalinen yritys, mikä se nyt sitten olisi? *Työpoliittinen aikakauskirja* 3. 86 – 93.
- KERSBERGEN, Kees van (2000) Declining resistance of welfare states to change? Teoksessa Kuhnle, Stein (toim.), *Survival of the European Welfare State*, s. 19 – 36. Routledge. Lontoo & New York.
- KINNUNEN, Petri (2000) Työllisyys kolmannella sektorilla – tutkimuskokonaisuus. Teoksessa Harju, Aaro & Backberg-Edwards, Kristiina (toim.), *Kohti uutta työtä. Uusi työ – kansalaisjärjestöjen yhteinen työllisyysprojekti*, s. 53 – 59. Suomen Nuorisoyhteistyö Allianssi, Suomen Liikunta ja Urheilu, Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto. Helsinki.
- KORHONEN, Mauri (2004) Sosiaalisen yrityksen malli – ratkaisu sosiaalisen työttömyyden ongelmaan. Teoksessa Grönberg, Ville (toim.), *Yhteisötalous ja sosiaalinen yrittäjyys. Sosiaalisten yritysten kansallinen teematyö*, s. 147 – 150. Euroopan Sosiaalirahasto. Stakes. Helsinki.
- KUKKONEN, Tuula (2003) *Vajaakuntoisten työllistyminen ja yritysten sosiaalinen vastuu*. Joensuun yliopisto. Yhteiskuntapolitiikan raportteja 9/2003. Joensuu.
- KTM (2002) *Sosiaalisen yritystoiminnan edistäminen*. Kauppa- ja teollisuusministeriön asettaman työryhmän loppuraportti. Työryhmä- ja toimikuntaraportteja 7/2002. Helsinki.
- LEHTINEN, Pirkko (2005) *Pehmeän ja kovan yrittämisen rajamaastossa*. ESR tutkimukset ja selvitykset 3. Työministeriö. Helsinki.
- LEMOLA, Tarmo (2000) Evolutionaarinen taloustiede. Teoksessa Lemola, Tarmo (toim.), *Näkökulmia teknologiaan*, s. 149 – 175. Gaudeamus. Helsinki.
- MANNILA, Simo (1996) *Sosiaaliset yritykset Euroopassa. Eräitä käytännön näkökulmia*. Stakes. Helsinki.
- MARJANEN, Matti (2000) *Vammaisten henkilöiden työllistymisen edistäminen*. Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 2000: 19. Sosiaali- ja terveysministeriö. Helsinki.
- MATTHIES, Aila-Leena (1996) Hyvinvoinnin sekatalous ja suomalaiset välittävät organisaatiot. Teoksessa Matthies, Aila-Leena; Kotakari, Ulla & Nylund, Marianne (toim.), *Välittävät verkostot*, s. 11 – 29. Vastapaino. Tampere.
- MATTHIES, Aila-Leena (1999) Ekonomisen ja eettisen vuoropuhelu. Teoksessa Hokkanen, Liisa; Kinnunen, Petri & Siisiäinen Martti (toim.), *Haastava kolmas sektori*, s. 40 – 61. Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto ry. Helsinki.
- MIELENTERVEYDEN KESKUSLIITTO (2004) *Työssä eläkkeellä*. Opas. Mielenterveyden keskusliitto ry. Helsinki.
- MONONEN, Arto (1998) Sosiaaliset yritykset E.C.HO- ja STEPS-verkostoissa. *Kuntoutus* 4. 46 – 50.
- NORTH, Douglass C. (1990) *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press. Cambridge.
- PIERSON, Paul (1996) The New Politics of the Welfare State. *World Politics* 48/1996. 143 – 179.
- PÄTTINIEMI, Pekka (1999) Sosiaalinen yritystoiminta – vastaus työttömyyteen ja syrjäytymiseen. Teoksessa Ekholm, Elina (toim.), *Monikulttuurisia yrittäjiä. Kokemuksia maahanmuuttajien osuuskunnista*, s. 12 – 20. Helsingin yliopiston Vantaan täydennyskoulutuslaitoksen julkaisuja 21. Helsinki.
- PÄTTINIEMI, Pekka (2000) Kolmannen sektorin liepeiltä – sosiaaliset yritykset. *Hyvinvointikatsaus* 1. 34 – 38.
- PÄTTINIEMI, Pekka (2004) Mitä on yhteisötalous? Teoksessa Grönberg, Ville (toim.), *Yhteisötalous ja sosiaalinen yrittäjyys. Sosiaalisten yritysten kansallinen teematyö*, s. 21 – 28. Euroopan Sosiaalirahasto. Stakes. Helsinki.

- ROGERS, Everett M. (1995) *Diffusion of Innovations*. The Free Press. New York.
- RUUSKANEN, Petri (2004) Innovaatioiden sosiaalisuus ja sosiaalinen pääoma. Teoksessa Lemola, Tarmo & Honkanen, Petri (toim.), *Innovaatiopolitiikka - Kenen hyväksi, keiden ehdoilla?* s. 32 – 48. Gaudeamus. Helsinki.
- RÖNNBERG, Leif (1999) Hyvinvointi ja kolmas sektori. Teoksessa Kinnunen, Petri & Laitinen, Raimo (toim.), *Näkymätön kolmas sektori*, s. 10 – 22. Toinen painos. Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto ry. Helsinki.
- SAARI, Juhon (1998) Sosiaalipoliittinen innovaatiotutkimus. Teoksessa Niemelä, Heikki; Saari, Juhon & Salminen, Kari (toim.), *Innovatiivinen sosiaalipoliitiikka*, s. 29 – 54. Sosiaali- ja terveysturvan katsauksia 25. Kansaneläkelaitos. Helsinki.
- SAARI, Juhon (2003) Johdanto teoksessa Saari, Juhon (toim.), *Instituutiot ja sosiaalipoliitiikka*, s. 5 – 18. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto ry.
- SAIKKONEN, Paavo (2004) Laki sosiaalisista yrityksistä. Teoksessa Grönberg, Ville (toim.), *Yhteisötalous ja sosiaalinen yrittäjyys. Sosiaalisten yritysten kansallinen teematyö*, s. 131 – 136. Euroopan Sosiaalirahasto. Stakes. Helsinki.
- SALONEN-SOULIÉ, Ulla (1996) Vaihtoehtoiset työmarkkinat Pohjoismaissa. Teoksessa Matties, Aila-Leena; Kotakari, Ulla & Nylund, Marianne (toim.), *Välittävät verkostot*, s. 97 – 106. Vastapaino. Tampere.
- SALOVIIITA, Timo; LEHTINEN, Ulla & PIRTTIMAA, Raija (1997) *Tie auki työelämään. Tutun työllistämisen käyttäjäkeskeiset työtavat*. Erityispedagogiikan laitos. Jyväskylän yliopisto. Jyväskylä.
- SCHVARZ, Gerold & HIGGINS, Gerard (1999) *Supporting the Development of Social Firms in Europe*. Marienthal the social firms network.
- SCOTT, Richard W. (2001) *Institutions and Organizations*. Sage. Thousand Oaks.
- STENHOLM, Pekka & LEHTO, Johanna (2000) *Sosiaalinen yritys Suomessa. Soveltuvuustutkimus sosiaalisen yrityksen mallista*. Turun kauppakorkeakoulu. Yritystoiminnan tutkimus- ja koulutuskeskus. Turku.
- STM (2004) *Sosiaalisen työllistämisen työryhmän raportti*. Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 19. Helsinki.
- STM & TM (2001) *Kuntouttavan työtoiminnan käsikirja*. Työministeriö julkaisuja 289. Sosiaali- ja terveysministeriön Oppaita 2001: 8. Helsinki.
- SUIKKANEN, Asko (1999) Unohdetusta sektorista epäonnistumisen ajan pelastajaksi? Teoksessa Kinnunen, Petri & Laitinen, Raimo (toim.), *Näkymätön kolmas sektori*, s. 41 – 81. Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto ry. Helsinki.
- SUIKKANEN, Asko & ROSTILA, Ilmari (1999) Päättävä vuosituhat ja sosiaalinen järjestys. Teoksessa Hokkanen, Liisa; Kinnunen, Petri & Siisiäinen Martti (toim.), *Haastava kolmas sektori*, s. 288 – 309. Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto ry. Helsinki.
- STRYJAN, Yohanan (2001) Sweden. The emergence of work-integration social enterprises. Teoksessa Borzaga, Carlo & Defourny, Jacques (toim.), *The Emergence of Social Enterprise*, s. 220 – 235. Routledge. Lontoo.
- TAKALA, Tuomo (2000) Yrityksen yhteiskunnallisen vastuun ideologiat v. 2000. *Liiketaloudellinen aikakauskirja* 4. 589 – 601.
- TM (2003a) *Rakennetyöttömyyden purkaminen*. Projektin raportti. Työhallinnon julkaisu nro 321. Työministeriö. Helsinki.
- TM (2005) Työllisyyskertomus vuodelta 2004. Työhallinnon julkaisuja 350. Työministeriö. Helsinki.
- TUOMI, Jouni & SARAJÄRVI, Anneli (2003) *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Tammi. Helsinki.
- YLIPAAVALNIEMI, Pasi (2001) *Vammaisten ja vajaakuntoisten työllistämisen kokonaiskartotus*. Selvityksiä 2001:6. Sosiaali- ja terveysministeriö. Helsinki.

YLIPAAVALNIEMI, Pasi & VARANKA, Marjatta (2002) Työllistävä sosiaalinen yritys – osaratkaisu työllistymisen ongelmiin. *Työpoliittinen aikakauskirja* 4. 57 – 68.

### **Muut lähteet**

Sanomalehti Helsingin sanomat 10.10.2004  
Sanomalehti Kaleva 14.2.2005  
Sanomalehti Kaleva 22.2.2005  
Sanomalehti Kaleva 22.3.2005  
Sanomalehti Kaleva 12.4.2005  
Sanomalehti Satakunnan Kansan 19.6.2004

### **Internet-lähteet**

[www.bag-integrationsfirmen.de](http://www.bag-integrationsfirmen.de)

www.cris.it

[www.faf-gmbh.de](http://www.faf-gmbh.de)

[www.soziale-unternehmen-berlin.de](http://www.soziale-unternehmen-berlin.de)

[www.vates.fi/vatesinfo/info12004/12.htm](http://www.vates.fi/vatesinfo/info12004/12.htm) (Viitattu 15.10.2004.)

## TIIVISTELMÄ

### SOSIAALISEN YRITYKSEN UUDET KEHYKSET

**Tiina Huotari**

Yhteiskuntapolitiikan pro gradu –tutkielma

syyskuu 2005

Ohjaaja: Raija Julkunen

Yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos

Jyväskylän yliopisto

114 sivua

Pro gradu –tutkielmassa **Sosiaalisen yrityksen uudet kehykset** tarkastellaan sosiaalisen yrityksen asettamista lainsäädäntökehykseen. Kyseessä on sosiaalisista yrityksistä tammiukuussa 2004 voimaan astunut laki, joka on käännekohta sosiaalisen yrityksen kehityksessä. Lain myötä aikaisemmin lähinnä kolmannella sektorilla esiintynyt, yksiselitteistä määritelmää vailla oleva toimija on määritelty, tuotu yleiseen tietoisuuteen ja myös valjastettu osaksi hallituksen työvoimapolitiikkaa. Tutkielman tarkoituksena on selvittää, millaista keskustelua lain ympärillä käytiin ja kenen tahdon mukainen valmis laki on. Tutkimusongelmana on, miten sosiaalinen yritys on asetettu uuteen, institutionaaliseen kehykseen ja mitä vaiheita institutionalisoimisessa on nähtävissä. Alakysymyksinä on, millaisia innovatiivisia elementtejä uuteen sosiaaliseen yritykseen sisältyy, miten sosiaalinen yritys suhteutuu julkiseen, yksityiseen ja kolmannen sektoriin, mitä erityistä on uusissa, sosiaalisen yrityksen suomalaisissa kehyksissä ja miten sosiaalinen yritys on istutettu suomalaiseen hyvinvointivaltion järjestelmään.

Tutkielman empiirisenä aineistona on käytetty intressiryhmien antamia lausuntoja hallituksen lakiesitykseen sekä työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan lausuntokierroksella. Intressiryhmiin kuuluu työvoimahallinnon ja ministeriöiden edustajia, vammaisten ja vajaakuntoisten järjestöjä, sosiaali- ja terveystieteitä, tutkijatahoja ja muita tahoja. Metodina on käytetty aineistolähtöistä sisällönanalyysiä.

Intressiryhmien lausunnoista kävi ilmi, että näkemykset muun muassa lain tarkoituksesta, kohderyhmästä ja toimivuudesta erosivat toisistaan. Valmis laki on käytännössä lakia valmistelleen tahon eli työministeriön tahdon mukainen. Lakivalmistelun aikana intressiryhmillä oli lähinnä kolmenlaisia näkemyksiä sosiaalisesta yrityksestä: yrittäjämalli, kuntoutusmalli ja työvoimapalvelumalli. Valmiin lain mukainen sosiaalinen yritys on sekoitus yrittäjämallista ja työvoimapalvelumallista. Tutkielman päätelmänä on, että sosiaalisesta yrityksestä on lain myötä tullut institutionalisoitu palvelu, sillä se on istutettu vahvasti työvoimahallinnon rahoituskehykseen ja ministeriötason valvontaan. Tämä ilmentää valtion otteen tiukkenemistä palvelujärjestelmässä. Sosiaalinen yritys on myös hyödynnetty innovaatio, jossa uutta on erityisesti sosiaalisen ulottuvuuden tuominen yritysmaailmaan ja normaalisuuden ja yksilöiden leimaamattomuuden tavoittelu erityistyöllistämisenä. Uutta ovat myös lain myötä lanseeratut, pidempiaikaiset työllistämistuet. Uusi sosiaalinen yritys on julkisen sektorin, yksityisen sektorin ja kolmannen sektorin yhtymäkohdassa oleva toimija, jossa julkinen rahoituskehys kohtaa yritysmaailman voitontavoittelun ja kolmannen sektorin arvomaailman.

Laki on tärkeä avaus sosiaalisen yrityksen kehittämisessä, mutta sitä todennäköisesti muokataan vielä tulevaisuudessa.

---

**Avainsanat:** sosiaalinen yritys, kolmas sektori, pitkäaikaistyöttömät, työllistäminen, työllisyyspolitiikka, innovaatiot, sosiaalinen vastuu, julkiset palvelut, institutionaalistuminen