

SOSIAALISET YRITYKSET - LAINSÄÄDÄNTÖNSÄ KESYTTÄMIÄ?

Maria Sovasto
Maisterintutkielma
Sosaalityö
Kokkolan yliopistokeskus
Chydenius, Humanistis-
yhteiskuntatieteellinen tiedekunta
Jyväskylän Yliopisto
Kevät 2021

JYVÄSKYLÄN YLIOPISTO

Tiedekunta:Humanistis-yhteiskuntatieteellinen tdk.	Laitos: Kokkolan yliopistokeskus Chydenius
Tekijä: Maria Sovasto	
Työn nimi: Sosiaaliset yritykset – lainsäädäntönsä kesyttämiä?	
Oppiaine Sosiaalityö	Työn laji Pro gradu -tutkielma
Aika 24.5.2021	Sivumäärä: 78
Tiivistelmä <p>Vuoden 2004 alussa astui voimaan laki sosiaalisista yrityksistä (1351/2003). Sosiaalisella yrityksellä tarkoitetaan avoimilla markkinoilla toimivaa yritystä, jonka työntekijöistä huomattava osa on pitkäaikaistyöttömiä ja muuten heikossa työmarkkina-asemassa olevia. Uutta lainsäädäntöä pidettiin sosiaalisena innovaationa osatyökykyisten ja pitkäaikaistyöttömien työelämään integroimiseksi. Vuonna 2017 Juha Sipilän hallitus esitti lakia kumottavaksi perustellen kumoamista sosiaalisten yritysten toimintamallille asetettujen tavoitteiden toteutumattomuudella.</p> <p>Tutkielmassa arvioidaan politiikka-analyysin ja teoriaohjaavan sisällönanalyysin avulla lain laatimiseen ja lain kumoamisesitykseen vaikuttaneita tekijöitä sekä lain kehityskaarta. Analyysi rakentuu pääasiassa hallituksen sosiaalisista yrityksistä antamien lakiesitysten ja niihin annettujen lausuntojen pohjalta. Aineistoa tulkitaan kahden toisiinsa limittyvän teoreettisen jäsenyyksen avulla. Työvoimapolitiikan muutos ja sosiaalisten yritysten lainsäädännön tarkastelu liitetään Bob Jessopin (2002) näkemykseen hyvinvointivaltioiden siirtymisestä kilpailukykyä korostavaan kilpailuvaltiopolitiikkaan. Lain, ja sosiaalisten yritysten toimintaympäristön, välityömarkkinoiden muutoksen tapaa tarkastellaan institutionalistisessa viitekehyksessä Paul Piersonin polkuriippuvuuden ja James Mahoneyn ja Kathlen Thelenin (2010) vähittäisen institutionaalisen muutoksen avulla.</p> <p>Tutkimuksen perusteella lailla rajattiin sosiaalisten yritysten markkinatoimijuutta sekä yhteistyötä muiden välityömarkkinatoimijoiden kanssa. Sosiaalisten yritysten piirissä em. seikkojen nähtiin heikentävän sosiaalisten yritysten toimintaedellytyksiä ja vaikeuttavan heikoimmassa työmarkkina-asemassa olevien siirtymiä sosiaaliin yrityksiin ja yhä avoimille työmarkkinoille. Sosiaalisten yritysten rinnalle on noussut 2010-luvulta lähtien vaihtoehtoisia työllistämispalveluita, jotka ovat heikentäneet sosiaalisten yritysten merkitystä. Lain sisältöä ja muutoksia voi tulkita osin asteittaisiksi, osin vahvasti institutionalisoituneiksi. Työllistämisen merkitys sosiaalisen vastuun kantamisena vaikuttaa lain lakkauttamisvaiheessa hiipuneen laajemman yhteiskunnallisen yritys vastuun korostuessa.</p> <p>Tutkimus asemoituu yhteiskuntapolitiikan ja sosiaalityön rajapintaan, rakenteellisen sosiaalityön kenttään.</p>	
Asiasanat sosiaaliset yritykset, työvoimapolitiikka, välityömarkkinat, kilpailuvaltio, institutionalismi, yhteiskunnalliset yritykset	
Säilytyspaikka Jyväskylän yliopisto	
Muita tietoja	

SISÄLLYS

1	JOHDANTO	5
1.1	Tutkimustehtävä ja tutkimuskysymykset	8
2	HYVINVOINTIVALTION MUUTOS JA TYÖ	11
2.1	GÜNTHER SCHMID-SIIRTYMIEN TYÖMARKKINAT	12
2.2	BOB JESSOP-KOHTI KILPAILUVALTIOTA.....	14
2.2.1	Kilpailuvaltion hallintastrategiat	15
2.3	INSTITUUTIOT JA INSTITUTIONALISMI	16
2.3.1	Kypsät hyvinvointivaltiot ja polkuriippuvuus	17
2.3.2	Vähittäisen institutionaalisen muutoksen teoria	19
3	TYÖVOIMAPALVELUIDEN JÄRJESTÄMISEN MALLI.....	21
3.1	Julkiset työvoimapalvelut eli työ- ja elinkeinopalvelut.....	21
3.1.1	Vuoden 2006 työmarkkinatuen aktivointiuudistus.....	25
3.1.2	Pitkäaikaistyöttömien kuntakokeilu 2012.....	25
3.1.3	2015 kunnan velvoitteiden lisääminen.....	26
3.2	Maakuntauudistus ja markkinat tulevaisuuden mallina	27
4	OSATYÖKYKYISET VÄLITYÖMARKKINOILLA	29
4.1	Osatyökykyisyys	29
4.1.1	Osatyökykyisten määrä Suomessa.....	30
4.1.2	Osatyökykyisten työllisyys ja työllistyminen.....	31
4.2	Välityömarkkinat	33
4.2.1	Kuntoutus ja kuntouttava työtoiminta.....	34
4.2.2	Sosiaaliset yritykset	35
4.2.3	Sosiaalisten yritysten juridinen määritelmä ja toimintamalli	35
5	TUTKIMUSMENETELMÄT JA TUTKIMUKSEN KULKU	37
5.1	Politiikka-analyysi.....	37
5.2	Hallituksen esitysten ja lausuntojen teoriasidonnainen sisällönanalyysi..	39
5.3	Tutkimusaineisto	40
6	TUTKIMUKSEN TULOKSET	42
6.1	Lain laatiminen.....	42
6.1.1	Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sosiaalisista yrityksistä	44
6.1.1.1	Lain tavoitteet	44
6.1.1.2	Kohderyhmät ja siirtyminen avoimille työmarkkinoille vs. pysyvä työpaikka	45
6.1.1.3	Etuudet ja tuet sosiaalisille yrityksille.....	45

6.1.1.4	Markkinalähtöinen sosiaalinen toimija.....	46
6.1.2	Intressiryhmien lausunnot	47
6.1.2.1	Laaja lain kannatus, hyvinvointiyhteiskunnan ehdoilla	47
6.1.2.2	Pitkäkestoinen ja/ tai joustava työllistämistuki tavoitteena.....	48
6.1.2.3	Kohderyhmän määrittely - vajaakuntoiset versus pitkäaikaistyöttömät	49
6.1.2.4	Rajanveto kuntoutukseen ja muihin toimijoihin	50
6.1.2.5	Kilpailun vääristyminen	51
6.1.2.6	Työntekijöiden edelleenvuokraus	52
6.1.2.7	Keskeisenä huolena rahoituksen varmistaminen.....	53
6.2	Lain voimassaoloajan kehityssuuntia	53
6.2.1	Sosiaalisten yritysten lain ja julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain muuttaminen 2007	54
6.2.2	Työpankkikokeilu (2009-2016) - sosiaalisten yritysten kehittämistä vai alasajoa?	55
6.2.3	Yhteiskunnallisten yritysten liikemalli.....	56
6.3	Sosiaalisten yritysten lain kumoamisesitys	58
6.3.1	Hallituksen esitys lain kumoamiseksi	59
6.3.1.1	Toiminnan tehottomuus ja tuloksettomuus	59
6.3.1.2	Rajanvedon häilyvyys normaaleihin yrityksiin verrattuna	59
6.3.1.3	Työllistämisen sosiaalisen statuksen merkitys	60
6.3.2	Intressiryhmien kannanotot.....	61
6.3.2.1	Työvoimahallinto, maakuntien liitot ja työnantajajärjestöt lain kumoamisen kannalla	62
6.3.2.2	Kaupungit palkkatuen jatkuvuutta varmistamassa.....	62
6.3.2.3	Valtakunnalliset järjestöt ja yhdistykset kumoamista vastaan - pysyvä tuki erityisryhmille	64
6.3.2.4	Sosiaaliset yritykset-reilua kilpailua ja palveluvalikoiman laajentaminen	66
7	YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET.....	68
8	LOPUKSI.....	74
	LÄHTEET:.....	76

1 JOHDANTO

Suomessa eriarvoistumiskehitys eri tuloryhmien välillä on voimistunut 1990 -luvun alusta, ja uudelleen 2010-luvun jälkipuoliskolla (Valtioneuvosto 2018,12). Jako työssäkäyvien ja työttömien välillä on keskeinen tuloryhmien välisten erojen kasvun syy. Pitkäkestoisesti tai pysyvästi työttömyydestä kärsivien tulotaso on pysähtynyt samaan aikaan kun työssäkäyvien tulot ovat vastaavasti kasvaneet. Yleinen elintason nousu heikentää entisestään työssä käymättömien asemaa. Heidän tulonsa eivät nouse samassa suhteessa muihin yhteiskunnallisiin ryhmiin (Hoffren ym. 2010, 15). Palkkatyöllä on siten merkittävä rooli toimeentulon ja kuluttamisen mahdollisuuden määrittäjänä. Taloudellisten seikkojen lisäksi palkkatyö on tärkeä sekä yksilöllisen elämän merkityksen, identiteetin ja hyvinvoinnin rakentaja, että yksilön yhteiskunnallisen aseman ja kulttuurisen arvon jäsentäjä (Ahola & Hiilamo 2013).

Erityisiä ongelmia työllistyä on osatyökykyisillä. Thornton (2005, 65) toteaa, että osatyökykyisillä työllistymisongelmat ovat ilmentymiä taloudellisten näkökohtien lisäksi sosiaalisesta epäoikeudenmukaisuudesta tai eksklusiosta. Pitkittynyt työttömyys voi aiheuttaa epäluottamusta ja epäluottamusta yhteiskunnallisia instituutioita kohtaan (Määttä 2012). Työntekomahdollisuuksien löytäminen pitkäaikaistyöttömille ja sairauden tai vamman vuoksi vaikeasti työllistyville on siten tärkeä tavoite tasa-arvon ja syrjimättömyyden näkökulmasta (Hantrais 2000, 15; Liukkunen 2001, 76). Tasa-arvoiset mahdollisuudet työmarkkinoille kiinnittymiseen mahdollistavat myös muutoin ulottumattomissa olevan taloudellisen vapauden saavuttamisen.

Pro gradu -työssäni tarkastelen yhden konkreettisen osatyökykyisille suunnatun työllistymisvaihtoehdon, sosiaalisten yritysten, tilannetta sosiaalisia yrityksiä säätelevän lainsäädännön muotoilun ja sen yhteydessä käydyn keskustelun avulla. Vuonna 2004 astui voimaan laki sosiaalisista yrityksistä (1351/2003). Sosiaalisella yrityksellä tarkoitetaan avoimilla markkinoilla toimivaa yritystä, jonka työntekijöistä huomattava osa on pitkäaikaistyöttömiä ja muuten heikossa työmarkkina-asemassa olevia. Kompensaationa alentuneesta tuottavuudesta sosiaaliselle yritykselle voidaan myöntää palkkatukea hieman

edullisemmin ehdoin kuin normaalille yritykselle. Sosiaaliset yritykset nähtiin lain säätämisaikana uudenlaisena työllistämismuotona ja jopa sosiaalipoliittisena innovaationa kaikkein vaikeimmassa työmarkkina-asemassa olevien vajaakuntoisten ja pitkäaikaistyöttömien työllistämisen lisäämiseksi ja helpottamiseksi.

Sosiaalisia yrityksiä määrittelevän lain synty nähtiin hyvinvointivaltiollisten toimintatapojen laajenuksena, joka haluttiin institutionalisoida ja myös rajata lainsäädännöllisesti (Huotari, Pyykkönen ja Pättiniemi 2008, 16, 23). Sosiaalisia yrityksiä on kuitenkin perustettu oletettua vähemmän, ja aiemmissa tutkimuksissa ja selvityksissä sosiaalisten yritysten keskeisenä haasteena on kuvattu liiketaloudellisten edellytysten ja työllistämiseen tähtäävän sosiaalisen näkökulman keskenään ristiriitaisilla tavoitteilla. Kiinnostus sosiaalisia yrityksiä kohtaan on 2010-luvun jälkeen hiipunut, ja sosiaalisin perustein toimivista yrityksistä käyty keskustelu on suuntautunut käsittelemään ei-juridisesti määräytyneitä yhteiskunnallisen yrityksen käsitettä (Klemelä 2014, 208).

Lain kolmentoista voimassaolovuoden jälkeen Juha Sipilän hallitus teki vuonna 2017 eduskunnalle esityksen sosiaalisista yrityksistä annetun lain kumoamiseksi. Hallituksen esityksessä perusteltiin lain kumoamista jokseenkin ristiriitaisesti. Yhtäältä kuvattiin sosiaalisten yritysten toimintamallille asetettujen tavoitteiden toteutumattomuutta; sosiaalisten yritysten ja niiden palveluksessa olevien työntekijöiden määrä oli jäänyt alun perin kaavailusta muutamasta tuhannesta alhaisemmaksi, ja jatkotyöllistymisen sosiaalisista yrityksistä avoimille työmarkkinoille nähtiin olevan heikkoa. Toisaalta lain kumoamisesityksessä kuvattiin sosiaalisten yritysten saavan poikkeavan palkkatukimuotonsa vuoksi kilpailuetua suhteessa muihin yrityksiin, ja palkkatukeen nähtiin liittyneen myös väärinkäytöksiä (HE 15/2017).

Lain kumoamisesitys liittyi kaavailun maakuntauudistuksen yhteydessä valmisteltuun ns. kasvupalvelu-uudistukseen. Kasvupalvelut on uusi käsite, jolla halutaan yhdistää nykyiset TE- ja yrityspalvelut päämääränä edistää ja uudistaa yritystoimintaa sekä vastata työmarkkinoiden muutoksiin. Tarkoitus on myös uudistaa aluekehittämissä järjestelmä ja työ- ja elinkeinopalvelut vastaamaan tulevien maakuntien itsehallinnollista asemaa. Mikäli hallituksen kokonaisuudistus tulee toteutumaan ehdotetun kaltaisena, työvoimapalvelut ja niitä koskeva lainsäädäntö kokevat merkittävän murroksen. Uudistuksilla on tarkoitus lakkauttaa nykyisten TE-keskusten työllistämisen ja työvoimapalvelut, ja siirtää niiden järjestäminen maakunnille. Vastuu työvoimapalveluiden tuottamisesta puolestaan siirrettäisiin pitkälti markkinatoimijoille tilaaja-järjestäjä mallilla, sote-palveluiden kaavailtua monituottajamallia vastaavalla tavalla. Maakuntauudistuksen keskeydyttyä lain kokonaisesitys on yhä keskeneräinen. Huolta uudistuksen yhteydessä on herättänyt nimenomaan kaikkein vaikeimmin työllistyvien, pitkäaikaistyöttömien ja osatyökykyisten, asema, mikäli työvoimapalvelut muuttuvat markkinaperusteiseksi.

Osatyökykyisten työllistämässä niin sanotut välityömarkkinat ovat keskeisessä roolissa. Välityömarkkinoilla tarkoitetaan työttömyyden ja avointen työmarkkinoiden väliin sijoittuvia palveluja ja toimenpiteitä henkilöille, joilla on eri syistä vaikeuksia sijoittua

työhön avoimille työmarkkinoille. Tarjolla voi olla työskentelymahdollisuuksia tai työhön sijoittumista edistäviä ja työssä selviytymistä tukevia palveluja, tai molempia näitä. Myös sosiaalisten yritysten toiminta palkkatuettuna työnä kuuluu välityömarkkinoiden työvoimapolitiittiseen toimintakenttään. Suomessa työvoimapolitiikan ja välityömarkkinoiden toimenpiteet ja lainsäädäntö ovat viime vuosina olleet alituisessa muutoksessa. Työvoimapolitiikan kentällä ja välityömarkkinoilla on useita toimijoita ja toimenpiteiden taustalla vaikuttavat erilaiset ideologiat, jotka vaikuttavat myös työvoima- ja sosiaalipalveluiden hallinnolliseen organisointiin. Erilaiset työvoimapolitiittiset toimenpiteet ja toimenpideohjelmat sekä täydentävät toisiaan, että kilpailevat keskenään (Asplund ja Koistinen 2014, 15).

Eniten julkista keskustelua työvoimapolitiittisissa toimenpiteissä yleisesti sekä Sipilän hallituksen maakunta- ja kasvupalvelu -uudistuksessa ovat herättäneet työttömiin kohdistuvat aktivointivelvoitteet ja niihin liittyvät sanktiot. Sosiaaliset yritykset kuuluvat sinänsä aktiivisen työvoimapolitiikan keskiöön, mutta työllistämismenetelmänä ne toisaalta edustavat aktivointikritiikin kohteena olevien toimenpiteiden vastakohtaa pyrkimällä vaikuttamaan työn kysyntään kansalaisten itsensä vastuuttamisen sijasta, integroimalla osatyökykyisiä ja pitkäaikaistyöttömiä työelämään ja tarjoamalla työehtosopimuksen mukaista, toimeentulon mahdollistavaa palkkaa. Työllisyyskeskustelua dominoineen aktivointi- ja velvoittavuusretoriikan tutkimisen lisäksi on tärkeää tarkastella myös todellisia, konkreettisia työllistymisen mahdollisuuksia ja keinoja työmahdollisuuksien järjestämiseksi ja työpaikkojen luomiseksi.

Sosiaalityön kiinnostus suhteellisen marginaalisena pidettyä työvoimapolitiikan toimenpidettä kohtaan on perusteltua. Rakenteellisen sosiaalityön keskeisinä tavoitteina on huomion kiinnittäminen kaikkein vaikeimmassa asemassa olevien kansalaisten ongelmiin ja voimavaroihin sekä sosiaalityön asiantuntemuksen tuominen poliittiseen päätöksentekoon (Sosiaalihuoltolaki). Sosiaalityössä polku yksilötyöstä yhteiskunnalliseksi ja poliittiseksi muutostyöksi, tai sen lisäämiseksi on tunnistettu kivikkoiseksi, ja tutkimuskirjallisuudessa kadonneeksi pidettyä ”poliittista” sekä mahdollisuuksia rakenteelliseen ja poliittiseen sosiaalityöhön on etsitty kuumeisesti. Modernissa yhteiskunnassa yksittäisen kansalaisen osallisuus yhteiskunnallisiin rakenteisiin muovautuu edellä mainituin tavoin keskeisesti palkkatyön tai työn puuttumisen kautta. Työttömyyteen ja työllisyyteen vaikutetaan poliittisilla päätöksillä, ja näkemykseni on, että niin yhä tiivistyvällä sosiaalityön ja työhallinnon rajapinnalla työskenneltäessä, kuin sosiaalityössä laajemminkin hyödyttäisiin poliittisten prosessien ja instituutioiden paremmasta tuntemuksesta sekä niiden taustalla vaikuttavien ideologioiden tunnistamisesta. Oikeammin voi ajatella tällaisen ymmärryksen olevan edellytys rakenteellisen sosiaalityön heräämiselle ja onnistumiselle.

1.1 Tutkimustehtävä ja tutkimuskysymykset

Tutkimuksen tarkoituksena on analysoida sosiaalisista yrityksistä annettua lakia ja lain kumoamisesityksen taustalla olevia syitä eri toimijoiden näkökulmasta. Poliittikanalyysin ja teoriasidonnaisen sisällönanalyysin avulla pyrin selvittämään millaiset tavoitteet ja taustaideologiat ovat olleet vaikuttamassa sosiaalisten yritysten lainsäädännön laatimiseen ja kumoamisesitykseen sekä välityömarkkinoiden kontekstissa, että laajemmassa poliittis-taloudellisessa kontekstissa, ja miten laki sosiaalisista yrityksistä on voimassaoloaikanaan muuttunut sekä miksi se nähdään tarpeellisenä kumota nyt.

Tutkielmassani olen kiinnostunut sosiaalisten yritysten lainsäädännön laatimiseen, sosiaalisten yritysten toimintaan, ja lain kumoamisesitykseen vaikuttaneista seikoista, politiikkaprosesseista ja toimintapolitiikoista (policies) sekä näkemyksistä niiden taustalla. Toimintapolitiikalla käsitetään sekä muodollinen toimintapolitiikka (lainsäädännön, periaatteet ja tavoitteet) että käytännön toimeenpanon ja järjestelyt muodollisen toimintapolitiikan toimeenpanemiseksi (Saikku 2018, 11). Tavoitteenani ei ole tarkastella sosiaalisten yritysten toimintaa tai elinkelpoisuutta sinänsä, vaan sosiaalisten yritysten määrittelyä ja julkisen vallan sosiaalisille yrityksille luomia ja mahdollistamia toimintaedellytyksiä sosiaalisista yrityksistä annetun lainsäädännön laatimisen ja kumoamisesityksen yhteydessä esille tulleiden näkökulmien ja muiden keskeisesti sosiaalisten yritysten toimintaedellytyksiin vaikuttaneiden seikkojen avulla.

On kiinnostavaa, miksi laki haluttiin vuonna 2017 kumota, sillä tarve osatyökykyisten työllisyyden kohentamiselle ja sosiaalisten yritysten panokselle osatyökykyisten työllistämiseksi ei lain säätämisaikanaan verrattuna suinkaan ole vähentynyt, ja sosiaaliset yritykset ovat lähes ainoa nimenomaan osatyökykyisille tarkoitettu ansiotyöhön integroitumisen muoto. Markkinaehtoisena toimijana sosiaalisten yritysten voi myös pitkälti nähdä vastaavan Sipilän hallituksen maakuntauudistuksen linjauksia yksityisistä työvoimapalveluista. Riippumatta siitä, tullaanko laki sosiaalisista yrityksistä hallituksen esityksen mukaisesti lopulta kumoamaan vai ei, on tärkeä huomioida siitä saadut kokemukset kehitettäessä työllistävää yritystoimintaa joko sosiaalisten yritysten muodossa tai muiden työllistämismallien ja toimenpiteiden avulla.

Tutkimuskysymyksiäni ovat:

1. mitkä ovat olleet eri toimijoiden perustelut lain laatimisen taustalla
2. miksi laki sosiaalisista yrityksistä nähtiin tarpeellisenä kumota, ja mitkä olivat eri tahojen näkemykset lain kumoamisesta
3. miten sosiaalisten yritysten aseman muutos on tapahtunut

Työmarkkinoiden ja työvoimapolitiikan haasteet, kehittämistarpeet ja ratkaisuvaihtoehdot kytkeytyvät kiinteästi yhteiskunnalliseen muutokseen, ja toisessa luvussa esittelen hyvinvointivaltion ja työn muutosta kuvaavia teorioita. Nämä käsitykset

ovat taustalla, kun pohditaan, miten työttömyyttä tulisi vähentää. Liitän työvoimapolitiikan muutoksen ja sosiaalisten yritysten lainsäädännön tarkastelun Bob Jessopin (2002) näkemykseen hyvinvointivaltioiden siirtymisestä kilpailukykyä korostavaan kilpailuvaltion politiikkaan. Väliyömarkkinoiden toiminnan keskeisenä teoriana pidetään Schmidin (2002) ”Siirtymien työmarkkinoiden” - teoriaa. Siirtymien palkkatyön ja ei-palkkatyön välillä katsotaan sisältävän riskejä sekä yksilön, että yhteiskunnan näkökulmasta. Esittelen siirtymien työmarkkinoiden teorian hahmotteleman mallin, jolla näitä riskejä pyritään minimoimaan.

Tutkielmassa sosiaalisten yritysten lainsäädäntöä tarkastellaan institutionalistisessa viitekehyksessä. Yhteiskunnan instituutiot ja institutionaaliset käytännöt vaikuttavat työllistymisen mahdollisuuksiin ja työmarkkinoille integroitumiseen. Varsinkin merkittävämpien rakenteellisten muutosten aikana instituutioiden ja niiden resurssien ja käytäntöjen muutokset voivat vaikuttaa merkittävästi eri ryhmien tukitoimenpiteisiin. Sosiaalisten yritysten lainsäädännön kumoamisesitys on osa tähän asti mittavinta kansallista muutosohjelmaa -maakunta- ja sote-uudistusta, joten institutionaalinen muutos käsitteenä kuuluu olennaisesti tutkielman teoreettiseen viitekehykseen. Tapaa, miten laki ja lailla säännellyt sosiaalisten yritysten toimintaedellytykset ovat kehittyneet, pyrin kuvaamaan Paul Piersonin (2000) polkuriippuvuuden ja James Mahoneyn ja Kathlen Thelenin (2010) vähittäisen institutionaalisen muutoksen teorian avulla.

Työpolitiikan näkökulmasta kysymys osatyökykyisten työllistymisestä liittyy työmarkkinoiden toimivuuteen ja muutoksiin sekä työvoiman kysynnän ja tarjonnan kohtaamiseen. Sosiaaliset yritykset ovat tiiviisti yhteydessä työvoimahallintoon, joten tarkastelen luvussa sen palvelujärjestelmää ja muutoksia luvussa kolme. Luvussa neljä kuvaan osatyökykyisten asemaa työmarkkinoilla, ja väliyömarkkinoiden toimenpiteitä palvelujen kokonaisuuden hahmottamiseksi ja sosiaalisten yritysten asemoimiseksi työllistämiskeinojen valikoimassa. Lailla sosiaalisista yrityksistä määriteltiin uudelleen ja institutionalisoitiin julkisen sektorin, kolmannen sektorin ja yritysmaailman elementtejä, ja kolmannelta sektorilta odotettiin nousevan laajasti sosiaalisia yrityksiä, joten otan esille myös kolmannen sektorin työllistämismahdollisuuksiin vaikuttaneita tekijöitä.

Empiirisessä osassa luvussa viisi analysoin politiikka-analyysin ja teoriasidonnaisen sisällönanalyysin avulla sosiaalisten yritysten lain kehityskaarta ja lainsäädäntöesityksiä käyttäen aineistona vuoden 2003 hallituksen esitystä sosiaalisten yritysten lain säätämiseksi (HE 132/2003) ja siihen annettuja lausuntoja sekä vuoden 2017 hallituksen luonnosta esitykseksi sosiaalisten lakien kumoamisesta (HE 15/2017 vp.), ja siihen annettuja lausuntoja, joita tarkastelen sisällönanalyttisesti. Lain voimassaoloaikana lain toimintaedellytyksiin vaikuttaneita muutoksia kuvaan temaattisesti politiikka-analyysiin nojautuen. Lainsäädäntöaineistoa täydentävinä aineistoina, kuten myös taustatietojen lähteenä olen käyttänyt sosiaalisten yritysten toimintaa koskevia asiakirjoja, joita käytetään poliittisen päätöksenteon taustana ja tukena. Tällaisia ovat mm. ministeriöiden ja tutkimuslaitosten selvitykset ja raportit. Luvussa kuusi kokoan työni tuloksia yhteen

suhteessa aiempaan tutkimukseen ja tulkintoihin kilpailuvaltiosta sekä institutionaalisesta muutoksesta.

2 HYVINVOINTIVALTION MUUTOS JA TYÖ

Puhe palkkatyön muutoksesta ja työn epävarmuudesta on jatkunut erityisen voimakkaana jo 1990-luvulta lähtien. Työn ja työmarkkinoiden haasteet sekä kehittämistarpeet kytkeytyvät kiinteästi paitsi työelämän organisointiin, myös laajemmin yhteiskunnalliseen ja hyvinvointivaltion muutokseen. Yhteiskunnallista muutosta on teoreettisesti tulkittu muun muassa siirtymänä teollisuus- ja työyhteiskunnasta riskiyhteiskuntaan (Beck 2000), ja keynesiläisestä hyvinvointivaltiosta markkinalähtöiseen kilpailukykyvaltioon (Jessop 2002). Günther Schmidin 1990-luvun alussa luoma ”Siirtymien työmarkkinoiden” - teoria puolestaan on edeltänyt temaattisesti sosiaalisten yritysten toimintaympäristön, välityömarkkinoiden käsitettä. Schmid tarkastelee työmarkkinoita yksilön elämään kuuluvien siirtymien näkökulmasta.

Hyvinvointivaltion instituutioiden muutokset ovat muotoilleet uudelleen myös työvoimapolitiikan tehtäviä sekä työvoimahallintoa (Asplund 2014, 13; Koistinen 2014, 31). Maakunta- ja kasvupalvelu -uudistuksen myötä työ- ja sosiaalipalvelut sekä niitä koskeva lainsäädäntö ovat murrosvaiheessa. Sosiaaliin yrityksiin kohdistuvaan keskusteluun ja politiikkaan liittyy sosiaalisen ja taloudellisen ulottuvuuden yhteensovittamisen lisäksi useita käynnissä olevien uudistusten keskeisiä kysymyksiä, mm. institutionaalisen vastuun jakautuminen yksityisen, julkisen ja kolmannen sektorin kesken, sekä kunta- vs. maakuntatason vastuiden uudelleenarviointi.

Kuvaan seuraavassa Bob Jessopin teesiä yhteiskunnallisesta muutoksesta kohti kilpailuyhteiskuntaa sekä Paul Piersonin ja ja Kathleen Thelenin jt. näkemyksiä institutionaalisen muutoksen tavasta. Aloitan kuitenkin katsauksella Günther Schmidin ”siirtymien työmarkkinoiden teoriaan”, jonka voi nähdä normatiivisena ideaalina toimiville välityömarkkinoille.

2.1 GÜNTHER SCHMID-SIIRTUMIEN TYÖMARKKINAT

Saksalainen Günther Schmid esitti vuonna 1993 teoriansa siirtymien työmarkkinoista ("transitional labour markets"). Schmidin tulkinnalla on yhtäläisyyksiä Ulrich Beckin talouden ja palkkatyön muutoksesta esittämään tulkintaan jälkiteollisessa riskiyhteiskunnassa. Kuten Beck, Schmid näkee työttömyyden rakenteellisena ongelmana, jonka ratkaisemiseksi talouskasvu ei ole riittävä tekijä, sillä talouskasvu ei yksiselitteisesti takaa työpaikkojen syntymistä. Toisin kuin Beck, Schmid ei kytke näkemystään työmarkkinoiden muutoksesta kattavaan yhteiskunnalliseen muutokseen, vaan määrittelee käsityksensä rajatumpaan työmarkkinoiden luonteen muutokseen. Schmidin tulkinnat muutoksesta ja yhtenevyyden häviämisestä työmarkkinoilla voidaan kuitenkin ajoittaa Beckin kuvaamaan ajankohtaan jälkimodernista yhteiskunnasta (Suikkanen 2001, 32).

Schmidin mukaan sosiaalinen eriytyminen työmarkkinoilla aiheuttaa epävarmuutta ja katkoksellisuutta, ja normaalityösuhteiden sijaan erilaiset työmarkkina-asemavaihdokset ja siirtymät leimaavat nykyistä ja tulevaa työelämää. Siirtymät voivat tapahtua esimerkiksi palkkatyön ja ei-palkkatyön välillä koulutuksesta työhön, erilaisten työllisyysstatusten ja -sopimusten välillä, työllisyydestä työttömyyteen, kotitaloustyön ja palkkatyön välillä sekä työllisyydestä eläkkeelle sekä päinvastoin. Keskeistä on, että edellä mainitut siirtymät sisältävät riskejä sekä yksilön että yhteiskunnan kannalta. Näitä riskejä tulisi pyrkiä minimoimaan ja helpottamaan siirtymiä työllisyysjärjestelmän sisällä (Suikkanen, 2008, 3-4 ja Räisänen & Schmid, 2008, 11-12, 16-17). Riskien minimoiminen erilaisin työvoima-, terveys- ja sosiaalipalveluin tuottavat sekä yksilöä että yhteiskuntaa hyödyttävät, paremmin toimivat työmarkkinat (Schmid 2008, 11-22).

Schmid ei erottele palkkatyötä ja kotona tapahtuvaa epävirallista työtä tai yleishyödyllistä työtä omiksi alueikseen, vaan huomioi työllisyys- ja sosiaaliturvajärjestelmän kokonaisuutena. Myös yritystoiminnan rajat ovat muuttuneet häilyvämmiksi, koska markkinoiden ja myös organisaatioiden välinen jako kadottaa merkitystään. Perinteinen jako työllisyyteen ja työttömyyteen on heikentynyt välittävien julkisten toimintamallien, kuten tuetun työllistäminen myötä. Nämä välittävät toimet ja niiden hallinta on siirtymien työmarkkinoiden teorian keskiössä, ja Schmid näkee yhteiskuntapolitiikan tehtävän aikaisempaa hallitsemattomampana (Suikkanen 2001,34).

Schmidin mallissa yksilöitä ei nähdä erillisenä yhteiskunnallisista instituutioista. Yksilön pääomien ja ominaisuuksien asemesta siirtymien työmarkkinoiden teoria painottaa kollektiivista sopimista ja kaikkien toimijoiden yhteisvastuuta sekä koordinoivia prosesseja, jotka eivät nojaudu ainoastaan julkisiin interventioihin, vaikkakin niillä on tärkeä rooli. Vaikka työmarkkinoilla tapahtuvissa muutoksissa myös kansalaisten aktiivisella toiminnalla on merkitystä, siirtymien työmarkkinoiden mallissa painotetaan yksilöllisen, kahdenkeskisen sopimisen asemesta kollektiivista toimintaa työnantajien ja työntekijöiden välisten valtaerojen vuoksi. Schmid näkee yksilöiden tarvitsevan tärkeissä siirtymä- ja valintatilanteissa rakenteiden tarjoamaa tukea ja vaihtoehtoja mm. siksi, että

työmarkkinoilla siirtymätilanteissa kansalaisten tulee usein tehdä kannaltaan tärkeät päätökset nopeasti Gazier (2011,9). Gazier huomioikin, että aktivointipolitiikkaan mahdollisesti liittyvän yksilöiden työmoraalia kyseenalaistavan näkökulman asemesta suurin haaste on huonosti informoitujen yksilöiden haitalliset valinnat siirtymätilanteissa. Siksi moralisointi saattaa johtaa kestävämpiin päätöksiin ja yksilöiden taakan lisäämiseen. Schmidt (2009) korostaa, että eurooppalaisen sosiaalipolitiikan kannustinproblematiikasta ja talous-, työllisyys- ja sosiaalipolitiikkoja jo vuosia yhdistäneestä horisontaalisesta "making work pay" -ajattelusta tulisi siksi suuntautua "making transitions pay" -lähtökohtaan, mikä tarkoittaisi kollektiivisten järjestelyjen priorisointia pitkän aikavälin työllistävyyden saavuttamiseksi sen sijaan, että työnnettäisiin ihmisiä mihin töihin tahansa. Yhteys keskusteluun joustoturvasta (flexicurity) on tässä olennaista- mikä on toimiva tasapaino joustavuuden ja turvallisuuden välillä, ja miten se saavutetaan.

Siirtymien työmarkkinoiden ihmiskäsityksessä voi nähdä yhteneväisyyden Ronald Dvorkinin ja Amartya Senin näkemyksiin. Yksilöiden välinen tasa-arvo on etusijalla, eikä pelkkä oikeudet ja vapaudet sisältävä pääomien (primary goods) suominen yksilöille riitä, vaan Senin mukaan tasapuolisuutta tulisi edellyttää heidän todellisten toimintamahdollisuuksiensa suhteen. Yksilöt eroavat käytössä olevien resurssiensa osalta sekä kyvyiltään tehdä tyydyttäviä päätöksiä. Schmidin lähestymistavassa huomioidaan yksilöiden ominaisuuksien sijasta todelliset toimintakyvyt ja -mahdollisuudet, ja siten näkökulmaa voi pitää kansalaislähtöisenä ja pakottavan yksilöllistämisen vastakohtana. Siirtymien työmarkkinoiden teorian normatiivisena perustana on työelämän kollektiivisella kontrollilla tavoitellut turvatut polut toimijoiden sosiaalisten riskien hallitsemiseksi ja minimoimiseksi. Vielä laajemmassa perspektiivissä tavoite on sosiaalisen kansalaisuuden ja tasa-arvon edistäminen ja tuottaminen sekä uusista sosiaalisista malleista keskustelu.

Siirtymien työmarkkinoiden käsitteen ytimeen kuuluvat Gazierin (2011,7) mukaan todellisten valinnanvaihtoehtojen luominen kansalaisille politiikan keinoin, solidaarisuus ja riippuvuus työmarkkinoilla eri asemassa olevien sosiaalisten ryhmien välillä ja siten heikommassa asemassa oleville suunnattujen kollektiivisten interventioiden tarpeellisuus yhteisrahoituksen keinoin. Byrokratiaa vähentävillä ruohonjuuritason aloitteita tukevilla prosesseilla pystytään vastaamaan myös tehokkuusvaatimukseen.

Siirtymien työmarkkinoiden teoriaa on kritisoitu matalapalkkatyön edistämisestä. Toisekseen teoriaa on pidetty vain työn jakamisen kalliina ja sofistikoituneena versiona, johon kohdistuu sama kritiikki kuin työn jakamiseen: asetelma ei tuota lisäarvoa, vaan monimutkainen ja raskas järjestelmä aiheuttaa korkeita koordinointi- ja transaktiokustannuksia. Gazierin (2011,15-16) mukaan kyseinen kritiikki on lähellä katsantokantaa, jossa suhtaudutaan yleisemminkin enemmän tai vähemmän pessimistisesti laajan työmarkkinapolitiikan tarjoamiin nettohyötyihin.

Toisaalta siirtymien työmarkkinoiden teoriaa on kritisoitu myös (nimeään myöten) markkinaideologian vangiksi jäämisestä. Gazier (2011, 16) toteaa tavoitteena olevan pikemmin hybridit koordinaatio- ja toimintamuodot. Markkinoiden toiminnan nähdään

riippuvan institutionaalista järjestelyistä, joissa valtion ja julkisen politiikan merkitys on huomattava. Hajauttamisesta Schmid näkee seuraavan alueellisen epätasa-arvon ongelman, minkä vuoksi siirtymien työmarkkinoiden tasa-arvoinen toteutuminen edellyttää kansallista toimintamallia ja toimintapolitiikkaa.

Schmidin mukaan ansalliset ja yhteiskunnalliset piirteet muovaavat ajassa kehittyviä siirtymien rakenteita. Siirtymien muotoutumisessa voi yhdistyä useita eri toimintalogiikoita ja eri reformien sisältöjä. Kysymys on lopulta poliittisista päätöksistä, eri tahojen halusta ja mahdollisuudesta kehittää ja toimeenpanna siirtymien työmarkkinoita tukevia päätöksiä ja toimia.

2.2 BOB JESSOP-KOHTI KILPAILUVALTIOTA

Hyvinvointivaltioiden muutosta koskevassa keskustelussa kilpailuvaltion käsite on ollut 2000-luvun alkupuolelta voimakkaasti esillä. Kilpailuvaltion teesiä on kehittänyt erityisesti englantilainen Bob Jessop (2002) Teesin mukaan aiemmin keskeiseksi päämääräkseen kansalaisten tasa-arvon ja hyvinvoinnin asettaneet perinteiset hyvinvointivaltiot ovat muuttumassa kohti kilpailuvaltioita. Kilpailuvaltiot asettavat taloudelliset tavoitteet, kilpailukyvyyn ja innovaatioiden edistämisen laajempien yhteiskunnallisten päämäärien edelle. Jessopin mukaan hyvinvointivaltiosta on siirrytty kilpailuvaltiokehitystä painottavaan politiikkaan lähes kaikkialla teollistuneessa maailmassa viimeistään 1990-luvulta lähtien. Myös Suomen kehityksen nähdään olleen kilpailuvaltioiteesien mukainen useilla politiikkalohkoilla (Heiskala, 2006; Sorsa, 2014).

Jessop yhdistää sosiaalipolitiikan muutoksen ennen kaikkea talouteen, ja kuvaa muutosta siirtymänä keynesiläisestä hyvinvointivaltiosta schumpeterialaiseen workfare-valtioon ("from the keynesian welfare to the schumpeterian workfare state"). "Keynesiläinen hyvinvointivaltio" viittaa valtion vastuuseen työllisyydestä, suhdanteiden sääntelyyn ja sosiaalipolitiikan perusteluna käytettävään keynesiläiseen teoriaan, jonka mukaan tuloerojen tasoittaminen vaikuttaa väestön kulutusalttiuteen ja sitä kautta kokonaiskysyntään ja kysynnän vakauten myönteisesti. Keynesiläisessä hyvinvointivaltiossa vastuu työttömyyden vähentämisestä on pääasiassa valtiolla, joka budjetti- ja rahapoliittisin keinoin edistää ja ylläpitää talouskasvua (Honkanen 2007, 215). "Schumpeteriläisessä" talouspolitiikassa puolestaan korostetaan teknologista muutosta, innovaatioita ja yrittäjyyttä, ja siihen liittyvällä workfare-ajattelulla kuvataan sosiaalipolitiikkaa, jossa painotetaan joustavuutta ja työllistymistä työmarkkinoilla universaalien hyvinvointietuuksien sijasta. Hyvinvointipalvelujen tulee tukea talouselämän kasvua (Jessop 2002, 258).

Työvoimapolitiikan kannalta kilpailuvaltiokehityksen nähdäänkin tarkoittaneen muun muassa sitä, että hyvinvointivaltion ei enää odoteta tuottavan työllisyyttä eikä kasvua, vaan tarjoavan yrityksille ja investoinneille vakautta, kilpailukykyisen

toimintaympäristön ja työvoimaa entistä pienemmillä kustannuksilla (Sorsa 2017, 80). Täystyöllisyyden takaaminen ei siten ole enää valtion tehtävänä ja tavoitteena, vaan työllisyyttä edistetään yritysten investointeja lisäämällä sekä työttömien itsensä aktivoimisella. Aktivoinnin lisäksi toiseksi iskulauseeksi on kilpailuvaltiokehityksen myötä noussut työmarkkinoiden joustavuus. Julkunen kokoaa joustavuuden yhdistettävän lähes kaikkeen aina muun muassa palkoista, työajoista, perheen ja työn yhdistämisestä, työvoiman ammatilliseen ja alueelliseen liikkuvuuteen, työsuhteiden tilapäisyyteen irtisanomiseen, ja paljon muuhun (Julkunen 2009, 27).

2.2.1 Kilpailuvaltion hallintastrategiat

Sorsan (2017, 83) erittelee Jessopiin (2002) viitaten tapoja, joilla instituutioita, toimijoiden työnjakoa ja käytäntöjä kilpailuvaltiossa jäsenetään. Instituutioiden ja politiikan toteuttamistapoja Jessop kuvaa kilpailuvaltion hallintastrategioiden käsitteen avulla, ja on nimennyt kolme hallintastrategiaa, joissa teollisuusmaiden välillä on huomattavaa vaihtelua. Strategiat ovat ideaalityyppisiä, ja valtioiden toiminnassa sekoittuvat eri tyyppiset politiikat (Jessop 2002, 259-267). Strategioista *uusliberalismi* ja *New Public Management* korostavat sääntelyn purkamista, yksityistämistä ja markkinamekanismin laajentamista yhteiskunnan eri osa-alueille, *neokorporatismissa* puolestaan talouspolitiikan tulee perustua neuvotteluiden myötä saavutettuihin kollektiivisiin sopimuksiin, joiden tavoitteena on tasapainon löytäminen avoimen kilpailun ja sopimukseen perustuvan koordinaation välillä. Strategiaan kuuluu ruohonjuuritason muutospyrkimisten tukeminen ja koordinaatio ylhäältä alaspäin sanelemisen asemesta. Työmarkkinapolitiikassa neokorporatistista strategiaa kuvaa siirtyminen keskitetystä sopimusjärjestelmästä paikalliseen sopimiseen, sosiaalinen sääntely, sidosryhmäyhteistyö ja politiikkaverkostojen ohjaus.

Kolmas Jessopin nimeämä strategia on *neostatismi*. Myös siinä julkisen sektorin rooli on tärkeä yksityisen sektorin toiminnan koordinoimisessa ja toimintojen rahoittajana. Valtion tukee aktiivisesti rakennemuutosjärjestelyillä uusia ja lupaavia teollisuudenaloja. Neostatismissa yksityisen sektorin toimintaa ohjataan ylhäältä alaspäin. Yksityistä ja julkista suorituskykyä verrataan, ja markkinoita ja yrityksiä pyritään neuvottelun, sääntelyn ja aktiivisen talouspolitiikan avulla ohjaamaan julkisesti asetettujen strategisten päämäärien toteuttamiseen. Neostatistisessa strategiassa muodostetaan uusia kollektiivisia resursseja strategisten kohteiden rahoittamiseksi (Sorsa 2017, 85). Neljänteen, uskonnollisempaan hyvinvointivaltiostrategiaan kuuluu vapaan kilpailun rajoittaminen, koska reilu kilpailu nähdään ei täysin vapaana -kilpailuna. Uskonnollisempi edistää kolmannen sektorin (mm. yhdistysten) roolin suurentamista ja verotulojen uudelleenjakoa heikossa asemassa oleville. Uskonnollisempaan strategiassa edellä mainitut toimet nähdään välttämättöminä pahimman huono-osaisuuden ja syrjäytymisen torjunnassa, ja toimien toteuttamisessa tarvitaan edelleen valtiota (Jessop 2003, 262-267; Sorsa 2014, 213).

Sorsa (2017) katsoo, että Suomessa ei ole omaksuttu johdonmukaista hallintastrategiaa. 2000-luvun alussa Suomessa korostettiin vielä neokorporatistisen strategian mukaisesti sosiaalisia investointeja ja innovaatiojärjestelmän kehittämistä. Juha Sipilän hallituksen aikana keväästä 2015 alkaen neostatistisia keinoja on Sorsan mukaan otettu aiempaa laajemmin aiemmasta käyttöön kilpailustrategian edistämiseksi. Kolmikantaisesti sopien työn tuottavuutta hintakilpailukykyä on pyritty nostamaan sekä työllistämiskustannusten ja julkisten menojen leikkaamaan. Sorsa toteaa, että tämän myötä neokorporatistisesta innovaatioiden ja muutoskyvyn korostamisesta on viime vuosina siirrytty uusliberalismia ja neostatistia yhdistelevän strategian käyttöön, jossa valtio määrittelee talouden suunnan, mutta strategian toteuttamis- ja kustannusvastuu on jätetty yrityksille ja kotitalouksille (Sorsa 2017, 86-87).

Jessop kuvaa myös kilpailuvaltiokehityksen myötä tapahtuvaa muiden tasojen ja toimijoiden merkityksen kasvua valtion rinnalla. Tästä hallintoprosessien uudelleenmäärittelystä eri hallinnointiprosessien kautta ja valtion roolin heikkenemisestä Jessop käyttää termiä "postnational regime". Uudelleenmäärittelyssä valtion tehtäviä voidaan ulkoistaa yksityistämällä, tai julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksilla. Toisena uudelleenmäärittelyn linjana on "rescaling". Rescaling tarkoittaa kansallisen tason politiikan mittakaavan muuttumista ja politiikan paikallistumista, alueellistumista ja ylikansallistumista kansallisen tason lisänä. Valtion päätäntävalta vähenee tällöin Jessopin mukaan (Jessop 2003, 247).

2.3 INSTITUUTIOT JA INSTITUTIONALISMI

Hyvinvointivaltioiden institutionalistisella tutkimusuuntauksella on pitkät perinteet, ja hyvinvointivaltion muutoksen tai muuttumattomuuden selittämisessä instituutioiden tutkimussuuntaus on keskeisessä asemassa. Käsitteet instituutioista on laaja. Sosiologiassa instituutiot käsitetään laajasti, ihmisten käyttäytymistä ja valintoja ohjaavina vakiintuneina organisaatioina, kulttuureina, normeina, tapoina ja rutiineina. Poliitiikan tutkimuksessa instituutiot ovat useammin lakien sääteliä ja muovaamia kokonaisuuksia (Julkunen 2017, 87).

Hyvinvointivaltion muutoksen keskeinen tutkija Paul Pierson käsittää instituutiot intressejä muotoileviksi pelin säännöiksi (Pierson 2001, 1-14). Myös Saari kuvaa instituutiot yhteiskunnan virallisina pelisääntöinä ja sisällyttää niihin lakien ja asetusten lisäksi politiikka-, tutkimus- ja kehitysohjelmat ja myös kuntien antamat ohjeistukset, eurooppalaisen lainsäädännön ja poliittisen ohjauksen (Saari 2011, 7). Instituutiot ovat siten yksilöstä erillisiä sosiaalisia toimintatapoja. Instituutioiden merkitys on edellä mainitun perusteella helppo ymmärtää toimintaympäristön vakauttajana ja ennustettavuuden lisääjänä niin ihmisten arjessa yhtä lailla kuin taloudellisessa tai poliittisessä päätöksenteossa.

Institutionaaliset lähestymistavat ovat muuttuneet ajan saatossa. 1990 -luvulta lähtien perinteiseltä uusklassiselta institutionalismilta alaa vallannut uusinstitutionalismi hahmottaa instituutiot staattisten organisaatioiden sijaan prosesseina. Uusinstitutionalistiset lähestymistavat on yhteiskuntatieteessä tyypillisimmin jaoteltu sosiologiseen institutionalismiin, rationaalisen valinnan institutionalismiin ja historialliseen institutionalismiin (Kuusela 2006, 88–96; Lowndes – Roberts 2013). Sosiologinen institutionalismi korostaa instituutioiden roolia sosiaalistavina voimina, ja tutkimus kskittyy erityisesti erilaisiin yhteisöihin. Rationaalisen valinnan institutionalismille instituutiot ovat strategisen toimijapelin sääntöjä, ja tutkimus sen alalla on tyypillisesti muodollista, tilastollista tai kokeellista. Historiallinen ja sosiologinen institutionalismi käsittävät instituutiot yhteiskunnan ajassa muovautuvina rakenteina. Historialliselle institutionalismille keskeistä on näkemys aiempien instituutioiden myöhempää toimintaa mahdollistavasta vaikutuksesta ja *polkuriippuvuudesta*, jota kuvaan edempänä yksityiskohtaisemmin. Historiallisen institutionalismin näkökulmasta kiinnostavaa on nimenomaan aikaulottuvuuden tarkastelu sekä makrotason tapaustutkimukset ja vertailut.

Vivien Schmidt on pitänyt edellä mainittuja instituutiokäsityksiä liian staattisina ja ideoiden merkitystä muutoksessa. Schmidtin korostaa toimijoita ja heidän pyrkimyksiään diskursiiviseksi institutionalismiksi nimeämässään näkökulmassa. kykyään muokata Institutionaalista kontekstia on mahdollista muokata diskursiivisen kommunikaation kautta. Dynaaminen ideoiden ja diskurssien vuorovaikutus ja kilpailu määrittävät instituutioiden jatkuvuutta ja muutosta (Schmidt 2006, 109–117). Julkunen kokoaa yhteen *”ideoilla tutkimuksissa viitatus muun muassa sosiaalipoliittisiin ideologioihin vakaumuksiin, uskomuksiin, arvoihin, mentaaliin malleihin kognitiivisine ja normatiivisine ulottuvuuksineen, paradigmoihin, diskursseihin, retorisiin repertuaareihin, kehyksiin ja kehystyksiin, sekä politiikkavaihtoehtoihin ja innovaatioihin. Ideoihin voidaan lukea myös niin politiikan tavoitteet, ongelmien määrittely kuin keinot ongelmien ratkaisemiseksi”* Uusien ratkaisujen ideoinnin ja argumentoinnin merkitys korostuu taitekohdissa, joissa politiikan suuntaa käännetään (Julkunen 2017, 87). Erilaiset käsitykset instituutioista eivät ole toisensa poissulkevia.

Kuten edeltä käy ilmi, kiinnostus hyvinvointivaltiota muokkaaviin institutionaalisiin prosesseihin on ollut runsasta. Samoin käsitykset siitä, mikä instituutioita muokkaa, ja miten niiden muutos tapahtuu, vaihtelevat. Kuvaan seuraavaksi Paul Piersonin 1990-luvun puolivälissä julkaiseman näkökulman hyvinvointivaltion rakentamis- ja laajenemisvaihetta seuranneesta *”uuden politiikan”* aikakaudesta ja polkuriippuvuudesta. Sen jälkeen esittelen Thelenin, Streeckin ja Mahoney'n näkemyksiä instituutioiden vähittäisestä muutoksesta.

2.3.1 Kypsät hyvinvointivaltiot ja polkuriippuvuus

Paul Piersonin mukaan hyvinvointivaltion rakentamis- ja laajenemisvaiheen jälkeen on seurannut *”uuden politiikan”* aikakausi. Piersonin mukaan täyteen laajuuteensa

kehittyneet ns. kypsät hyvinvointivaltiot ovat pysyvässä niukkuuden tilassa, josta Pierson on käyttänyt sekä termiä "retrenchment" (karsinta, kutistaminen) että termiä "permanent austerity" (pysyvä niukkuus) (Pierson 2001, 421-427).

Pierson jaottelee niukkuuden aiheuttaman uudistuspolitiikan hyvinvointijärjestelmien kustannusten patoamiseksi (*cost containment*), toimeentulon uudelleensitomikseksi työhön ja markkinoihin (*recommodification*; "rekomodifikaatio") sekä järjestelmien uudelleentarkkuuttamiseksi (*recalibration*) muuttuneisiin olosuhteisiin sopiviksi (Pierson 2001, 422-423; Julkunen 2013, 310-311). Rekommodifikaatiolla Pierson tarkoittaa työnteon velvoittavuuden palauttamista (Julkunen 2013, 311). Rekommodifikaatiopolitiikat sisältävät muun muassa sosiaalietuuksien leikkaamista sekä erilaisia aktivointi-, kannustavuus- ja vastikkeellisuustoimia. Rekommodifikaation kohteena ovat ensisijaisesti pitkäaikaistyöttömät, ja painotuksista riippuen politiikkaa kutsutaan aktivoinniksi tai kriittisemmin *workfare*ksi (Keskitalo 2008). *Workfare*-termillä on alun perin tarkoitettu tarveharkintaisen sosiaaliavun ansaitsemista työllä. Rekommodifikaation voi nähdä myös laajempänä markkinoistamis- ja yksityistämispoliittikkana (Julkunen 2013, 311). "Recalibration" -termillä Pierson viittaa hyvinvointivaltion ajanmukaistamiseen ja mukauttamiseen uusiin odotuksiin mm. rationalisoimalla toimintoja. Pierson kuitenkin kyseenalaistaa, pystyvätkö uudet tarpeet raivaamaan itselleen tilaa, jos resurssit on sidottu vanhoihin järjestelmiin (Julkunen 2013, 311). Pierson (1995, 21-24) erottelee myös leikkauksia häivyttäviä kompensatiostrategioita. Häilytysstrategioiden avulla suunniteltuja tai tapahtuvia muutoksia piilotetaan tai vähätellään. Poliittisesti ei-toivotuksi nähtyjä muutoksia perustellaan välttämättömyyksiä eikä poliittisten toimenpiteiden seurauksina. Kompensatiostrategiassa voidaan myös tarjota poliittisten heikennysten sijaan jotain muuta etuutta, ikään kuin lupauksena korvata tiettyä menetettyä etuutta (Julkunen 2005, 347-348).

Piersonin voi nähdä yhdistävän rationaalisen valinnan teoriaa ja historiallista institutionalismia. Hänen tavoitteenaan on ajallisen aspektin huomioiva historiallinen politiikan tutkimus, joka huomioi tapahtumien kronologisen järjestyksen. Piersonin mukaan uusi politiikka vaatii myös uuden teorian, ja katsoo institutionalismin ja erityisesti polkuriippuvuuden pystyvän selittämään parhaiten, miksi radikaalit muutokset ovat lopulta olleet vähäisiä hyvinvointivaltion muutospainesta huolimatta (Pierson 2001, 414).

Polkuriippuvuuden käsitteellä ymmärretään aiemmin tehtyjen (poliittisten) valintojen ja päätösten ja aikaisempien rakenteiden itseään vahvistavista kehii (Pierson 2001, 414-419). Syyt sille, että aiemmat päätökset ja olemassa olevat instituutiot määrittelevät sitä, millaiset toimet ovat jatkossa mahdollisia tai todennäköisiä, voivat olla joko ideologisia, henkisiä teknisiä tai taloudellisia, tai näiden kombinaatiota (Pierson 2001; Tirronen 2011; Julkunen 2017). Institutionalisoituttuaan hyvinvointijärjestelmät luovat pitkän aikavälin sitoumuksia, jotka rajoittavat jyrkkiä poliittisia uudistuksia, ja rajaavat muutokset vähittäisiksi. Samoin järjestelmät luovat asiakaskuntansa, jotka asettuvat vastarintaan järjestelmiä alasajettaessa. Tämän vuoksi hyvinvointivaltiot ovat yhä suosittuja, ja

useimmilla reformeilla pyritään useimmiten välttämään hyvinvointivaltion alasajo poliittisen kannatuksen säilymisen vuoksi (Julkunen 2001, 366-367).

Historiallista institutionalismia on kritisoitu sen taipumuksesta painottaa liikaa jatkuvuuksia ja polkuriippuvuuksia, ja on esitetty, että Piersonin polkuriippuvuus- ja käännekohtatulkinnat eivät pysty kuvaamaan sellaista asteittain tapahtuvaa muutosta, jolla ei ole selkeää käännekohtaa. Tällaisia vähittäisiä tai asteittaisia, mahdollisesti ketjuttuvia ja kumuloituvia institutionaalisten korjailujen ja muutosten prosesseja ovat kuvanneet erityisesti Kathleen Thelen, Wolfgang Streeck ja James Mahoney, joiden näkökulmia esittelen seuraavana.

2.3.2 Vähittäisen institutionaalisen muutoksen teoria

James Mahoney ja Kathleen Thelen (2010) jakavat vähittäisen institutionaalisen muutoksen teoriassaan (theory of gradual institutional change) Piersonin käsityksen instituutioista toimintaa ehdollistavina tekijöinä. Thelen kuitenkin korostaa jatkuvuuden ja muutoksen yhtäaikaaisuutta käännekohtien painottamisen sijasta. Käännekohtien asemesta tulisi tarkkailla hienovaraisia ja jatkuvia muutoksia instituutioiden käytännöllisessä toiminnassa. Thelen jt. arvioivat lähestymistapansa tunnistavan paremmin instituutioiden ”sisältä” käsin tapahtuvan muutoksen .

Mahoney ja Thelen ovat jakaneet vähittäisen institutionaalisen muutoksen neljään eri tyyppiseen prosessiin, joista yksi on Julkunen suomentamana *syрjäytyс tai korvaaminen (displacement)*. Tällä he tarkoittavat, että olemassa olevat säännökset kumotaan ja uudet säännöt omaksutaan niiden tilalle. Kysymys on tällöin instituution korvaamisesta toisella ja täten huomattavasta institutionaalisesta muutoksesta, joka vastaa polkuriippuvuusteorian käännekohtatilannetta. Kyseessä ei kuitenkaan välttämättä ole äkillinen kumous, vaan tietyn vahvan instituution rinnalla on voinut elää sen kanssa kilpaileva, marginaalisempi instituutio, joka sopivan poliittisen tai markkinatilanteen syntyessä syrjäyttää vahvemman instituution (Julkunen 2017,90).

Toinen Thelenin ja Mahoneyn kuvaama institutionaalisen muutoksen tyyppi on täydennys tai kerrostuminen (layering). Tällä tarkoitetaan olemassaolevien säännösten täydentämistä uusilla tai rinnakkaisilla säännöksillä, jolloin alkuperäisiin säännöksiin ja toimintoihin tulee uusia piirteitä tai merkityksiä, vaikka uusia instituutioita ei synnykään. Toisin kuin syrjäytymisessä, kerrostumisen yhteydessä vanha instituutio vaikuttaa pysyvän koskemattomana, mutta tosiasiasa ihmisen käyttäytymistä alkavat ohjata instituutioon liitetyt uudet säännöt (Mahoney & Thelen 2010, 15-18).

Kolmas vähittäisen institutionaalisen muutoksen muoto on *ajelehtiminen (drift)*. Ajelehtiminen tai ajautuminen liittyy tilanteeseen, jossa instituutio itsessään ei muutu vaan sen ympäristö muuttuu, mikä muuttaa instituution merkitystä. Kun toimijat eivät reagoi Ajelehtimisen syynä on yleensä instituution vastuutahojen kyvyttömyys tai haluttomuus mukauttaa instituutiota muuttuvan ympäristön mukaiseksi. Ajelehtimisen tilanteessa instituutio säilyy, mutta se ei vastaa enää intressiryhmien intressejä tai kansalaisten tarpeita,

vaan se ajautuu marginaaliin. Muutokset ovat tällöin usein seurausta poliittisen päätösten tekemättömyydestä ja sitä seuranneesta ajalehtimisestä tai ajautumisesta. Toisaalta Julkunen huomauttaa, että poliittinen vastuu sisältää myös vastuun päätösten tekemättä jättämisestä. Myös poliittisia päätöksiä seuranneiden uudistusten toimeenpanon epäonnistuminen voi aiheuttaa ajalehtimisen tilanteen (Julkunen 2017, 90-91).

Muuntamisen tai muuntumisen (conversion) yhteydessä olemassa olevat säännökset pysyvät entisenkaltaisina, mutta niiden tulkinta muuttuu, ja säännöksiä aletaan soveltaa uudella tavalla strategisten tavoitteiden toteuttamiseksi. Muuntumisessa (conversion) olemassa oleva instituutio otetaan uuteen käyttöön aiemmasta poikkeavalla tavalla tulkittuna ja instituutiota sovelletaan eri tavalla kuin ennen. Muuntumiseen liittyy usein toimeenpanokoneiston laaja harkintavalta, tai tilanne, jossa instituutiota ohjaava valtaapitävien joukko vaihtuu. Muuntumisen yhteydessä alun perin toisiin tavoitteisiin luotuja instituutioita aletaan käyttää uusiin tarkoituksiin. Esimerkiksi silloin käy näin, kun hyvinvointivaltion tietyt instituutiot on alettu käsittää kansallisen kilpailukykyyn kannalta (Mahoney & Thelen 2010, 15-18; Julkunen 2017, 90-91)

3 TYÖVOIMAPALVELUIDEN JÄRJESTÄMISEN MALLI

Työvoimapolitiikan hallinnolliset ja organisatoriset järjestelyt ja muutokset heijastavat osaltaan politiikkaan liittyneitä ajattelumalleja, ja ovat merkittävässä roolissa edellä mainitussa uudistusten toimeenpanossa. Uudistusten käyttöönotto ja käytännöt ovat myös oleellisia asiakkaiden palveluiden toteutumisen kannalta. Erityisesti vaikeimmin työllistyvien palveluita on viime vuosina myllerretty lähes tavan takaa. Räisänen mukaan työllisyyspalveluiden 2000-luvun kehitys on tarkoittanut eritoten organisaatioiden ja resurssien muutoksia ja palvelumarkkinoiden eriasteista avaamista eri toimijoille, jopa siten, että ”kun reilut sata vuotta sitten kehiteltiin kestäviä ajatusmuotoja, nyt muokataan toimintajärjestelmiä ja organisaatioita” (Räisänen 2017, 21). Julkunen (2017, 149) puolestaan kuvaa erityisesti aktivointiin yhdistyneen työhallinnon ja työvoimapalvelujen jatkuvaan myllerryksen, kun on haettu ideaa vastaavaa hallinnan (governance) muotoa.

Suomessa sosiaalisten yritysten yhteys työvoimahallintoon on kiinteä mm. siksi, että sosiaalisten yritysten lainsäädäntö on sidottu palkkatukeen. TE-toimistot tekevät siten työllistämispäätökset sosiaalisille yrityksille ja työvoimahallinto myös vastaa sosiaalisten yritysten rekisteröinnistä, rekisterin hallinnasta ja valvonnasta. Erityisesti paikallisen työvoimahallinnon rooli sille asetettuine neuvonta-, tuki- ja tiedotusvastuineen on merkittävä sosiaalisille yrityksille, ja julkisten työvoimapalveluiden muutosten niin työvoimahallinnon vastuuden, resurssien kuin palvelumekanismien ja toimintatapojen osalta voi olettaa vaikuttavan myös sosiaalisten yritysten toimintaedellytyksiin, yhtä lailla kuten työvoimapalveluiden henkilöasiakkaidenkin saamiin palveluihin. Kuvaan tässä luvussa julkisten työvoimapalveluiden muutoksia, kuntien roolin muuttumista ja työllisyyspalveluiden markkinoistumiskehitystä.

3.1 Julkiset työvoimapalvelut eli työ- ja elinkeinopalvelut

Suomessa työvoimapolitiikan kehitys on kulkenut kunnallisesta toiminnasta valtiollistamiseen. Sotien jälkeen 1930-40 luvulta työllisyyspalveluista on pääsääntöisesti

vastannut valtio, tätä ennen päävastuun köyhäinhoidosta ja työttömyyskysymyksestä ollessa kuntien vastuulla (Räisänen 2017, 19). Nykyään julkiset työvoima- ja yrityspalvelut kuuluvat työ- ja elinkeinoministeriön (TEM) alaan. Paikallistasolla työvoimapolitiikan tarjonnasta vastaa viisitoista työ- ja elinkeinoministeriön alaista paikallista työvoimaviranomaista, TE-toimistoa, toimipaikkoineen. Alueellista työvoimapolitiikkaa hoitavat elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset (ELY). Lisäksi TE-palveluverkostoon kuuluvat työvoiman palvelukeskukset, TE-asiakaspalvelukeskus, yhteispalvelupisteet ja seudulliset yrityspalvelut

2000-luvulla julkisten työvoimapolitiikan organisaatio- ja palvelurakennemuutokset ovat olleet jatkuvia ja mittavia. TE-palveluiden vuosina 2003–2007 toteutetuissa uudistuksissa oli kaksi päähanketta, jotka perustuivat pääministeri Matti Vanhasen I hallituksen (2003–2007) ohjelmaan. Hallitusohjelman tavoitteeksi oli asetettu työllisyysasteen nostaminen 75 prosenttiin. Hallitusohjelman mukaan *”tavoite saavutetaan tehostamalla, selkeyttämällä ja aktivoimalla julkisen sektorin tukitoimia työllistymisen edistämiseksi”* (Valtioneuvosto 2003). Uudistuksista ensimmäinen oli työvoimatoimistojen palvelumalli -hanke, jossa kehitettiin työvoimatoimistossa tarjottavia palveluita. Toinen oli Työvoiman palvelukeskus -hanke, jolla perustettiin työvoimatoimistojen, kuntien ja Kelan yhteistyönä vaikeasti työllistyvien moniammatillisia, työllistymistä edistäviä palveluita tarjoavia yhteispalvelupisteitä (Lampinen & Pikkusaari 2012, 29.) Työ- ja elinkeinotoimisto, kunnat ja Kansaneläkelaitos arvioivat yhteistyössä työttömän palvelutarpeen ja suunnittelevat asiakkaan palvelukokonaisuuden. Palvelukokonaisuuteen voi sisältyä asiakkaan tarpeen edellyttämiä julkisia työvoimapolitiikkaa, sosiaali- ja terveystieteitä, kuntoutuspalveluita sekä mahdollisesti muita työllistymistä edistäviä palveluita. Palvelu on tarkoitettu pidempään työttömänä olleille yhteispalvelua tarvitseville (TEM 2021).

Palvelu-uudistuksen myötä asiakkaat eriyettiin joko TE- palveluihin tai työllistymistä edistävään monialaiseen yhteispalveluun, eli TYP-palveluihin. Palvelurakenteen uudistamisen vaikuttavuustutkimuksen mukaan uudistunut rakenne, jossa työvoiman palvelukeskukset keskittyvät ammatilliseen kuntoutukseen ja aktiivointipalveluihin ja työvoimatoimistot (nykyiset TE-toimistot) puolestaan osaavan työvoiman turvaamiseen, tehosti työvoimapolitiikan toimintaa. Sen sijaan uudistuksella ei pystytty parantamaan juuri vaikeimmin työllistyvien aktiivointia ja sijoittumista työelämään (Valtakari ym. 2008, 178).

Edellä mainittujen palvelurakennemuutosten lisäksi Matti Vanhasen II hallituksen 19.4.2007 päivättyyn hallitusohjelmaan sisältyi Suomen siihenastisen historian suurimpana pidetty keskushallintouudistus, jolla kauppa- ja teollisuusministeriön (KTM) sekä työministeriön (TM) tehtävät ja määrärahat yhdistettiin ja luotiin nopealla aikataululla uusi työ- ja elinkeinoministeriö (TEM), joka aloitti toimintansa 1.1.2008. Uudistuksen painopisteenä olivat kasvuyrittäjyyden kehittämistarpeet ja työvoiman saatavuuden turvaaminen, sekä siten työmarkkinoiden toimivuuden lisääminen ja molempien yhdistyvien ministeriöiden loppuasiakkaiden, työministeriön työnhakijoiden sekä kauppa- ja teollisuusministeriön

yritysasiakkuuksien yhdistämisen tarjoamat tehokkuus- ja synergiaedut (HE 54/2007). Toisaalta jo keskushallintouudistuksen valmisteluvaiheessa nähtiin näiden asiakasryhmien intressit osin myös toistensa vastaisina. Ministeriöuudistuksen myötä vuoden 2008 aikana yhdistettiin myös tuolloin erillisten työvoimahallinnon yritys- ja työllisyysosastojen toiminnot, ja työvoimatoimistoista tuli vuoden 2009 alussa työ- ja elinkeinotoimistoja (TE-toimistot).

Vuoden 2013 alussa astui voimaan uusi, laaja organisaatiouudistus, jossa TE-toimistot liitettiin alueelliseen hallintoon ELY-keskusten, eli Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten yhteyteen. Samalla TE-toimistojen määrä vähennettiin kahdeksastakymmenestä viiteentoista. TE-toimiston palvelut ovat nimeltään työ- ja elinkeinopalveluja (TE-palveluja). Palvelut on määritelty 1.1.2013 voimaan tullessa uudessa *laissa julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta*. Uudistuksen myötä TE-toimistoille määriteltiin kolme lakisääteistä päätehtävää: osaavan työvoiman saatavuuden parantaminen, työmahdollisuuksien tarjoaminen työnhakijoille ja uuden yritystoiminnan syntyminen edistäminen sekä yritysten toimintaedellytysten turvaaminen (laki 916/2012, 1. luku). Yritysten palvelu korostui siten uudistuksessa verrattuna aiempaan lakiin julkisista työvoimapalveluista, jossa julkisen työvoimapalveluiden tehtävistä todettiin seuraavasti: ”Työvoimaviranomainen järjestää tai hankkii julkisena työvoimapalveluna työnvälityspalveluita, työvoimapoliittista aikuiskoulutusta ja muita ammatillisen kehittymisen palveluita sekä edistää työttömien työllistymistä työllistämistuen avulla” (laki 1295/2002).

Vuonna 2015 TEM irtisanoi noin 200 ELY-keskusten työntekijää. Henkilöstövähennysten taustalla oli Stubbin hallituksen (vv.2014-2015) rakennepoliittinen ohjelma, joka perustui pitkälti edeltäneen Kataisen hallituksen (vv. 2011-2014) tekemiin päätöksiin rakenneuudistusohjelmasta, joiden tavoitteeksi oli määritelty ”samanaikaisesti investoida kasvuun ja kilpailukykyyn talouden kasvuedellytysten vahvistamiseksi sekä tasapainottaa valtion taloutta kestävyysvajeen umpeen kuromiseksi” (Valtioneuvosto 2013, 1-3). Henkilöstövähennysten täsmällisestä kohdentumisesta ELY-toimistoissa ei tiedotettu, mutta rakennepoliittisen ohjelman tavoitteiden lisäksi vuoden 2014 sosiaalibarometrin tuloksista voi päätellä niiden kohdentuneen ensisijaisesti työnhakijapalveluihin (TEM 2015). Sosiaalibarometrissa kartoitettiin TE-toimistojen johdon näkemyksiä TE-palvelu-uudistuksen vaikutuksista. Suurimmaksi haasteeksi TE-toimistojen johtajat arvioivat muutoksen myötä korostuneen työnhakijapalveluiden henkilöstöressurssien niukkuuden. Henkilöstömäärä oli TE-palveluissa vähentynyt suhteellisen lyhyessä ajassa huomattavasti samalla, kun työttömien määrä, ja erityisesti pitkäaikaistyöttömien määrä oli kasvanut. (Räisänen 2017, 18; sosiaalibarometri 2014, 24).

Räisänen kuvaa TE-toimistoissa panostuksen etenkin henkilöasiakkaiden sähköisiin palveluihin kasvaneen samalla kun henkilöstöä on vähennetty, mutta siten, että jo päätetyt henkilöstöleikkaukset on pyritty nopealla aikataululla korvaamaan sähköisillä palveluilla (Räisänen 2017, 18). Elinkeino politiikka on siten nostettu 2000 -luvun alkupuolelta lähtien

työvoimapolitiikan yhä keskeisemmäksi osa-alueeksi, kun taas entisen työministeriön toimialan voi sanoa kokeneen jonkinasteisen alasajon jatkuvien uudistusten ja leikkausten myötä. Arnkil (2016, 53) kuvaa työvoimapalveluiden toteuttamisessa olleen teemana ”yritys ykköseksi”, ja sen päämäärän toteutumista tietoisesti TEM:n toimesta tuetun. Erityisesti vuoden 2010 jälkeen syventyneen talouskriisin vaikutuksiin nähden työnvälityksen resurssien on katsottu olleen riittämättömiä.

Vuoden 2013 alusta TE-toimistoissa astui voimaan myös uusi palvelumalli, joka perustui jakoon kolmeen palvelulinjaan, työnvälitys- ja yrityspalvelujen palvelulinjaan, osaamisen kehittämisspalvelujen palvelulinjaan ja tuetun työllistymisen palvelulinjaan. Kyseisen, hallituskaudella 2011–2015 toteutetun palvelulinjauudistuksen on henkilöstön ja asiakkaiden joustavan palvelun näkökulmasta nähty johtaneen siiloutumiseen sisäisesti, mikä on osoittautunut haasteelliseksi palvelusta toiseen siirtymisen kannalta. Erillisten palvelulinjojen myötä tapahtuneen eriyttämisen on nähty johtavan erillisyyteen (Aula 2016, 83). Valtion tarkastusviraston tuloksellisuuskertomuksessa viitataan samaan todeten, asiakkaalle määritetyn palvelulinja rajaavan ja määräävän pitkälti myös ne palvelut, joita asiakkaan on mahdollista saada” (2015, 17).

Kuntien kasvanut rooli työllisyydenhoidossa

Kunnat ovat valtion ohella 2000 -luvun alusta lähtien ottaneet yhä enemmän vastuuta erityisesti pitkäaikaistyöllisyyden hoidosta. Keskitalo (2012, 68) kuvaa kuntien suhtautuneen aluksi vastahakoisesti 1990-luvun lopulta alkaneeseen kehitykseen ja vastustaneen velvoitteita vetoamalla puutteellisiin resursseihin ja työllistymismahdollisuuksien vähäisyyteen. Kuntien rooli työllistämässä on kuitenkin vahvistunut, ja kunnat panostavat työllisyyteen yhä enemmän vapaaehtoisesti, lakisääteisiä tehtäviä täydentävillä toimilla. Vastaava kehityssuunta käy ilmi myös muun muassa kuntien lisääntyneenä halukkuutena osallistua kuntakokeiluihin (Niemi 2018, 128).

Keskeisimmät kuntien lakisääteiset vastuutehtävät työllistämässä perustuvat muun muassa sosiaali- ja terveystalveluiden sekä koulutuspalveluiden järjestämiseen. Työllistämiseen liittyviä velvollisuuksia kunnille asettavat myös sosiaalihuoltolaki, vammaispalvelulaki ja kehitysvammalaki (Lampinen & Pikkusaari 2012, 30). Kuntien vastuulla olevaan työllisyydenhoitoon kuuluvat mm. kuntouttava työtoiminta, työpajat, ja työttömien terveystarkastukset. Normiohjauksen lisäksi kuntien vastuuta nimenomaan pidempään työttöminä olleista on lisätty resurssi- ja informaatio-ohjauksella. Kuntien vastuuta on lisätty mm. passiivisen työttömyysturvan rahoitusvastuuta lisäämällä vuosina 2006 ja 2015. Toisaalta valtio on tarjonnut kunnille myös mukaan lisärahoitusta kasvaneeseen työllisyysvastuuseen. Esimerkkejä tästä ovat jo edellä mainittu vuonna 2003 voimaantullut työvoiman palvelukeskusuudistus ja jäljempänä kuvattava vuonna 2012 käynnistetty pitkäaikaistyöttömien kuntakokeilu.

Seuraavassa kuvaan sosiaalisten yritysten lainsäädännön voimassaoloaikana toteutuneita keskeisimpiä kuntien työllisyysvastuuseen liittyviä muutoksia erityisesti

vaikeasti työllistyvien työvoimapolitiikan ja vastuutahojen hahmottamiseksi. Muutoksilla on keskeinen yhteys myös aktivointipolitiikan lisääntymiseen.

3.1.1 Vuoden 2006 työmarkkinatuen aktivointiuudistus

Matti Vanhasen I hallituksen työllisyyden politiikkaohjelmassa keskeisiä elementtejä olivat toimeentuloturvan kannustavan kokonaisuuden luominen sekä työmarkkinatuen aktivointiuudistus. Vuoden 2006 työmarkkinatuen aktivointiuudistuksella pyrittiin saamaan kunnat aktiivisemmin mukaan pitkäaikaistyöttömien työllistämiseen ja aktivointitoimenpiteisiin (Keskitalo 2012, 67). Vuoden 2006 alusta kunnat veloitettiin rahoittamaan puolet yli 500 päivää työmarkkinatukea saaneiden työttömien työmarkkinatuesta (Niemi 2012, 21). Siltä ajalta, kun työtön osallistuu työllistymistä edistäviin palveluihin, joita ovat esimerkiksi TE-palvelujen tarjoamat työnhakuvalmennukset, uravalmennukset, työkokeilu, työvoimakoulutus sekä tuettu työnhakijan työttömyysetuudella tapahtuva tai kotoutumislain mukainen omaehtoinen opiskelu, tai kuntouttava työtoiminta (HE 183/2014 vp, 15), kunnalla ei kuitenkaan ole maksuvelvollisuutta. Ylikännö (2011, 207) toteaa, että vuoden 2006 työmarkkinatukiudistuksessa käytettiin kuntien aktivoinnissa kannustimien sijasta pakkoa. Niemen (2018, 205) väitöskirjaansa varten tekemien haastattelujen mukaan ongelmallista kunnille ei ollut ensisijaisesti rahoitusvastuiden muutos, vaan sosiaali- ja terveystalouden kuntoutustoimien sekä kuntouttavan työtoiminnan järjestäminen. Aho ja Arnkil (2008, 64) näkevät ”työmarkkinatuen aktivoinnissa” kyseessä olleen lähinnä sosiaaliturvan vastikkeellistamisen kuntien taloudellisen vastuun ja toimintapanoksen lisäämisen ohella.

3.1.2 Pitkäaikaistyöttömien kuntakokeilu 2012

Jyrki Kataisen hallitusohjelmaan sisältyneen työllisyydenhoidon kuntakokeilun tarkoituksena oli löytää uusia, paikalliseen kumppanuuteen perustuvia malleja pitkäaikaistyöttömyyden vähentämiseksi ja rakennetyöttömyyden alentamiseksi. Kokeilu toteutettiin ajalla 1.9.-2012 - 31.12.2015. Kuntakokeilussa viimeistään 12 kuukauden työttömyyden jälkeen työllisyyden hoidon päävastuu siirrettiin kunnalle tai kunnille yhteisvastuullisesti. Kokeilussa kunta koordinoi työllistämistä edistävien palveluiden järjestämistä. Kuntakokeilun avulla pyrittiin kehittämään ja ottamaan käyttöön kunnan, TE-toimiston ja muiden viranomaisten sekä muiden toimijoiden yhteistyöhön perustuvia toimintamalleja (Arnkil ym. 2015, 11-12).

Kokeilukunnissa kunta ja TE-toimisto arvioivat yhdessä kokeilun kohderyhmään kuuluvien asiakkaiden palvelutarpeet sekä osallistuivat palveluprosessin suunnitteluun ja seurantaan, mikä tarjosi kunnille aiempaa paremman ja oikea-aikaisemman mahdollisuuden vaikuttaa siihen, miten pitkään työttömänä olleiden palvelut järjestetään.

Kokeilun piiriin kuuluivat ensisijaisesti pitkäaikaistyöttömät, jotka olivat saaneet vähintään 500 päivää työttömyysetuutta, ja jotka tarvitsivat työvoimapalvelujen lisäksi kuntien järjestämistä olevia palveluja. Lisäksi kohderyhmään kuuluivat vähintään 12 kuukautta yhtäjaksoisesti työttömänä olleet, työmarkkinoilta syrjäytymisriskissä olleet henkilöt. Kokeilulla ei muutettu valtion ja kuntien välistä perustyonjakoa työvoimapalvelujen tai muiden työllistymistä edistävien palvelujen järjestämisessä (Kuntaliitto).

Vuoden 2012 kuntakokeilussa 127 kuntaa ilmoittautui vapaaehtoisesti ottamaan pitkäaikaistyöttömyyden hoidon kunnan tehtäväksi kokeilussa tarjotun lisärahoituksen myötä. Kokeilun aikana valtio vastasi julkisten työvoimapalvelujen rahoituksesta ja kunta sen järjestämistä kuuluvien palvelujen rahoituksesta. Kunnille oli varattu valtion talousarviossa erillistä kokeilumäärärahaa. Kokeilu loi osaltaan pohjaa vuoden 2015 alussa voimaan tulleelle työllistymistä edistävän monialaisen yhteispalvelun lakisääteistämiseksi, jota oli valmisteltu hallitusohjelman mukaisesti työ- ja elinkeinoministeriön johdolla vuodesta 2013 alkaen.

3.1.3 2015 kunnan velvoitteiden lisääminen

Työttömyysturvalakiin tehtiin tammikuussa 2015 muutos, joka lisäsi kuntien rahoitusosuutta työmarkkinatuen maksamisesta (1370/2014). Tällöin kunnat veloitettiin maksamaan puolet niiden henkilöiden työttömyysaikaisesta työmarkkinatuesta, jotka ovat saaneet työmarkkinatukea työttömyyden perusteella vähintään 300 päivää, ja 70 % niiden henkilöiden osalta, jotka ovat saaneet työmarkkinatukea työttömyyden perusteella vähintään 1000 päivää. Tällä pyrittiin mobilisoimaan kuntia järjestämään enemmän aktivointitoimia työttömille kuntalaisille. Tähän saakka keskeisimpiä kuntien järjestämiä työmarkkinatuen saajien aktivointitoimia ovat ennen vuotta 2013 olleet työharjoittelu-, työelämävalmennus- tai työkokeilupaidat, ja vuoden 2013 jälkeen kuntouttava työtoiminta, palkkatuettu työ tai työkokeilu (Niemi 207, 206).

Valtion maksamat aktivointikorvaukset olivat kuitenkin niin alhaiset, että useissa kunnissa aktivointia ei ole järjestetty, koska korvaukset eivät kattaneet aktivointitoimenpiteistä aiheutuvia kustannuksia. Väitöskirjassaan Niemi (2018, 207-208) kuvaa kunnissa koetun, että maksamastaan pitkäaikaistyöttömien työmarkkinatuen kuntaosuudesta huolimatta kunnat eivät saa riittävän ajoissa tietoa työttömistä henkilöistä eivätkä pysty riittävästi vaikuttamaan työttömien asiakasprosesseihin, työllistymiseen tai koulutukseen.

Kuntien vastuun kasvattamista alkoi selvittää myös keväällä 2015 työnsä aloittanut Sipilän hallitus, jonka strategisen ohjelman mukaan:

”Selvitetään työvoimapalveluiden siirto resursseineen vaikeimmin työllistyvien osalta kuntien vastuulle työssäkäyntialueittain, Tanskan mallin mukaisesti. Voimavarat ja työllistämistä vastuu yhdistetään, mikä tekee nopean työllistämisen kunnille taloudellisesti houkuttelevaksi.”
(Ratkaisujen Suomi. Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma 29.5.2015.)

3.2 Maakuntauudistus ja markkinat tulevaisuuden mallina

2000-luvulla julkisen vallan uudenlainen rooli ja verkottuminen yksityisen sektorin kanssa ovat muuttaneet hitaasti työvoimahallinnon toimintamalleja. Markkinoiden avaaminen, yhteistyö yksityisen työvoimapolitiikan kanssa ja myös yksityistäminen olivat esillä jo 2000-luvun alussa tulevia kehityssuuntia pohdittaessa, mutta varsinaisesti uudistuksia käynnistettiin kansainvälisten politiikkareformien vertailulla ja verkostojohtamisen sekä digitalisaation ideoiden edistämällä (Räisänen 2017,20).

Juha Sipilän strategisessa hallitusohjelmassa ”Ratkaisujen Suomi” korostetaan työvoimahallinnon uusiutumista. Yhtenä ratkaisuna on yksityisten työvoimapolitiikan roolin lisääminen erityisesti helpommin työllistyvien palveluissa ja mm. kokeilutoiminnan laajempi käyttö (Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma 29.5.2015). Merkittävä askel kohti uudenlaista työvoimapolitiikkaa otettiin Sipilän hallituksen linjauksella 5.6. 2016, jolloin työvoimapolitiikka päätettiin valmisteilla olleen maakuntauudistuksen yhteydessä siirtää osana niin sanottuja kasvupalveluja uusien, vuoden 2019 alusta toimintansa aloittavien maakuntien vastuulle. TE- ja yrityspalvelut yhdistetään uusiksi kasvupalveluiksi, joilla siis tarkoitetaan työmarkkinoiden ja elinkeinoelämän toimintaa tukevia palveluja eli työvoimapolitiikkaa sekä yritysten kehittämispalveluita. Kasvupalveluita ovat työllisyyspalvelut, työnhakupalvelut, rekrytointipalvelut, ammatinvalinta- ja uraohjaus sekä erilaiset osaamisen kehittämisen palvelut. Näiden ohella kasvupalveluihin sisältyy myös rahoituspalveluja sekä yrittäjyyden, kansainvälistymisen ja innovaatioiden edistämisen palveluja. Elinkeinoministeri Mika Lintilä kuvaa kasvupalvelujen mahdollistavan henkilöasiakkaille ja yrityksille aiempaa paremman palvelutarjonnan, jossa yhdistyvät kokonaisvaltaisesti osaamiseen, työvoiman hankintaan, investointeihin, kansainvälistymiseen ja rahoitukseen liittyvät palvelut. (TEM, 2017).

Esityksen mukaan samassa yhteydessä tultaisiin kokonaan lakkauttamaan työ- ja elinkeinotoimistot ja ELY-keskukset. em. palvelut hankitaan jatkossa järjestäjä-tuottaja -mallilla markkinoilta. Kaavailtu vuoden 2019 maakuntamalli edustaa työvoimahallinnon ajattelumalleja ja politiikkakäytäntöjä tutkineen Räisänen (2017,18-19) mukaan kolmatta vaihtetta julkisen työvoimapolitiikan pitkässä historiassa: aluksi keskeinen vastuutaho olivat kunnat, sitten valtio ja seuraavaksi maakunnat. Erityisesti TE-toimistojen lakkaaminen merkitsisi pitkän, suomalaisen työttömyyspolitiikan alkuajoista lähtien noudatetun hallintoperiaatteen muuttumista siten, että paikallisia viranomaistoimijoita ei enää muutoksen myötä entisessä mielessä olisi. Kasvupalvelu-uudistuksen yhteydessä onkin kysytty, ”onko valtiojohtoisen työvoimapolitiikan aika pian ohi” (Räisänen 2017,18-19).

Aluekehitys- ja kasvupalvelulain luonnoksen mukaan maakunnalliset kasvupalvelut tuotettaisiin monituottajamallilla. Maakunta vastaa itse palvelujen tuottamisesta yhtiönsä kautta vain silloin, kun markkinoilta ei löydy sopivia palveluntuottajia, eli kun vallitsee ns.

markkinapuute. Merkittävä muutos aiempaan olisi nimenomaan se, että julkiset toimijat voivat toimia kasvupalveluiden tuottajina vain yhtiömuotoisina. Kuntien hankintalain mukaiset sidosyhteisöt eivät voi kuitenkaan toimia kasvupalveluiden tuottajina. Esityksen mukaan maakuntien tuli vuoden 2020 aikana selvittää, onko maakunnassa kasvupalvelujen tuotannon osalta markkinapuutetilanteita ja jos markkinapuutetta ei olisi, tulisi maakuntien käynnistää viimeistään 31.12.2023 monituottajamalliin perustuva tuottamisjärjestelmä.

Järjestäjä-tuottaja -mallissa kunnat voisivat jatkossakin tuottaa työllisyyspalveluita, mutta niiden asema olisi sama kuin esimerkiksi henkilöstöyritysten, eivätkä ne voisi enää hakea yhteistyökumppaneita kolmannelta sektorilta, yrityksiltä jne. koordinoitua kokonaisuutta. Lakiesitys lähtee näkemyksestä, että kilpailullisella tuotantomallilla ja asiakkaiden valinnanvapaudella vahvistetaan palvelujen vaikuttavuutta, synnytetään uusia palveluinnovaatioita ja luodaan uutta palvelumarkkinaa. Monituottajamalli toimii taloudellisin ehdoin – palvelut tuotetaan markkinoilla ja tuottajat ovat kilpailullisesti tasa-arvoisessa asemassa (HE 15/2017). Järjestäjä-tuottaja -mallin yleisinä heikkouksina pidetään mm. lisääntyvää byrokratiaa, mahdollisia ristiriitoja tilaajan ja tuottajan vastuista sekä tuottajan tavoitteiden ja kannustimien yhteistä linjaamista tilaajan tavoitteiden kanssa (Valtioneuvosto 2018, 35).

Kuntaliiton apulaisjohtaja Reijo Vuorento on todennut, että kaikissa maakunnissa ei voi soveltaa samanlaista mallia. Kuntaliiton kanta on, että maakunnat ja kunnat voisivat sopia vastuista ja työnjaosta keskenään tavoilla, jotka ovat erilaisia eri puolilla Suomea (Kuntalehti 2017a). Erityisesti suuret kaupungit ovat etunenässä olleet vaatimassa kasvu- ja elinkeinopolitiikkaan liittyvien työllisyyden ja yrityspalveluiden järjestämistä kunnilla. Muun muassa Tampereen pormestari Lauri Lyly on julkisesti moittinut maakuntauudistuksen työnjakoa ja pitänyt tärkeänä työvoimapolitiikan sisällyttämistä kuntien vastuulle, sillä ne ovat osa kuntien kokonaisuuteen sisältyviä elinvoimatekijöitä. Suomen 21 suurimman kaupungin niin kutsuttu C21 -joukko, vaatii koko lain valmistelua uudelleen kasvupalveluiden järjestämistä kunnilla vastuun osalta (Kuntalehti 2017).

Alun perin vuonna 2019 voimaan astuvaksi kaavailtua maakunta- ja soteuudistusta jouduttiin lykkäämään sote -uudistukseen olennaisesti kuuluvan valinnanvapauslain törmättyä perustuslakiin. Perustuslakivaliokunta totesi 29.6.2017 (PerVL 26/2017 vp) antamassaan lausunnossa, että valinnanvapauslakiin tulee tehdä useita muutoksia, ja hallitus linjasi 5.7.2017 perustuslakivaliokunnan lausunnon jälkeen, että maakunta- ja sote -uudistuksen toimeenpanoa lykätään vuoteen 2020 ja että perustuslakivaliokunnan lausunto otetaan huomioon valmistelemalla valinnanvapausjärjestelmästä uusi hallituksen esitys. Sipilän hallituksen aikana useita tavoitteellisia, mutta lykkääntyneitä päivämääriä sisältänyt uudistus kariutui, joten mahdolliset tulevat maakuntavaalit jäivät seuraavan hallituksen valmisteltaviksi. Tutkielmani tarkastelujakso päättyy hallituksen esitykseen (HE 15/2017) xxxx lausuntokierroksella annettujen lausuntojen tarkasteluun, enkä tutkielmassani ota kantaa sote- ja maakuntauudistuksen myöhempisiin vaiheisiin.

4 OSATYÖKYKYISET VÄLITYÖMARKKINOILLA

Luvussa kaksi kuvatut työmarkkinoiden muutokset, mm. normaalityösuhteiden vähentyminen, työvoiman kvalifikaatiovaatimusten kohoaminen ja työvoiman sisäisen kilpailun vahvistuminen ja hallinnolliset uudistukset vaikuttavat erityisen voimakkaasti juuri osatyökykyisten työllistymiseen. Osatyökykyisten työllisyys on keskimäärin selvästi heikompaa kuin muiden työkäisten työllisyys (Asplund ym. 2014, 100). Yksilönäkökulmasta pitkittyneen työttömyyden on todettu olevan yhteydessä terveys- ja työkykyongelmiin, sosiaaliseen eristäytymiseen ja taloudellisen toimeentulotuen vaikeuksiin (Ahola & Hiilamo 2013). Perheen, yhteisön ja muiden läheisten näkökulmasta pitkittynyt työttömyys voi aiheuttaa kanssakäymisen ongelmia ja taloudellista huolta, ja altistaa sukupolvet ylittävälle huono-osaisuudelle (Kauppinen ym. 2014). Työpolitiikan näkökulmasta puolestaan vajaakuntoisten työllistymisen kysymys liittyy työmarkkinoiden toimivuuteen sekä työvoiman kysynnän ja tarjonnan kohtaamiseen.

4.1 Osatyökykyisyys

Osatyökykyisyyttä ilmentävä terminologia on muuttunut vuosien varrella, eikä ole yhtenäinen tai vakiintunut (STM 2013a). Sosiaalisten yritysten laissa (1351/2003) käytetään termiä ”vajaakuntoinen”. Aiempi laki julkisesta työvoimapalvelusta määritteli vajaakuntoisen TE-hallinnossa henkilöksi, jonka mahdollisuudet löytää sopivaa työtä, jatkaa nykyisessä työssään tai edetä urallaan ovat huomattavasti vähentyneet asianmukaisesti todetun vamman, sairauden tai vajavuuden vuoksi (Laki julkisesta työvoimapalvelusta 1295/2002, 7 §, 6 mom.). Grönberg ja Koistilainen (2012, 19) toteavat termillä korostetun sitä, että henkilö tarvitsee TE-toimiston ammatillisen kuntoutuksen palveluja erilaisiin siirtymiin työmarkkinoilla.

Erityisesti vammaisjärjestöt kritisoivat TE-hallinnon aiemmin käyttämää vajaakuntoinen -käsitettä kielteiseksi ja yksilöä leimaavaksi ja pitivät parempana käsitettä ”osatyökykyinen”, joka kiinnittää huomion henkilön jäljellä olevaan työkykyyn, ei

vajavuuksiin ja puutteisiin. Henkilön käytettävissä oleva työkyky riippuu tilanteesta, työtehtävistä ja käytettävissä olevista tukimuodoista. Työkykyä arvioitaessa on siis otettava henkilökohtaisen toimintakyvyn lisäksi huomioon myös työtehtävä ja työympäristö (Välimaa ym. 2012, 15). Asplundin ym. (2014, 97) sanoin henkilöä voidaan pitää osatyökykyisenä vain siihen asti, kunnes hänelle löytyy hänen osatyökykyään ajatellen sopiva työ. Vajaakuntoisen määritelmän poistuttua laista julkisten työvoimapalveluiden uudistuksen yhteydessä 1.1.2013, käytetään osatyökykyinen-termin rinnalla käsitteitä vammaiset ja pitkäaikaissairaat tai vamma ja sairaus (palkkatuen yhteydessä). Pitkäaikaistyöttömällä tarkoitetaan työnvälitystilastossa henkilöä, joka on ollut yhdenjaksoisesti työttömänä työnhakijana vähintään vuoden. Osatyökykyisten ja pitkäaikaistyöttömien määritelmät ovat osin päällekkäisiä. Osatyökykyisistä moni kuuluu pitkäaikaistyöttömien joukkoon. Työttömyyden ja työkyvyn välinen yhteys on kaksisuuntainen: ne, joiden työkyky on jo lähtökohtaisesti heikentynyt, päätyvät muita suuremmassa määrin työttömiksi, mutta työttömyyden pitkittyminen myös heikentää työkykyä ammattitaidon kärsimän inflaation ja muiden työttömyydestä aiheutuneiden negatiivisten seurausvaikutusten vuoksi (Blomgren ym. 2011, 9). Osatyökykyisellä on kasvanut riski jäädä työttömäksi tai olla työllistymättä lainkaan. Lisäksi töihin palaaminen voi olla vaikeaa (THL, 2020).

4.1.1 Osatyökykyisten määrä Suomessa

Vammaisista ja osatyökykyisistä kerätty työllistymistieto on varsin pirstaleista. Mikään yksittäinen tilastolähde ei kerro, miten vammaiset tai osatyökykyiset työllistyvät tai miten heidän työssäkäyntinsä kehittyy. Päivittyvää tilastotietoa aiheesta saa mm. Eläketurvakeskuksen keräämästä työkyvyttömyyseläkkeen saajien määristä ja vamma- ja sairausryhmistä, sekä työkyvyttömyyseläkeläisten työssäkäynnistä. Kaikki osatyökykyiset eivät kuitenkaan ole työkyvyttömyyseläkkeellä. Esimerkiksi Tilastokeskuksen kyselytutkimuksessa vuonna 2011 huomattavasti suurempi joukko ilmoitti sairauden tai vamman vaikuttavan työssäkäyntiin kuin työkyvyttömyystilastoista käy ilmi (Vates, 2020). ETK:n lisäksi työ- ja elinkeinoministeriö julkaisee kuukausittaisia työnvälitystilastoja, joissa on rekisteröity pitkäaikaissairaat ja vammaiset työnhakijat. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos puolestaan kerää tietoja esimerkiksi vammaisten työtoiminnasta, mutta näistäkään tilastoista ei voi tehdä suoranaisia päätelmiä vammaisten ja osatyökykyisten työssäkäynnistä ja työllisyysasteista (Vates 2020).

Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö arvioi, että Suomessa 1,9 miljoonalla työikäisellä on jokin sairaus tai vamma. Heistä noin 600 000 kokee, että sairaus tai vamma vaikuttaa heidän mahdollisuuksiinsa työllistyä tai jatkaa nykyisessä työssä. Edellä mainituista 600000 henkilöstä työssä on 400 000 ja työelämän ulkopuolella 200 000 (Ote-kärkihanke STM, 2019). Työ- ja elinkeinoministeriön tilastossa vaikeasti työllistyvien ryhmään kuului vuonna 2017 keskimäärin yli 190 000 henkilöä (TEM 2018). Vaikeasti työllistyviin sisältyvät pitkäaikaistyöttömät, toistuvaistyöttömät sekä henkilöt, jotka eivät työllisty toimenpiteiden

jälkeen. Työ- ja elinkeinotoimistoissa oli vuonna 2017 33625 osatyökykyistä työtöntä työnhakijaa (Vates, 2020).

Työkyvyttömyyseläkkeen saajia Suomessa oli vuoden 2019 lopussa 195 316. Heidän osuutensa työikäisestä väestöstä oli noin kuusi prosenttia. Työkyvyttömyyseläkkeelle siirtyy vuosittain noin 19 000 henkilöä. Mukana on myös osatyökyvyttömyyseläkkeen saajat (Eläketurvakeskus & Kela 2020). Lisäksi Kelan järjestämää kuntoutusta saa reilut 100 000 henkilöä vuosittain. Vuonna 2017 kuntoutusta sai noin 108 500 henkilöä. Molempien, työkyvyttömyyseläkkeellä olevien sekä kuntoutujien ryhmässä mielenterveyden ja käyttäytymisen häiriöt ja tuki- ja liikuntaelinsairaudet ovat kaksi pääsyytä työkyvyttömyyteen. Lähes puolet tuki- ja liikuntaelinsairauksista kärsivistä työttömistä työnhakijoista oli pitkäaikaistyöttömänä vuonna 2014, heistä mielenterveyden häiriöistä kärsivistä yli kolmannes. (Saikku 2016, 67–68).

Maan noin 430 vammaisten ja pitkäaikaissairaiden erityistyöllistymisyksikössä palvellaan noin 16 000–20 000 henkilöä vuosittain. Henkilöiden siirtymisestä näistä toimintayksiköistä avoimille työmarkkinoille ei ole olemassa valtakunnallista tilastotietoa (Vates, 2020). Tilastojen sirpaleisuudesta huolimatta osatyökykyisyyden, ja työelämän osatyökykyisille tarjoamien vaihtoehtojen voi arvioida käsittävän Suomessa vähimmillään kymmeniä tuhansia henkilöitä vuosittain.

4.1.2 Osatyökykyisten työllisyys ja työllistyminen

Koistisen mukaan osatyökykyisten työmarkkina-asemaan on alettu kiinnittää yhä enemmän huomiota. Työllistymistä ja työntekoa edistäviä keinoja on monipuolistettu ja työkykyä alettu tarkastella laajemmin ihmisen eliniän ja elämäntilanteiden mukaan vaihtuvana ilmiönä (Asplund & Koistinen 2014, 24). Tästä kehityksestä huolimatta muun muassa OECD:n laskelmien mukaan osatyökykyisten työmarkkina-asema ei yleisesti ole kohentunut 1990-luvun puolivälin jälkeen vaan pikemmin heikentynyt 2000-luvun vaihteen jälkeen suhteessa työikäisten työllisyyteen (OECD 2010, 51).

OECD:n 17–64-vuotiaiden työskentelyä ja työmarkkinoille kiinnittymistä Suomessa vuoden 2017 aikana koskeva raportti osoittaa, että 27 % työikäisestä väestöstä ilmenee vaikeuksia työmarkkinoilla. Työikäisestä väestöstä 18% ei ollut työskennellyt lainkaan vuoden aikana, kun taas loput 9 % oli vain heikosti kiinnittynyt työmarkkinoille. Tässä ryhmässä olevilla henkilöillä oli joko epävakaa työtilanne, he työskentelivät rajattuina aikoina tai ansaitsivat erittäin vähän. Tulokset osoittavat, että terveydelliset seikat (45 %) ja työnhaun tuloksettomuus (30 %) ovat yleisimmät työttömien työllistymistä haittaavat esteet Suomessa. Muihin OECD-maihin verrattuna Suomessa korostuvat terveydelliset seikat, erityisesti mielenterveyden osalta, esteenä työllistymiselle (STM, 2020). Osatyökykyisten työllisyys vaihtelee merkittävästi maiden välillä. Suomessa osatyökykyisten työllisyyden ero verrattuna muihin työikäisiin on suuri ja kasvanut OECD-maista eniten 1990-luvun puolivälin tilanteeseen verrattuna. Asplundin ym. (2014, 102) mukaan tämä ei ole

ristiriidassa tutkimusten kanssa, joissa todetaan osatyökykyisten tilanteen parantuneen, vaan syynä on yleisen työllisyysasteen nousu suhteessa enemmän.

Mahdolliset selitykset osatyökykyisten heikolle työmarkkina-asemalle ovat monenlaiset. Syinä osatyökykyisten työllistymisen ja työssä pysymisen vaikeutumiselle nähdään muun muassa työmarkkinoiden rakenteelliset muutokset. Teknologisoituminen ja talouden kansainvälistyminen ovat vähentäneet ammatillisesti kouluttautumattoman työvoiman kysyntää. Osatyökykyisten usein heikomman koulutuksen takia heille sopivat työtehtävät ovat vähentyneet tai siirtyneet muihin maihin. Yhtenä syynä on pidetty myös kasvaneita paineita niin työelämässä kuin elämässä ylipäänsä (Rigg.). Osatyökykyisten työllisyys reagoi myös herkemmin suhdannevaihteluihin siten, että laskusuhdanteet iskevät osatyökykyisiin voimakkaammin kuin työllisiin keskimäärin. Vastaavasti noususuhdanteissa osatyökykyisten työllisyys nousee muita työllisiä vähemmän ja hitaammin (Asplund 2014, 102) vaikkakin työvoimapulan mm. työvoiman ikärakenteen muutosten tai noususuhdanteiden on todettu lisänneen vajaakuntoisiin kohdistuneita työllistämistoimenpiteitä ja intressejä heikommassa työmarkkina-asemassa olevien työllistyvyyden parantamiseksi (Aho ja Arnkil 2008, 71; Työllisyyskertomus 2006, 18).

Osatyökykyisten poliittisista toimenpiteistä riippumaton työllisyysaste kertoo Asplundin ym. (2014, 102) mukaan siitä, että ratkaiseva tekijä on viime kädessä työvoiman kysyntä ja yritysten rekrytointipolitiikka. Asplundin ym. (2014, 105) mukaan viimeaikaisissa tutkimuksissa korostuvat nimenomaan taloudelliset tekijät. Saman on todennut Kukkonen (2009), joka väitöskirjassaan tutki, miten yritykset näkevät sosiaalisen vastuunsa ja millä perusteilla he pitävät vajaakuntoisten työllistämistä osana yritysten sosiaalista vastuuta. Kukkonen löysi yritysten sosiaaliselle vastuulleen esittämien perustelujen olevan useimmiten taloudellisia perusteluja. Eettiset ja sosiaaliset perustelut eivät sellaisenaan riitä sosiaalisen vastuun perusteluksi; myös niillä perusteltavalta sosiaaliselta vastuulta odotetaan vaikutuksia yrityksen kannattavuuteen. Tästä huolimatta nimenomaan työn tarjontaa edistävät aspektit korostuvat osatyökykyisten työllistymistä edistävässä politiikassa. Koska työvoimapolitiikan painopiste on viime vuosina korostanut aktivointipoliittisia toimia, painottaa tuloksellisuuden ja tehokkuuden arviointikin yksilöiden käyttäytymistä ja työllistymistä, ja tarkastelun ulkopuolelle jäävät yritysten käyttäytyminen ja toiminta sekä yhteisön tuki ja työn kysyntä (Asplund 2014, 26).

Suomen linja osatyökykyisten työllisyyspolitiikassa poikkeaa useimpien EU-maiden sekä kaikkien Pohjoismaiden linjasta. Verrattuna muihin Pohjoismaihin Suomessa ei ole käytössä ainoastaan osatyökykyisille kohdennettuja työvoimapolitiittisia toimenpiteitä (Alakauhaluoma 2016, 95). Räättälöityjen erityisohjelmien asemesta Suomessa korostetaan inklusiota normaaleissa olosuhteissa, mitä esim. Asplund pitää erikoisena huomioiden muille erityisryhmille suunnatut hyvin toimiviksi arvioidut toimenpiteet. Poikkeuksena tähän on vain kuntien sosiaalihuoltolain perusteella järjestetty työolosuhteiden järjestelytuki. Vertailun vuoksi esim. Ruotsissa ja Tanskassa erityistyöllistäminen koskee n 1,5% työkäisistä (Asplund 2014, 125).

4.2 Välityömarkkinat

Jo aiemmissa luvuissa sivuttuja aktivointitoimenpiteitä toteutetaan erityisesti ns. välityömarkkinoilla, jossa myös sosiaaliset yritykset toimivat. Välityömarkkinoilla tarkoitetaan työttömyyden ja avointen työmarkkinoiden väliin sijoittuvia palveluja henkilöille, joilla on eri syistä vaikeuksia sijoittua työhön avoimille työmarkkinoille (29 koistinen).

Jolkkonen ja Roivas (2008, 11–12) jakavat välityömarkkinat siirtymätyömarkkinoihin ja välittäviin työmarkkinoihin. Siirtymätyömarkkinoilla pyritään ensisijaisesti TE- -hallinnon vastuulla olevin aktiiviseen työvoimapolitiikan keinoin tukemaan siirtymistä avoimille työmarkkinoille, kun taas välittävillä työmarkkinoilla painopiste on toimintakyvyn ylläpitämisessä, elämänhallinnan parantamisessa ja työllistymisen edellytysten luomisessa. Tällöin puhutaan sosiaali- ja terveysministeriön vastuulla olevasta aktiivisesta sosiaalipolitiikasta. Tiaisen (2006, 3) mukaan työllistymisprosessin käynnistymiseen tarvitaan välityömarkkinoita silloin, kun henkilöllä on pitkä työttömyystausta tai jokin (fyysinen) työrajoite. Aktiivisen sosiaalipolitiikan keinoihin lukeutuvat esimerkiksi kuntouttava työtoiminta ja sosiaalihuoltolain mukainen työtoiminta.

Työmarkkinatoimenpiteisiin luetaan mm. valmentavat työpajat, työharjoittelu ja työelämävalmennus, sosiaaliset ja yhteiskunnalliset yritykset sekä palkkatuettu työ. Palkkatuki on ainoa työnantajille myönnettävä palkkauskustannuksia alentava tuki. Palkkatuen tehokkuudesta on vaihtelevia arvioita, mutta sen riskinä nähdään työmarkkinavuoto (Asplund 2009, 108-109). Työmarkkinavuodolla tarkoitetaan tilannetta, jossa henkilö olisi työllistynyt tai päättänyt työttömyytensä ilman toimenpidettä. Aktiivista työvoimapolitiikkaa ja sen tehoa voidaan kritisoida resurssien tuhlaamisesta juuri tämän vaikutuksen vuoksi. Työmarkkinavuotoja nähdään kuitenkin olevan mahdollista pienentää, jos toimet kohdistetaan nimenomaan työmarkkinoilta syrjäytyneille.

Kolmannen sektorin muuttunut rooli

Välityömarkkinat koostuvat julkisen sektorin lisäksi kolmannen sektorin toimijoista sekä markkinatoimijoista. Kolmannella sektorilla viitataan voittoa tavoittelemattomiin järjestöihin ja säätiöihin, joiden rooli erityisesti on ollut merkittävä pitkäaikaistyöttömyyden ja osatyökykyisten työllistämisen kannalta. Viime vuosien nopeiden ja vaihtelevien muutosten pyörteissä nimenomaan kolmannen sektorin on ollut vaikea mukautua palvelujen kokonaisuuteen. Särkelä (2016, 31) on kuvannut väitöskirjassaan järjestöjen aseman ja muutosta 1990-luvulta vuoteen 2015 merkittävänä, pitkäjänteisenä ja kiihtyvänä järjestöjen roolin alasajona, johon on vaikuttanut merkittävästi muutos Raha-automaattiyhdistyksen avustusten myöntämisessä. Kansainvälisestikin ainutlaatuinen tapa rahoittaa sosiaali- ja terveysjärjestöjen toimintaa rahapelien tuotoilla on Särkelän mukaan ollut edellytys monimuotoiselle sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestöjen kentälle Suomessa.

Särkelä näkee kilpailupolitiikan vaikuttaneen Raha-automaattiyhdistyksen rahoituslinjauksiin siten, että avustuksia on alettu suunnata alueille, joilla avustuksilla ei nähdä olevan vaikutuksia markkinoiden toimivuudelle ja kilpailulle (Särkelä 2016, 51-54). Myös Julkunen on todennut kilpailluilla markkinoilla kolmannen sektorin erityispiirteiden katoavan ja liiketoiminnan logiikan astuvan tilalle. Aktivoinnin ja työhön valmentamisen alueella toimii useanlaisia sopimustuottajia (Julkunen 2017, 149). Työ- ja elinkeinoministeriön vuonna 2015 tekemästä selvityksestä kävi ilmi, että noin kolmasosalla vastanneista kunnista oli ohjauksessaan säätiö tai yhdistys, joka tuotti työllisyyspalveluja. Ulkoistamisesta puhutaan tilanteessa, jossa kunta tai muu julkinen taho säilyttää itsellään järjestämistä vastuun. Monet kunnat myöntävät työllistävälle järjestöille ns. kuntalisää, mikä tuella järjestöt kykenevät taloudellisia tarjoamaan enemmän työmahdollisuuksia palkkatuella (Niemi 2018). Kolmannen sektorin roolin muutoksen ymmärtäminen on keskeistä sosiaalisten yritysten syntyminen kannalta.

4.2.1 Kuntoutus ja kuntouttava työtoiminta

Kuntouttavasta työtoiminnasta annetussa laissa (189/2001) säädetään toimenpiteistä, joilla on tarkoitus parantaa pitkään jatkuneen työttömyyden perusteella työmarkkinatukea tai toimeentulotukea saavan henkilön edellytyksiä työllistyä ja elämänhallinnan edellytyksiä. Kuntouttavassa työtoiminnassa ei synny virkasuhdetta eikä työsuhdetta henkilön ja toimintaa järjestävän tai toteuttavan tahon välille (2.1 § 2 kohta). Kuntouttavaa työtoimintaa ei järjestetä yrityksissä. Lain 1 §:n mukaisesti työttömän henkilön toimeentulo perustuu työmarkkinatukeen tai toimeentulotukeen. Luen kuntouttavan työtoiminnan siten palkkatyön ulkopuolelle kuuluvaan työn laajempaan määritelmään.

Suomessa kuntoutumisen palvelut ovat organisatorisesti jakautuneet useiden toimijoiden kesken. Lainsäädäntö-, ja järjestämistä vastuu sekä valvonta kuuluu työ- ja elinkeinoministeriölle, sosiaali- ja terveysministeriölle sekä opetus- ja kulttuuriministeriölle. Pitkäaikaisytöttömien sosiaalinen kuntoutus on siirtynyt kuntien vastuulle. Sen sijaan potentiaalisten työmarkkinoille tavoittelevien kansalaisten ammatillisesta kuntoutuksesta vastaavat valtion toimijat Kelan ja työ- ja elinkeinohallinnon kautta. Pirstaleista toimintamallia on pidetty pulmallisena palvelun tarvisijoiden näkökulmasta ja nähty sen syventävän palvelujärjestelmän eriarvoistumista (Keskitalo 2012, 68).

Lehto ym. (2003) ovat kuvanneet aktivoivien elementtien ja työhön kannustavuuden lisäämisen korostuneen valmisteltaessa lakia kuntouttavasta työtoiminnasta. He eivät nähneet ”pakkoa” työllistyä hedelmällisenä lähtökohtana sosiaalityöntekijän ja asiakkaan yhteistyölle, ja eduskunta kiinnittikin huomion siihen, että työvoimahallinnon toimien, varsinaiseen työsuhteen, koulutuksen tai muun tulee aina olla ensisijaisia kuntouttavaan työtoimintaan nähden (Lehto, Kananoja, Kokko & Taipale 2003, 149–150.)

Kuntouttavalla työtoiminnalla pyrittiin vaikuttamaan erityisesti siihen nuorten työttömien ryhmään, jotka olivat pysyvässä syrjäytymisuhassa pelkkien koulutus- ja työvoimapolitiikan varassa, eivätkä niiden keinojen turvin autettavissa työmarkkinoille. Lakia säädettäessä kuntouttava työtoiminta koski tietyin ehdoin alle 25-vuotiaita työttömiä, ja lakiin vuonna 2012 tehdyn muutoksen (937/2012) myötä myös 25 vuotta täyttäneitä (3 §).

4.2.2 Sosiaaliset yritykset

Juuri tähän välimarkkinoiden ja erityistyöllistämisen kentän osaksi ja lisäksi nähtiin tarpeellisena säätää laki sosiaalisista yrityksistä. Sosiaalista yritystä on pidetty sekä työvoimapolitiikan että sosiaalipolitiikan välineenä, ja erityistyöllistämisen osana, joka kuitenkin sijoittuu lähelle avoimia työmarkkinoita. Sosiaalisia yrityksiä on käsitteenä soviteltu välityömarkkinoiden lisäksi muun muassa yhteisötalouden, sosiaalitalouden, sosiaalisen työllistämisen toimialan ja yhteiskunnallisen yrittäjyyden alle

Aiemmissa sosiaalisia yrityksiä käsittelevissä tutkimuksissa on tarkasteltu sosiaalisia yrityksiä koskevan lain syntyvaiheita (Pättiniemi 2006; Huotari 2008). Pättiniemen väitöskirjassa tarkasteltiin, millaisia sosiaalisia ja yhteiskunnallisia yrityksiä Suomessa on ja verrattiin niiden eroja muiden EU-valtioiden sosiaalisiin yrityksiin. Väitöskirjassa käsitellään myös sosiaalisten yritysten merkitystä palveluiden tuottajina ja työhön integroivina välityömarkkinatoimijoina. Väitöskirjan artikkelit on kirjoitettu ja niiden aineisto hankittu ennen sosiaalisista yrityksestä annetun lain voimaantulusta. Sosiaalisten yritysten lain toimivuudesta ja kehittämisestä on tehty joitakin selvityksiä (TEM 2011, 2013). Juha Klemelä on Yhteiskuntapolitiikka -lehdessä vuonna 2014 ilmestyneessä artikkelissaan kartoittanut sosiaalisten yritysten kohtaamia haasteita markkinaehtoisena välityömarkkinoiden toimijana.

4.2.3 Sosiaalisten yritysten juridinen määritelmä ja toimintamalli

Laki sosiaalisista yrityksistä (1351/2003) tuli voimaan vuoden 2004 alussa. Sosiaalisen yrityksen nimeä voivat käyttää ainoastaan työ- ja elinkeinoministeriössä ylläpidettävään sosiaalisten yritysten rekisteriin merkityt yritykset.

Sosiaalisten yritysten rekisteriin rekisteröidään hakemuksesta elinkeinonharjoittaja:

1. joka on merkitty kaupparekisteriin.
2. joka tuottaa liiketaloudellisin perustein hyödykkeitä (palveluita ja tavaroita).
3. jonka palveluksessa olevista työntekijöistä vähintään 30 prosenttia on vajaakuntoisia tai yhteensä vajaakuntoisia ja pitkäaikaistyöttömiä (työllistettyjen osuus)

4. joka maksaa kaikille palveluksessaan oleville työntekijöille heidän tuottavuudestaan riippumatta kyseisellä työalalla noudatettavassa työehtosopimuksessa täysin työkykyiselle sovitun palkan. Jollei tällaista työehtosopimusta ole, elinkeinonharjoittajan tulee maksaa työstä tavanomainen ja kohtuullinen palkka.

Kohdassa kolme mainitulla vajaakuntoisella tarkoitetaan henkilöä, jonka vamma tai sairaus vaikeuttaa työllistymistä. Pitkäaikaistyöttömällä tarkoitetaan henkilöä, joka on ennen työn alkamista ollut TE-toimistossa työttömänä työnhakijana vähintään 12 kuukautta yhtäjaksoisesti tai useammassa jaksossa ja henkilöä, joka on saanut vähintään 500 päivältä työttömyysetuutta työttömyyden perusteella. Yritys poistetaan rekisteristä omasta pyynnöstä tai kun se ei enää täytä rekisteröinnin edellytyksiä. Jos työllistettyjen osuus laskee alle 30 prosenttiin työntekijöistä, rekisteriin merkityllä yrityksellä on kuusi kuukautta aikaa täyttää edellytys uudelleen (TEM, 2017).

Sosiaaliset yritykset voivat hakea vajaakuntoisten ja pitkäaikaistyöttömien työllistämiseen entisten työvoimatoimistojen, nykyisten TE-toimistojen myöntämää palkkatukea. Palkkatuki voidaan myöntää sosiaaliselle yritykselle hieman edullisemmin ehdoin kuin normaalille yritykselle. Lisäksi sosiaalisten yritysten on mahdollista saada työllisyysmäärärahoista myönnettävää työllisyyspoliittista avustusta sosiaalisen yrityksen perustamiseen.

Sosiaalisista yrityksistä annetun lain 3 §:n mukaan työ- ja elinkeinoviranomainen voi valtion talousarvion rajoissa myöntää tukea sosiaalisen yrityksen perustamiseen ja sen toiminnan vakiinnuttamiseen, jos sosiaalisen yrityksen elinkeinotoiminnan nimenomaisena tavoitteena on työllistää heikossa työmarkkina-asemassa olevia. Tukea voidaan myöntää myös muulle yhteisölle tai säätiölle laissa tarkoitetun sosiaalisen yritystoiminnan edistämiseen ja kehittämiseen. Tuesta säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun asetuksen mukaan työllisyyspoliittista avustusta voidaan myöntää yhteisölle sosiaalisen yrityksen perustamiseen ja sen toiminnan vakiinnuttamiseen, sekä yhteisölle, jonka tarkoituksena on selvittää sosiaalisen yrityksen perustamismahdollisuuksia. Avustuksen käyttöä rajoittaa asetuksen 42 §, jonka mukaan avustusta ei myönnetä eikä sitä saa käyttää elinkeinotoimintaan liittyviin kustannuksiin, investointeihin ja irtaimen käyttöomaisuuden hankintamenoihin eikä vuokratukustannuksiin. Sosiaaliselle yritykselle ja muulle yhteisölle, jonka tarkoituksena on selvittää sosiaalisen yrityksen perustamismahdollisuuksia, lukuun ottamatta kuntaa ja kuntayhtymää, avustusta voidaan myöntää enintään 75 prosenttia niistä kustannuksista, jotka työ- ja elinkeinotoimisto on hyväksynyt avustuksella katettaviksi. Kunnalle ja kuntayhtymälle avustusta voidaan myöntää enintään 50 prosenttia niistä kustannuksista, jotka työ- ja elinkeinotoimisto on hyväksynyt avustuksella katettavaksi. Lisäksi sosiaalisille yrityksille voidaan myöntää yritystukia samoilla perusteilla kuin muillekin yrityksille.

5 TUTKIMUSMENETELMÄT JA TUTKIMUKSEN KULKU

Tutkielman intressi kohdistuu sosiaalisten yritysten toiminnan ja lainsäädännön kannalta keskeisiksi tulkittuihin julkisen vallan politiikkatoimiin (policy) ja -prosesseihin. Sosiaalisten yritysten toiminta on institutionalisoitu ja säädelty lainsäädännöllä, minkä vuoksi tärkeimmän tutkielman aineiston muodostavat lainsäädäntömuutosten valmistelu-, päätöksentekoasiakirjat. Näiden lisäksi politiikka-analyysin kohteeksi on otettu niitä poliittisia päätöksiä ja prosesseja, joilla on tunnistettu olevan vaikutusta sosiaalisten yritysten instituutioon.

Tutkielman aineistoa tulkitaan teemoittelevan politiikka-analyysin ja teoriasidonnaisen sisällönanalyysin avulla. Teoreettisena jäsennyksenä käytetään institutionalistisen viitekehyksen toisiinsa limittyviä näkökulmia polkuriippuvuudesta (Pierson) ja vähittäisestä institutionaalista muutoksesta (Thelen) sekä Bob Jessopin kuvausta hyvinvointivaltion muutoksesta kilpailuvaltioksi (Jessop).

Tässä luvussa tarkastelen tutkimukseni menetelmällisiä valintoja ja aineistoa. Esittelen ensiksi käyttämäni tutkimusmenetelmät - politiikka-analyysin ja teoriasidonnaisen sisällönanalyysin ja sen jälkeen tutkimuksen aineiston.

5.1 Poliitiikka-analyysi

Englannin kielessä ”politiikka” -sanan merkityksistä käytetään eri termejä ”politics” ”ja policy”. ”Politics”-merkityksessä politiikka käsittää erilaisia yhteiskunnallisia intressejä, toimijoita ja heidän toimintaansa, jonka pyrkimyksenä on vaikuttaa siihen, mitä esimerkiksi maan hallitus, vastaava ministeriö, kunta tai TE-organisaation päätöksentekoelein tekee esimerkiksi työvoimapolitiikan alalla. On oletettavaa, että työvoimapolitiikan toimijoilla on sekä yhteisiä että erilaisia tavoitteita työttömyyden hoidon suhteen, ja ”politics” -politiikalla eri tahot yrittävät vaikuttaa esimerkiksi lainsäädännön kehitykseen, budjettiin tai viranomaispäätöksiin. Palosen (2003, 471) mukaan politics-politiikalla tavoitellaan usein keskeisen toimijan policy-politiikkaan vaikuttamista.

Policy-sana on usein suomennettu "toimintapolitiikaksi", ja sillä viitataan jonkin toimijan (esimerkiksi hallitus, kunta, TE-keskus) joksikin ajaksi vakiinnutettuun tavoitteeseen ja toimintaa koskevaan linjaukseen. Usein toimintapolitiikka konkretisoituu ja ilmenee tietyn ohjelman, strategian tai toimintasuunnitelman muodossa.

"Politics-politiikalle on ominaista erilaisten tavoitteiden ja toimintalinjojen kilpailu ja ristiriitaisuus. Policy-politiikassa taas on kysymyksessä eri tavoitteiden yhteensovittamisella tai voimakkaimpien intressien tahtoa noudattamalla syntynyt tilapäinen kompromissi. Tilapäisyys voi tarkoittaa esimerkiksi aikaa seuraaviin vaaleihin, voimasuhteiden muutoksiin tai kriisiin asti. Policy on politikoinnin suoraviivainen linja, joka ikään kuin jäädyttää tietyn linjan tai ohjelman riippumattomaksi siitä mitä tapahtuu" (Palonen 2003, 471).

Politiikka-analyysi tutkii päätöksentekoa kokonaisvaltaisesti ja pyrkii ymmärtämään, miten valtiokoneisto ja poliittiset toimijat tuottavat julkisia päätöksiä vuorovaikutuksessa toisiinsa. Weible ym. (2012, 3) kuvaavat politiikkaprosessin politiikan muutoksen, kehityksen sekä toimijoiden, tapahtumien ja kontekstien tutkimisena. Tirronen (2011) kuvaa politiikkaprosessien tutkimusta sovelletun yhteiskuntatieteissä muutosprosessien kuvaamisessa 1970-80 -luvulta lähtien. Tutkimuksessa keskeistä on huomion kohdentaminen muutosprosessin rakentumiseen ja tapahtumien historialliseen rakenteeseen.

"Politiikkaprosessin arvioinnissa on tärkeää tunnistaa prosessin rakenne ja hahmottaa, mitä muutosprosessissa tapahtuu. Tapahtumilla, niiden välisillä sidoksilla ja järjestyksellä on keskeinen merkitys tapahtumaperustaisessa tutkimusotteessa. Kysymyksessä on politiikkaprosessin piilevien rakenteiden tunnistaminen ja avaaminen: mitkä tekijät, ketkä, miten, missä, milloin ja miksi vaikuttavat prosessin etenemiseen" Tirronen (2011, 26-27).

Osaksi toimintapolitiikan analyysin perinnettä luettavassa "analysis of policy" - tutkimussuunta keskittyy politiikkaprosessien tutkimiseen ja arvioimiseen ja kiinnittää huomion sekä politiikan sisältöön, prosesseihin että politiikan taustalla oleviin arvoihin, jotka vaikuttavat politiikan laatimiseen ja toimeenpanoon (Bonney ym. 2007, 73). Politiikka-analyysin tavoite onkin tuoda näkyväksi kilpailevia arvoja ja yhteenkietoutuneita, monitasoisia ongelmia.

Perinteisessä politiikka-analyysissä on oletettu politiikan toteutuvan asteittaisen rationaalisen prosessin tuloksena, Toimeenpanon merkitystä korostava alhaalta ylöspäin - ajattelu huomioi ihmisten toiminnan vaikutuksen uudistusten toimeenpanossa Uudistusten toimeenpanoa ja toteutumista voidaan pitää yhtenä osana politiikkaprosessia; politiikkaa ei ole olemassa ilman toimeenpanoa (Keskitalo 2012, 57). Talouden ohella useat muutkin hallinnolliset kysymykset vaikuttavat merkittävästi politiikkaohjelmien ja ideoiden toteuttamiskelpoisuuteen ja toteutumiseen. Politiikka-analyysiin onkin liittynyt kiinnostusta analysoida samanaikaisesti myös hyvinvointivaltioiden hallinto- ja hallintamekanismien muutosta, sekä mm. desentralisaatiota ja hyvinvoinnin paikallistumista. Politiikkaa ei tulisi käsittää ja tutkia vain muotoiluvaiheesta toimeenpanoon johtavana suoraviivaisena toimintana (Bonney ym. 2007, 73), vaan

limittäisinä toisiaan seuraavina vaiheina. Tutkimuksessa tulisi huomioida myös esittämättä jääneet tavoitteet ja ongelman uudelleenmäärittelyt (Bernier & Clavier 2011, 111–112).

Politiikka-analyysissä ei pyritä totuuteen tosi-epätosi – dikotomian akselilla. Tutkijaa aina ohjaavien jonkinasteisten ennakkokäsitysten vuoksi tulkitsevan tutkimuksen keinoin ei ole mahdollista päästä puhtaaseen objektivismiin. Kaikki tulkinta on myös relatiivista, sillä se on suhteessa toisiin tulkintoihin tai niiden vaihtoehtoihin. Samoin merkitykset ovat aina tulkinnallisia siten, että tulkinnat voidaan kiistää. Puhtaan objektivismin asemesta politiikka-analyttinen tutkimus voi auttaa ymmärtämään paremmin tai laajemmin, ja sen avulla on mahdollista tarkistaa ennakkokäsityksiä, ja nostaa esiin uusia kysymyksiä ja uusia näkökulmia.

Politiikka-analyysissa teoria voi toimia analyyttisten periaatteiden tai lausumien joukkona, joiden avulla ympäröivää maailmaa havainnoidaan ja selitetään. Teorian avulla voidaan esittää kompleksiset tutkimuskohteet ja tutkimuksen keskeiset tulokset ja niiden keskinäiset suhteet fokusoidusti ja pelkistävästi (Cairney 2012, 30–31). Poliittikkaprosessin mukaisessa tutkimuksessa voidaan siten käyttää useita vaihtoehtoisia teoreettisia lähestymistapoja tai viitekehyksiä.

5.2 Hallituksen esitysten ja lausuntojen teoriasidonnainen sisällönanalyysi

Aineisto on käsitelty teoriasidonnaista sisällönanalyysia hyödyntäen. Teoreettinen viitekehys on tarjonnut analyysiin näkökulmia, joiden avulla olen eritellyt aineiston sisältöä. Teorian tarkoituksena ollut ensisijaisesti auttaa kohdistamaan huomio tutkimuskohteen kannalta merkityksellisiin teemoihin. Pyrkimys on kuitenkin myös ollut tutkia aineistoa sen omilla ehdoilla ilman analyysia rajoittavia esioletuksia, mikä mahdollistaa myös uusien näkökulmien tunnistamisen. Kyseessä on abduktiivinen päättely, jossa vuorottelevat aineistolähtöisyys ja valmiit mallit. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 96–97). Olen jäsentänyt aineistoa teemoittelemalla sitä tutkimustehtävieni näkökulmasta mielekkäisiksi kokonaisuuksiksi. Tuomi ja Sarajärvi (2009, 93) määrittelevät teemoittelutekniikan aineiston pilkkomiseksi ja ryhmittelyksi eri aihepiirien mukaan. Päämääränä on kuvata aineistoa tiivistetyssä ja yleisessä muodossa, niin että selkeiden ja luotettavien johtopäätösten tekeminen on mahdollista (emt., 103, 108).

Sisällönanalyysissä tutkitaan tekstiä analyysikontekstissa. Sisällönanalyysin soveltaminen on perusteltua, kun tutkitaan kieleen ja kielessä esiintymiseen liittyviä ilmiöitä. Sisällönanalyysillä voidaan tutkia erityisesti johonkin asiaan liitettäviä ominaisuuksia ja siihen liittyviä puhekäytäntöjä sekä julkista käyttäytymistä ja instituutioita. Parhaita tuloksia saadaan, kun kohdeilmiö on institutionaalinen, julkinen, itseään toistava sekä rutiininomainen ja tutkijan aineiston lukutaito on hyvä (Krippendorf 2013, 27-31, 64, 77-80). Sisällönanalyysi onkin perinteikäs lainsäädäntötutkimuksessa

käytettävä menetelmä muun muassa poliittisen agendan tutkimiseen (Slapin – Proksch 2014). Sisällönanalyysissä, kuten myös lähilukumenetelmiin kuuluvassa diskurssianalyysissä painottuu merkitysten tutkiminen (Tuomi – Sarajärvi 2009, 104). Salo (teoksessa Aaltonen ja Högbacka 2015, 171) kritisoi sisällönanalyysissä kuitenkin ”analyysin” usein pelkistävän luokitteluun ja jonkinlaiseen alkuvaiheen analyysiin ja siteeraa Ruusuvuoren, Nikanderin ja Hyvärisen (2010, 18) kysymystä: ”[k]aikki tekevät sisällönanalyysia mutta missä on sisältö?” Ruusuvuori ym. (2010, 16) toteavat, ettei kategorisointi itsessään tuota laadullisen aineiston sisältöä, vaan laadullisen tutkimuksen tavoite on löytää aineistosta uusia, aiemmin havaitsemattomia jäsenyksiä ja käsitteellistyksiä ja vielä kuvailemattomia tapoja inhimillisten todellisuuksien ymmärtämiseksi.

5.3 Tutkimusaineisto

Poliittiset dokumenttiaineistot kuten parlamentaariset asiakirjat tai poliittiset ohjelmat ovat luonnollinen ensikäden lähde tutkittaessa politiikan trendejä ja muotoutumista. Dokumenttiaineistoja voi käyttää niitä tuottavien tahojen kulttuurin tutkimiseen ja muutoksen ja jatkuvuuden havainnointiin ajassa (Noaks – Wincup 2004, s. 108–111, 115–116.)

Osatyökykyisten työllisyys ja työllistämistoimenpiteet eivät ole aktivointikeskustelua lukuun ottamatta juuri herättäneet laajan yleisön kiinnostusta. Myös sosiaalisten yritysten lainsäädäntö on laadittu, ja siihen liittyvät muutokset valmisteltu käytännössä ilman julkista keskustelua. Pollitt & Bouckaert (2004, 19) puhuvat ”poliittis-hallinnollisesta eliitistä”, jotka ovat keskeisiä julkisen hallinnon toimijoita, joilla on valtaa ja mahdollisuuksia määritellä hallintouudistuksia ja niiden tavoitteita. Sosiaalisten yritysten lainsäädännön näkökulmasta tällaisia relevantteja toimijoita ovat äänestäjien asemesta ministeriöt virkamiehineen, poliittiset toimijat ja ne järjestäytyneet ryhmät ja tahot, jotka ovat antaneet lausuntonsa hallituksen esityksiin ja valiokunnissa asiasta kuullut tahot. Toisistaan mahdollisesti eroavien poliittisten näkemysten lisäksi eri hallinnonalojen roolit ovat perinteisesti poikenneet toisistaan suhteessa työttömyyden hoitoon ja työttömien palveluun.

Sosiaalisen yrityksen toiminnan juridisena perustana on laki sosiaalisista yrityksistä vuodelta 2003. Tutkielmani pääasiallisen aineiston muodostavat vuoden 2003 hallituksen esitys sosiaalisten yritysten lainsäädännön laatimiseksi ja siihen työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan kuulemisen aikana annetut lausunnot, sekä vuoden 2017 hallituksen esitys lain kumoamiseksi sekä sidosryhmien niihin antamat lausunnot. Näissä dokumenteissa esiintyvien näkemysten ja perustelujen oletan heijastelevan eri sidosryhmien poliittis-ideologisia kantoja ja suhtautumista sosiaaliin yrityksiin sekä mahdollista suhtautumisen muutosta sosiaaliin yrityksiin liittyen/lainsäädännön

uudistuksia ja lain lakkauttamista kohtaan. Vuoden 2003 hallituksen esitykseen annetut lausunnot olen saanut sähköpostitse eduskunnan kirjastosta ja 2017 hallituksen esitykseen annetut lausunnot sähköpostitse pyytämällä työ- ja elinkeinoministeriöstä

Ajallista muutosta tarkastelen sosiaalisten yritysten lakiin (HE 15/2017) sen voimassaoloaikana (vuosina 2007 ja 2013) tehdyillä muutoksilla. Toinen sosiaalisten yritysten kannalta keskeinen laki on laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta (1295/2002), jolla säädelään sosiaalisille yrityksille myönnettävästä palkkatuesta. Tarkastelen palkkatukeen tehtyjä muutoksia ja niiden vaikutusta sosiaalisten yritysten toimintaedellytyksiin lakiin julkisesta työvoimapalvelusta vuosina 2007, 2009, 2013, 2015 ja 2017 tehtyjä muutoksia analysoimalla.

Analyysin ajallinen alkupiste on 24.10. 2003, jolloin hallituksen esitys laista sosiaalisista yrityksistä (HE 132/2003) siihen sisältyvine lain yleisperusteluineen, yksityiskohtaisine ehdotuksineen ja itse lakiehdotukset liitteineen ja rinnakkaisteksteineen annettiin eduskunnan käsiteltäväksi. Analyysi päättyy lain lakkauttamista koskevaan hallituksen esitykseen (HE 15/2017) 5.5. 2017 pyydettyihin lausuntoihin, enkä ole ottanut mukaan analyysiin tuolloin vielä keskeneräisen lainsäädäntöprosessin myöhempää käsittelyä tai yhteiskunnallisen ja poliittisen kontekstin tarkastelua. Otin mukaan tarkasteluun kaikki sosiaalisista yrityksistä annetut lausunnot molemmissa lainsäädäntövaiheissa. Pyrin kuvaamaan aineistoa myös esimerkkien kautta.

Erityisesti osa lain lakkauttamista koskevaan hallituksen esitykseen annetuista lausunnoista oli hyvinkin lyhyitä ja yksioikoisia, kommenttien ollen lyhimmillään muotoa "ok." Sen sijaan, että olisin rajannut lausunnon rakenteen ja argumentaation vähäisyyden vuoksi lausuntoja pois aineistosta, katson puuttuvan tai lyhyenkin lausunnon antavan informaatiota lausujan näkökulmasta ja mahdollisesti muuttuneesta näkökulmasta aiempaan verrattuna.

Poliittisia valintoja ja uusia polkuja muovaavat sekä institutionaalinen konteksti että historia. Tämän vuoksi esittelen seuraavassa luvussa kuusi kronologisessa järjestyksessä etenevässä empiirisessä analyysissä mahdollisuuksien mukaan myös tunnistamiani kulloiseenkin vaiheeseen sisältyviä keskeisiä poliittisia, taloudellisia, hallinnollisia ja sosiaalisia tekijöitä.

6 TUTKIMUKSEN TULOKSET

Tässä luvussa esiteltävä sosiaalisten yritysten lain analyysi on jaettu kolmeen vaiheeseen. Ensimmäisessä, lain säätämisvaiheen analyysissä, kuvaan ensin hallituksen lakiesityksen ja toisena siihen työ- ja tasa-arvovaliokunnan kuulemiseen annetut lausunnot. Lakiesityksen sisältö vastaa lähes täydellisesti myöhemmin voimaan tulleen lain sisältöä, sillä siihen hyväksyttiin vain joitakin vähäisiä muutoksia valiokuntakäsittelyn jälkeen. Siksi lakiesityksen sisältöä voi pitää varsinaisen lain sisältönä ja lakiesityksessä mainittuja tavoitteita myös vahvistetun lain tavoitteina. Analyysin toinen osa käsittää lain voimassaolon aikaisia muutoksia. Itse sosiaalisten yritysten lakia on muutettu vain vähän, ja lain voimassaoloajan analyysissä keskeisessä osassa ovat sosiaalisten yritysten toimintaympäristön muutokset. Analyysin kolmannen osan muodostavat lain lakkauttamisesitys ja siihen annetut lausunnot.

6.1 Lain laatiminen

Sosiaalisten yritysten lakia luonnosteltiin tilanteessa, jossa julkisen- ja finanssitalouden kehitys oli vuodesta 1995 lähtien kääntynyt 1990 -luvun laman jälkeen myönteiseksi, ja mahdollisti julkiseen talouteen väljyyttä ja jakovaraa. Laman jälkeinen työttömyys oli kääntynyt laskuun, mutta 2000 -luvun alussa ongelmana olivat erityisesti pitkäaikaistyöttömyys ja rakennetyöttömyys. Tämän vuoksi vielä pitkään laman jälkeen työllisyys- tai työttömyyspolitiikka oli kansallisen uudistamispolitiikan ydinaluetta (Saari 2009).

Suomi liittyi Euroopan unioniin vuonna 1995, ja vaikka pääasiallinen toimintapoliittinen vastuu työllisyys- ja sosiaaliasioissa säilyi EU-mailla itsellään, komissio alkoi koordinoida ja valvoa kansallista politiikkaa ja edistää parhaiden käytäntöjen jakamista niin työllisyyden kuin yrittäjyyden aloilla. Euroopan komission arvioiden mukaan vuonna 2000 Suomessa oli 175 000 työtöntä, jotka eivät olleet päässeet avoimille työmarkkinoille kolmeen vuoteen (Euroopan Komissio).

Useissa Euroopan maissa oli säädetty sosiaalisia yrityksiä koskevia lakeja jo aiemmin, ja lakiesityksen (HE 132/2003) kansainvälisessä vertailussa tarkastellaan kattavasti Italian, Saksan, Iso-Britannian ja Ruotsin sosiaalisten yritysten järjestelmiä, joiden malleja ei kuitenkaan sellaisenaan käytetty suomalaisen lain perustana. Merkittävimmän kansainvälisen sysäyksen sille, että sosiaalisten yritysten lainsäädäntöä alettiin myös Suomessa valmistella, antoivat EU:n rahoittamat työllistämishankkeet 1990-luvun lopulla. Euroopan komissio myönsi vuonna 2001 Suomelle 72 miljoonaa euroa syrjinnän ja eriarvoisuuden kitkemiseen työmarkkinoilta osana Euroopan unionin sosiaalirahaston (ESR) rahoittamaa EQUAL-yhteisöaloitetta. Yhteisöaloitteen tavoite oli ehkäistä syrjintää ja epätasa-arvoa työmarkkinoilla erilaisin alueellisin projektein ja hankkein. Aloitteen kokonaisbudjetti nousi yhteensä 162 miljoonaan euroon yhdessä kansallisen rahoituksen myötä, josta julkiselta sektorilta tuli 72 miljoonaa euroa ja yrityksiltä 17 miljoonaa euroa, ja rahoituksen myötä eri puolilla Suomea käynnistyi uusien sosiaalisten yritysten perustamiseen tähtäviä kehittämishankkeita.

EU-rahoituksen keskeinen rooli ilmenee hallituksen esityksessä, jossa todetaan, että:

”Työvoimaviranomainen voi edistää sosiaalisten yritysten syntymistä työvoima- ja elinkeinokeskusten ja työvoimatoimistojen asiantuntija-avun lisäksi esimerkiksi Euroopan sosiaalirahaston (jäljempänä: ESR) rahoituksella ja työllisyyspoliittisella projektituella. ESR:n vuosien 2000 – 2006 kehittämiskumppanuuksia hyödyntävässä Equal-yhteisöaloitteessa on yhtenä teemana yhteisötalouden yrittäjyys” (HE 132/2003).

Suomessa vuosien 2001-2006 Equal -yhteisöohjelmaa koordinoi työministeriö. Työministeriön rahoitusta koordinoivalla roolilla ja ministeriön taloudellisilla resursseilla sosiaalisten yritysten toiminnan rahoittamiseen oli ilmeisen keskeisen merkitys siihen, että Vanhasen hallituksen ohjelman mukaan annettu lakiesitys sosiaalisista yrityksistä valmisteltiin lopulta työministeriössä, vaikka alun perin laki oli tarkoitettu valmistella sosiaali- ja terveysministeriössä. Huotarinen (2008, 71). mukaan käsittelyn siirtäminen työministeriöön tuli mahdollisesti yllätyksenä erityisesti järjestöille, koska sosiaali- ja terveysministeriö oli aiemmin kutsunut järjestöjen edustajia keväällä 2003 toimineeseen sosiaalisen työllistämisen työryhmään, jonka tarkoituksena oli käsitellä ja pohtia tulevaa sosiaalisten yritysten lakia. Kyseinen työryhmän loppuraportti (STM 2004) julkaistiin lopulta vasta lain jo astuttua voimaan.

Lain valmistelussa käytettiin kauppa- ja teollisuusministeriön asettaman työryhmän loppuraporttia (KTM 2002). Työryhmä oli osa hallituksen yrittäjyys-hanketta, jonka tarkoitus oli pohtia myös erityisryhmien yrittäjyyttä, ja raportin näkökulma sosiaalisen yrittäjyyden tukemiseen oli liiketaloudellinen. En analyysissäni käytä edellä mainittuja sosiaali- ja terveysministeriön ja kauppa- ja terveysministeriön raportteja, vaikka näen, että poliittisen agendan asettamisen kannalta lainsäädännön esivalmisteluvaihe on oleellinen. Aineiston rajaamiseksi pro gradu -työn laajuuteen sopivaksi perustan tulkintani eri ministeriöiden näkökohdista ministeriöiden lainsäädäntöesityksestä antamiin lausuntoihin.

6.1.1 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sosiaalisista yrityksistä

6.1.1.1 Lain tavoitteet

Lakiesityksen mukaan *sosiaalisilla yrityksillä on yhtymäkohtia hallitusohjelman keskeisiin talous- ja työllisyyspoliittisiin linjauksiin, erityisesti matalapalkkaiseen työhön kohdistuovan kysynnän lisäämiseen, mutta sen ensisijaisena tavoitteena todetaan olevan:*

vakiinnuttaa sosiaalisten yritysten asemaa vajaakuntoisten työnhakijoiden ja pitkäaikaistyöttömien työllistymismahdollisuutena ja täsmentää jo toimivien sosiaalisten yritysten asemaa sekä tukea uusien syntymistä.

Aiemmin luvussa 4.2 kuvatun mukaisesti sosiaalisen työllistämisen kentällä oli lain valmisteluajana jo paljon erilaisia toimijoita kuten suojatyökeskukset, sosiaaliset yhteisöt, työpajat ja osuuskunnat, ja myös rahoituslähteitä oli lukuisia, kuten työllistämistuet, projektirahoitukset ja Raha-automaattiyhdistyksen tuet. Lakiesityksessä sosiaalisten yritysten aseman lailla vakiinnuttaminen nähtiin tärkeäksi niille erityisin ehdoin suodun taloudellisen tuen vuoksi. Lailla määrittelyn toiminnan nähtiin myös lisäävän eri hallinnonalojen mahdollisuuksia koordinoitusti parantaa heikossa työmarkkina-asemassa olevien asemaa. Vasta viimesijaisena tavoitteena esitykseen kirjattiin uusien työntekomahdollisuuksien luominen työttömille vajaakuntoisille ja pitkäaikaistyöttömille. Lakiperusteluissa todetaan, että "[s]osiaaliset yritykset eivät yksin ole ratkaisu rakenteellisen työttömyyden alentamiseen, vaan vajaakuntoisten ja muiden heikossa työmarkkina-asemassa olevien työllistämiseen tarvitaan erilaisia ratkaisumalleja".

Lakiesityksessä perustellaan sosiaalisten yritysten toiminnan säätämisestä lailla myös sillä, että

Suomessa jo toimivat sosiaalisiksi luokiteltavat yritykset ja niiden parissa työskentelevät ovat pitäneet tärkeänä, että sosiaalinen yritys määritellään ja se erotetaan sosiaalisista yhteisöistä koska "sosiaalisten yhteisöjen harjoittama liiketoiminta synnyttää nykyisin epäilyjä kilpailun vääristymisestä ja markkinahäiriöistä".

Hallituksen esityksessä lain arviointiinkin lisäävän olennaisesti yritystoiminnan läpinäkyvyyttä ja selkeyttävän toiminnan kilpailuvaikutusten arviointia, koska sillä eriytettäisiin monien sosiaalisten yhteisöjen osana muuta toimintaansa harjoittama taloudellinen toiminta erilliseksi yritykseksi. Uudella lailla ei nähty olevan elinkeinonharjoittajien välistä kilpailua vääristäviä vaikutuksia, koska "palkkauskustannuksiin myönnettävä työllistämistuki ja yhdistelmätuki myönnettäisiin sosiaaliselle yritykselle nimenomaan tietyn vajaakuntoisen tai pitkäaikaistyöttömän työllistettävään palkkauskustannuksiin". Arvion tuen myöntämisestä tekisivät työllistämispäätöksen muodossa työvoimatoimistot, ja esityksessä todetaan, että julkisesta työvoimapalvelusta annetun lain mukaan tukea palkkauskustannuksiin ei myönnettäisi, jos se vääristäisi samoja tuotteita tai palveluja tarjoavien tahojen välistä kilpailua. Sosiaalisen yrityksen

perustamiseksi ja vakiinnuttamiseksi tarkoitettua kehittämistä ei myöskään lainkaan myönnettäisi liiketoiminnan kustannuksiin.

Lain mahdollisia ei-toivottuja vaikutuksia esitetään seurattavaksi työministeriön, muiden ministeriöiden, keskeisten sidosryhmien ja toimijoiden kanssa muodostettavassa sosiaalisten yritysten valtakunnallisessa yhteistyöfoorumissa. Suomessa sosiaalisista yrityksistä pidettäisiin erillistä rekisteriä. Rekisteröinti nähtiin tarpeelliseksi läpinäkyvyyden lisäämiseksi.

6.1.1.2 Kohderyhmät ja siirtyminen avoimille työmarkkinoille vs. pysyvä työpaikka

Lakiesityksen mukaan sosiaalisten yritysten kohderyhmä on erityisesti vajaakuntoiset työttömät. Tämän vuoksi työllistettyjen 30 prosentin osuuteen tulisi aina kuulua vajaakuntoisia. Työllistettyjen osuuteen voitiin esityksen mukaan lisäksi lukea sellaiset pitkään työttömänä olleet vaikeasti työllistettävät, jotka on muussa lainsäädännössä yksiselitteisesti määritelty.

Kansainvälisten kokemusten perusteella ennakoitiin, että sosiaalisiin yrityksiin voisi syntyä joitakin tuhansia työpaikkoja. Samoin kansainvälisten kokemusten perusteella arvioitiin, että heistä noin 40 prosenttia voisi olla vajaakuntoisia ja pitkäaikaistyöttömiä, joiden mahdollisuudet saada muutoin työtä ovat heikot.

Koska sosiaalisten yritysten kohderyhmästä 40 prosenttia arvioitiin muutoin vaikeasti työllistyviksi, oli lainvalmistelijoiden ymmärrys, että osalle sosiaalisten yritysten työntekijöistä työpaikka sosiaalisissa yrityksissä muodostuisi pysyväksi. Esityksessä todetaan, että:

”Tarkoituksena on, että erityisesti pitkäaikaistyöttömien osalta sosiaalinen yritys on siirtymätyöpaikka avoimille työmarkkinoille ja että valtaosalla työttömistä vajaakuntoisista ja pitkäaikaistyöttömistä, olisi sosiaalisessa yrityksessä saadun työkokemuksen ja työmarkkina-avalmiuksien ansiosta aiempaa paremmat mahdollisuudet päästä avoimille työmarkkinoille”.

Eryteisesti vammaisille työttömille sosiaalinen yritys saattaisi esityksen mukaan tarjota pysyväisluonteisen tuetun työpaikan. Sen toteutumiseksi haluttiin hallitusohjelman mukaan selvittää mahdollisuudet ottaa käyttöön vammaisen tai vajaakuntoisen työllistävälle työnantajalle maksettava työntekijän yksilöllisen työkunnon aleneman mukaan räätälöity joko hyvin pitkäaikainen, tai jopa pysyvä työllistämistuki. Lakiesitykseen kirjattiinkin hallituksen antavan vuoden 2004 aikana erikseen eduskunnalle em. selvityksen pohjalta esityksen julkisesta työvoimapalvelusta annetun lain ja työttömyysturvalain muuttamisesta, joilla uudistettaisiin ja yksinkertaistettaisiin työllistämistukijärjestelmää kokonaisuudessaan.

6.1.1.3 Etuudet ja tuet sosiaalisille yrityksille

Sosiaalisille yrityksille esitettiin maksettavaksi väljennetyin ehdoin työllistämistukea vajaakuntoisen työllistämiseen kolmeksi vuodeksi ja pitkäaikaistyöttömän työllistämiseen

kahdeksi vuodeksi. Normaalisti vajaakuntoisen työllistämistuki kesti enintään kaksi vuotta. Yhdistelmätuella sosiaalinen yritys voisi palkata vajaakuntoisen tai pitkäaikaistyöttömän kahdeksi vuodeksi, kun normaalisti yhdistelmätuella saattoi palkata pitkäaikaistyöttömän yhdeksi vuodeksi. Aiempaa pidempi ja kestoaltaan kiinteä tuki nähtiin esityksessä tarpeelliseksi työllistämisen jatkuvuuden turvaamiseksi ja työllistettyjen työmarkkina-avalmiuksien parantamiseksi. Tuen myöntäminen sosiaaliselle yritykselle olisi työvoimatoimiston harkinnassa. Sen sijaan myönnettävän tuen kesto säädettäisiin laissa.

Pykälän 3 momenttiin ehdotettiin lisäksi valtuussäännöstä, jonka nojalla voitaisiin säätää harkinnanvaraisesti täysimääräisen yhdistelmätuen 12 kuukautta pidemmästä enimmäisajasta. Pidentämisen edellytyksenä olisi, että ”pitkäaikaisempi täysimääräinen tuki on tarpeen vajaakuntoisen työllistymisen tukemiseksi”. Työllistämistuen tasoon ei ehdotettu muutoksia. Esityksessä kirjattiin, että ”tarkoituksena on työministeriön tulosohejauksella pyrkiä siihen, että sosiaaliselle yritykselle myönnettävä työllistämistuki olisi enimmäismääräinen aina silloin, kun se on tarkoituksenmukaista ottaen huomioon työllistettävän työkuunto ja työmarkkina-avalmiudet”. Sosiaalisten yritysten perustamista ja toiminnan vakiinnuttamista tuettaisiin työllisyysmäärärahoista.

6.1.1.4 Markkinalähtöinen sosiaalinen toimija

Hallituksen esityksessä muotoiltiin sosiaalisen yrityksen toimivan markkinalähtöisesti tuottaen liiketaloudellisin periaattein hyödykkeitä, joita voivat olla tavarat tai palvelut. Rinnastaminen normaaliin yritykseen nähtiin tarkoituksenmukaisena sekä työntekijöiden avoimille työmarkkinoille pääsyn edistämiseksi, että kilpailunäkökohtien huomioimiseksi. Esityksen lähtökohtana esitettiin myös normaalius yrittäjänäkökuilmasta siten, että sosiaalisessakin yritystoiminnassa tulee olla mahdollisuus saada korvaus yritystoiminnasta kannetusta riskistä. Sen vuoksi sosiaalisen yrityksen voitonjakoa ei ehdotettu rajoitettavaksi.

Lakia julkisista työvoimapalveluista esitettiin muutettavaksi siten, että sosiaalisille yrityksille suotaisiin työpajojen tavoin oikeus sijoittaa työllistämistuella palkattuja työllistettyjä edelleen toisen työnantajan tehtäviin eli vuokrata työvoimaa edelleen. Työvoiman vuokraus- tai sijoitusmahdollisuutta perusteltiin sillä, että vajaakuntoisten ja pitkäaikaistyöttömien työllistymistä vaikeuttaa työnantajien varovaisuus palkata pitkään työmarkkinoilta poissa olleita. Laajan kontaktiverkostonsa myötä sosiaaliset yritykset voisivat tarjota työllistämäänsä henkilöitä esimerkiksi lyhytaikaisiin työtehtäviin yhteistyökumppaniensa yrityksiin. Edelleensijoitus edistäisi työllistymistä avoimille työmarkkinoille. Erona täysin markkinalähtöiseen toimijaan, mm. henkilöstöyritykseen nähden, edelleen sijoitettaessa sosiaalinen yritys voisi kuitenkin periä työn järjestäjältä enintään työllistämisestä aiheutuvien kustannusten ja työllistetyistä maksettavan työllistämistuen erotuksen päivää kohti.

Sosiaalinen vastuu liitettiin lakiesityksessä myös vahvasti markkinatoimijuuteen ja kilpailuun, vaikkakin sosiaalisten yritysten kuvattiin vaikeasti työllistyviä

työllistämällä ”vapaaehtoisesti toteuttavan toiminnassaan oikeudellisia vähimmäisvaatimuksia laajempaa sosiaalista vastuuta”. Sosiaalisille yrityksille esitettiin kilpailukeinona yksinoikeutta sosiaalisen ulottuvuuden korostamiseen markkinoinnissa, jolloin asiakkaat voisivat huomioida palveluja ja tuotteita valitessaan yrityksen kantaman sosiaalisen vastuun. Lakiesityksessä sosiaalisen vastuun toteuttamista työntekomahdollisuuksia vaikeimmin työllistyville tarjoten nähtiin puhtaan altruismin asemesta ajavan myös yritysten itsensä pitkän aikavälin etujen turvaamisen tarve, koska väestön ikärakenteen vuoksi työvoiman saatavuudesta huolehtimisen nähtiin nousevan entistä keskeisemmäksi tavoitteeksi yrityksen päätöksenteossa.

6.1.2 Intressiryhmien lausunnot

Työministeriön lakiesitykseen pyytämiä lausuntoja saapui määrällisesti eniten työvoimahallinnon eri toimijoilta (26), seuraavaksi laajimmin edustettuina olivat kolmannen sektorin toimijat (24), joista runsaimmin lausuntoja antoivat erilaiset vammaisten ja vajaakuntoisten järjestöt ja eturyhmät. Työmarkkinajärjestöistä kahdeksan otti kantaa lakiesitykseen. Lisäksi kolme eri tutkijatahoa, ministeriötä ja valtion virastoa ja neljä muuta edustajaa otti kantaa lakiesitykseen. Seuraavassa kappaleessa analysoin työ- ja tasa-arvo-valiokunnan valiokuntakäsittelyn aikana kuulemisissa annettuja lausuntoja.

6.1.2.1 Laaja lain kannatus, hyvinvointiyhteiskunnan ehdoilla

Suuri osa lausujista piti lakiesitystä tärkeänä ja pitkään aikaan merkittävimpänä aloitteena parantaa ja kehittää vajaakuntoisten ja muutoin heikossa työmarkkina-asemassa olevien työttömien työnhakijoiden työllistymismahdollisuuksia (Sininauhaliitto). Sosiaalisten yritysten nähtiin vastaavan matalan tuottavuuden työpaikkojen lisäämisvaateeseen, tehostavan tukityöllistämisen tuloksellisuutta ja näin osaltaan vähentävän työttömyyttä kuitenkin liiketaloudellisesti kilpailluilla toimialoilla (Toimihenkilökeskusjärjestö STTK). Toiminnan määrittämistä yritystoiminnaksi pidettiin sinänsä hyvänä (Sininauhaliitto) ja ajanmukaisena (Raina-säätiö). Yritysmallinen toimija sai kannatusta myös kolmannen sektorin tutkijoilta. Helsingin yliopiston Osuustoimintainstituutti korosti markkinatalousmaissa viime aikoina tapahtunutta kehitystä, jossa vaikeasti työllistettävien henkilöiden työllistämiseen on etsitty uusia ratkaisuja juuri yritystoiminnan kautta, ja näki kehityksen tavoiteltavana.

Suomen Yrittäjät ry oli ainoa lausujataho, jonka mukaan esityksen perusteluissa esitetyt seikat eivät riitä kokonaan uuden yritysmuodon käyttöön ottamiseksi. Heidän mukaansa taloudellisen tuen kanavoiminen yrityksille vajaakuntoisten ja pitkäaikaistyöttömien tukemiseen ei vaadi uuden yritysmuodon perustamista, koska tukisäännöksissä itsessään voidaan ja tuleekin asettaa kriteerit sille, minkälaisilla edellytyksillä tukea voidaan myöntää. Suomen Yrittäjät ry:n mukaan tukien myöntämisen kytkeminen siihen, että tuen saaja on sosiaalinen yritys, mutkistaa osaltaan tukijärjestelmää ja tuo siihen yhden portaan lisää aiheuttaen hallinnollista lisätyötä ja valvontaa.

Lukuisissa lausunnoissa oltiin kuitenkin huolissaan lain mahdollisista hyvinvointiyhteiskuntaa rapauttavista vaikutuksista. Mm. STTK lausuu seuraavasti: *"lakiesityksen yleisperusteluissa todetaan, että Suomessa sosiaalisia yrityksiä on syntynyt, kun yhteiskunnan aikaisemmin tarjoamia sosiaali- ja terveyspalveluja uudelleenjärjestelyissä (lue säästösyistä) aletaan kehittää tai lakkauttaa. Sosiaalista yritystoimintaa ei tule tukea, jos sillä edistetään julkisen hyvinvointiyhteiskunnan palvelutarjonnan rapauttamista."*

Hengityслиitto Heli ry ja Raina-säätiö muistuttavat lausunnoissaan, että lakiesityksen tavoitteena ei ole muuttaa tai heikentää nykyisten työllistymistä tukevien toimintojen (työvoimapalvelusta annetun -, sosiaalihuolto-, kehitysvammaisten erityishuollosta annetun -, mielenterveys- ja kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain) ja palvelujen asemaa.

6.1.2.2 Pitkäkestoinen ja/tai joustava työllistämistuki tavoitteena

Suurimpana ongelmana laaja joukko lausujia piti työllistämistuen kaavailtua vuodella pidennettyä kestoä (36 kuukautta) normaalitukeen nähden, katsoen sen yhä vajaakuntoisten osalta liian lyhyenä. Useat tahot esittivät, että vajaakuntoisten osalta tuki on sidottava vajaakuntoisuuden kestoön ja on näin ollen oltava yksilöllinen, jopa pysyvä, eikä määräaikaan sidottu (Invalidiliitto, Etelä-Pohjanmaan sosiaalipsykiatrinen yhdistys ry, SAK, Työttömien Valtakunnallinen Yhteistoimintajärjestö - TVY ry). Osa toimijoista korosti pysyvän tuen tarvetta, mutta selkein kriteerein määriteltynä, esim. todennetun elinikäisen vamman perusteella (SPR). Lausunnoissa esiintyi myös näkemyksiä pitkäkestoisen tuen väljemmästä määrittelystä: *"jos työvoimaviranomaiset ja työnantaja katsovat, ettei työllistyminen avoimille työmarkkinoille ole mahdollista"* (SAK). Muun muassa Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK näki tarpeellisena miettiä voisiko pitkäaikainen työllistämistuki koskea vajaakuntoisten lisäksi tietyin edellytyksin vaikeasti työllistyviä, esimerkiksi henkilöitä, jotka tosiasiallisesti eivät ole 1990-luvun alun jälkeen työllistyneet avoimille työmarkkinoille. Toisaalta osassa lausuntoja (Etelä-Pohjanmaan TE-keskus, STTK) pidettiin tärkeänä, että pitkäaikaistyöttömille tuettu työskentely sosiaalisissa yrityksissä olisi vain välivaihe pysyvään työllistymiseen joko ko. yritykseen normaalisti palkattuna henkilönä tai uuden työnantajan palvelukseen normaalisti työllistyneenä työntekijänä. Sosiaaliset yritykset nähtiin vaiheena "kuntoutuksen portaikossa ennen sijoittumista avoimelle sektorille".

Sininauhaliitto näki julkisen tuen katon asettamisen 50 prosenttiin palkasta vaikuttavan heikentävästi sosiaalisen yrityksen mahdollisuuksiin palkata juuri kaikkein heikoimmassa asemassa olevia. *"Lain alkuperäinen tarkoitus palkata vajaakuntoisia muuttuu, jos sosiaalinen yritys voi kuoria kerman nykyisistä rakennetyöttömistä, mutta tietyille osalle henkilöistä kynnyks päästä työhön edes sosiaaliseen yritykseen nyt esitetyillä ehdoilla nousee liian korkeaksi"*, liitto lausui.

Lausujista ainoastaan Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliitto ja Palvelutyönantajat eivät pitäneet oikeana, että sosiaalisten yritysten vajaakuntoisille työntekijöille maksetaan

täysin työkykyisen palkka heidän työsuorituksestaan riippumatta vaan esittävät, että sosiaalisissa yrityksissä työskentelevien työntekijöiden palkan pitäisi määräytyä kaikilta osin normaalien työlainsäädännön ja työehtosopimusten periaatteiden mukaisesti, jolloin vajaatyökykyisille työntekijöille maksettava palkka voisi olla täysin työkykyisen työntekijän palkkaa pienempi.

Työllistyvien henkilöiden tarpeiden lisäksi lausunnoissa tuen kestoa tarkasteltiin ja kritisoitiin voimakkaasti sosiaalisten yritysten kannalta. Sosiaalisille yrityksille kaavaillun mallin mukaisesti vajaakuntoisten kohdalla työllistämistuen päättymisen jälkeen joko työsuhde päättyisi tai työntekijät tulisi palkata "normaaliin" työsuhteeseen. Käytännössä jälkimmäinen vaihtoehto tarkoittaisi, että sosiaalisen yrityksen olisi kasvettava vähintään 30 % neljän vuoden välein, mitä useat tahot pitivät epätodennäköisenä. Jatkuva 3-vuotisen tuen päättymisen jälkeinen uusien vajaakuntoisten rekrytointi sosiaalisen yrityksen statuksen ansaitsemiseksi nähtiin kohtuuttomana, ja aiheuttavan selkeän uhan sosiaalisten yritysten olemassaololle ja jatkuvuudelle muihin yrityksiin nähden (Etelä-Pohjanmaan sosiaalipsykiatrinen yhdistys ry, VATES, Epilepsialiitto). Lausunnoissa korostettiin pikaisia toimenpiteitä hallitusohjelmaan sisältyvän tavoitteen mukaisesti vajaakuntoisen yksilöllisen työkunnan mukaan harkittavan pysyvän tuen saamiseksi (VATES).

Tuen myöntämisen tiivis kytkeminen työvoimahallintoon herätti epäilyjä suuressa osassa työllistävissä tahoissa ja potentiaalisissa tulevia sosiaalisia yrityksiä edustavissa järjestöissä. Mm. keskeisenä sosiaalisen yritystoiminnan edistäjänä Suomessa toiminut VATES-säätiön lausui sen verkostoissa olevan runsaasti kokemusta siitä, että tukimuotojen käytännön sovelluksissa maan eri puolilla viranomaiskäytännöt ovat hyvin kirjavina. Myös tukien myöntämisen aikatauluissa koettiin olleen ongelmia ja toivottiin tuen maksamista etukäteen (Turun seudun työttömät ry ja Sininauhaliitto).

6.1.2.3 Kohderyhmän määrittely - vajaakuntoiset versus pitkäaikaistyöttömät

Eniten kannanottoja hallituksen esityksessä kirvoitti sosiaalisten yritysten työntekijöiden kohderyhmän määrittäminen. Lausunnoissa keskeinen näkemys pidempiin tukiin oikeutetuista näyttäytyi vajaakuntoisten ja pitkäaikaistyöttömien välillä.

SPR:n mukaan laki pitäisi vapauttaa alkuperäisestä lähtökohdastaan ainoastaan vajaakuntoisten työllistämiseksi ja asettaa vajaakuntoiset ja pitkäaikaistyöttömät tasa-arvoiseen asemaan sosiaalisissa yrityksissä. Myös mm. EkoKuopio vaati lakiin parannusta niin, että yhdistelmätuet (työmarkkina-työllistämistuki) saadaan molemmat kahdeksi vuodeksi myös vaikeasti työllistettäville pitkäaikaistyöttömille. Etelä-Pohjanmaan TE-keskusta edustanut Raimo Harjunen piti hyvänä, että lakiesityksessä on päädytty työllistettävien kohderyhmän määrittelyssä vajaakuntoisia laajempaan määrittelyyn ottamalla pitkäaikaistyöttömät mukaan kohderyhmään edellyttäen kuitenkin aina vajaakuntoisten työllistämistä.

Suomen Yrittäjät ry:n lisäksi Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliitto (TT) ja Palvelutyönantajat ovat yhteisessä lausunnossaan juuri päinvastaisella kannalla, ja

kritisoivat sitä, että laissa julkisista työvoimapalveluista pitkäaikaistyöttömiin rinnastetaan toistuvasti työttömät ja työvoimapolitiittisista toimenpiteistä työttömiksi palaavat, joiden kyky tuottaa lisäarvoa yritykselle ei lähtökohtaisesti ole muita työntekijöitä alhaisempi. Tämän vuoksi myös kilpailun vääristymän uhkat nähdään ilmeisinä, jos kohderyhmä on suuri ja epämääräinen. Em. tahot näkivät, että tuen piiriin tulevat pitkäaikaistyöttömät laajentaisivat tukeen oikeuttavien työllistettävien ryhmän heidän mukaansa lähes kolminkertaiseksi ja vesittäisivät vajaakuntoisten työllistämistavoitetta, koska yritykset pyrkivät valitsemaan tukeen oikeuttavien joukosta parhaat.

Raina-säätiö huomautti, että lakiehdotuksen mukaan tapahtuva korotettuun työllistämistukeen oikeuttava tuottavuusvajeen määrittely ei ole ongelmattonta, vaan haaste liittyy tuottavuusvajeen luotettavaan arviointiin. Parhaana ratkaisuna niin Raina-säätiö kuin useat muutkin lausujatahot näkivät yksilöllisesti räätälöidyn tuen, joka huomioi työntekijän kokonaistilanteen ja työkyvyn alentumisen myös ilman diagnosoitua vajavuutta joko kokonaan ilman määräaikaa tai pidempikestoisena kuin lakiesityksessä. Lisäksi lausunnoissa esitettiin useita ryhmiä, joiden katsottiin perusteettomasti jäävän lain kohderyhmien ulkopuolelle, jos laki toteutuisi esitetyn kaltaisena. SPR totesi, että nuorten kohdalla kriteerit työllistettyjen osuuden laskemiseksi ja tuen saamiseksi voisivat olla lievemmat, jotta heidän kohdallaan syrjäytymiskierre saataisiin katkaistua ajoissa. Mielenterveyden keskusliitto ry:n ja Etelä-Pohjanmaan sosiaalipsykiatrinen yhdistys ry:n mukaan palkkatuen perustuminen työllistämistukeen tarkoittaa mielenterveyskuntoutujien jäämistä sosiaalisten yritysten ulkopuolelle. Rikosseuraamusvirasto näki, että työllistettyjen osuuden rajaaminen henkilöihin, joilla on lääkärintodistus viasta tai vammasta ja henkilöihin, tai pitkäaikainen asiakassuhde työhallintoon jättää ulkopuolelle mm. vankien siviilityössä käynnin ja vapautuneiden vankien työllistymisen. Rikosseuraamusvirasto ehdottaakin, että sosiaalisen yrityksen 30 %:n työllistettyjen osuuteen sisällytettäisiin myös muuten heikossa työmarkkina- asemassa olevia henkilöitä, jotka työvoimatoimisto ja kunnan sosiaalitoimi ovat yhdessä todenneet työmarkkina- asemaltaan pitkäaikaistyöttömään rinnastettavaksi laitostaustan, päihteiden käytön tai muun sellaisen syyn vuoksi.

6.1.2.4 Rajanveto kuntoutukseen ja muihin toimijoihin

Lausunnoissa esiintyi toiveita toiminnan ja tukien laajentamiseen kattamaan myös muita tahoja samoilla ehdoilla kuin kaavailtuja sosiaalisia yrityksiä. Mm. SILTA-valmennus näki, että tärkeämpää olisi ollut keskittyä lakiesityksessä tahoihin, joiden toiminnan tavoitteena on työllistää heikossa työmarkkina- asemassa olevia muun työvalmennus- ja koulutustoiminnan yhteydessä. Tällaisina SILTA-valmennus näkee mm. monipalvelukeskukset ja työvalmennussäätiöt. SILTA-valmennuksen mukaan erottamalla työllistäminen ja muu työvalmennustoiminta toistaan menetetään monet mm. projektitoiminnassa tuotetut hyvät käytännöt ja "monipalvelukeskusten" toimintamalliin sisältyvät toiminnalliset synergiaedut. Etelä-Pohjanmaan sosiaalipsykiatrinen yhdistys ry

toteaa, että sosiaalinen yritys tarvitsee tuekseen kuntoutusorganisaation ja vetoaa hyviin kokemuksiin, joita on saatu riittävän pitkäkestoisesta ja räätälöidystä ammatillisesta työvalmentajan tuesta. Luontevimpana he näkevät mallin, jossa sosiaalinen yritys on osana muun sosiaalisen yhteisön toimintaa ja eriytyy omaksi itsenäiseksi yksiköksi. Tällöin säilyy taustalla oleva tuki ja ohjaus, joka mahdollistaa sosiaalisen todentumisen.

Mm. VATES ja Raina-Säätiö näkevät sosiaaliset yritykset erityisryhmien kuntoutusprosessin kokonaisuuden osana ja sellaisena koulutuksen, työkokeilun ja työhön valmennuksen jälkeen viimeisenä portaana, pysyvänä työllistymiskohteena tai viimeistä edellisenä portaana ennen normaaliin yritykseen työllistymistä. Säätiö näkee kuntoutujien tarvitsevan tukea sosiaaliseen yritykseen siirtymiseen valmentamiseksi. Parhaimmillaan nähdään näin tapahtuvan, kun sosiaaliseen yritykseen tullaan monipalvelukeskuksesta, jossa on tarjolla ammatillisen ja sosiaalisen kuntoutuksen eri vaiheet ja palvelut yhdessä kokonaisuudessa. Sininauhaliitto korostaa sosiaalisten yritysten kuntouttavaa roolia, mikä vuoksi liitto esittää, että niiden tulisi voida käyttää erilaisia työllistämistapoja, kuten esim. työvalmennussäätiöt.

Paitsi yhtenäisen, siirtymät mahdollistavan palvelujärjestelmän kannalta, yhteys kuntoutukseen ja muihin toimijoihin nähtiin tarpeellisenä myös sosiaalisten yritysten talouden kannalta. Erilaiset työllistämistavat mahdollistaisivat myös muut tukimuodot, esim. ns. työosuusrahan, sekä työvoimahallinnon, Kelan, Raha-automaattiyhdistyksen ja opetusministeriön kuntoutusmahdollisuuksien kehittämiseksi myöntämään rahoitukseen (Mielenterveyden keskusliitto).

Kauppa- ja teollisuusministeriö puolestaan vastusti lain perusteluja, joiden mukaan tukea voidaan myöntää kunnalle, kuntayhtymälle tai muulle yhteisölle. Ministeriön mielestä yrityksen perustaminen ja sen toiminnan vakiinnuttaminen kuuluu elinkeinonharjoittajalle, jolla on tähän tarvittava liiketoimintaosaaminen. Tämän vuoksi ministeriö katsoo, että tuen saajina tulisi olla kaikki lakiluonnoksen 5 §:ssä mainitut sosiaalisiksi yrityksiksi määritellyt tahot.

6.1.2.5 Kilpailun vääristyminen

Mielipiteet mahdollisesta sosiaalisten yritysten kilpailua vääristävästä vaikutuksesta jakautuivat täysin vastakkaisiin arvioihin. Teollisuuden ja työnantajain keskusliitto toteaa lausunnossaan, että lakiesitystä on valmisteltu yhteistyössä lähinnä työttömien sekä vammais- ja vajaakuntoisjärjestöjen kanssa, ja laki on niiden tarpeisiin "räätälöity", eikä ole riittävästi pohdittu lain pitkäaikaisia vaikutuksia yrityskenttään. Sosiaalisen yrityksen erityisehdoin saamien tukien hyödyntäminen kustannusten alentamiseksi olisi TT:n mukaan mahdollista esim. perustamalla tällainen yritys, ulkoistamalla oman yrityksen tietyt työt ja teettämällä ne alihankintoina sillä. Tämä alihankkijana toimiva yritys voisi sijoittaa tuettua työvoimaa myös omistajayrityksensä töihin.

Kauppa- ja teollisuusministeriö kiinnittää huomiota yleishyödyllisiksi yhteisöiksi katsottujen yhdistysten verovapaaseen toimintaan muiden paitsi liiketulojen osalta. Täten yritykset ja yhdistykset eivät aina ole samassa kilpailutilanteessa eikä voittoa tavoittelemattomia yhdistyksiä, yhteisöjä tai säätiöitä ei tule lukea sosiaalisiksi yrityksiksi. Kauppa- ja teollisuusministeriö katsoo yleishyödyllisten yhteisöjen toiminnan jo nykyisellään häiritsevän kilpailua, eikä julkisen sektorin tule lisätä toimia, jotka edelleen aiheuttavat kilpailuhaittoja.

Sininauhaliiton kanta on täysin päinvastainen jo peruslähtökohdiltaan. Liiton lausunnossa esitetään, että lain perusteluissa olisi tullut selkeästi ilmaista sen yhteiskunnallinen tavoite: *”sosiaalinen yritystoiminta ja siihen annettava tulot ovat pyrkimystä oikaista kilpailun vääristymiä yksilö- ja yritystasolla”*. Kysymys on yhteiskunnallisesta tasa-arvosta ja oikeudenmukaisuudesta. Vajaakuntoinen ja muutoin heikossa työmarkkina- asemassa oleva tai heidän työyhteisönsä ei kykene kilpailemaan markkinoilla ilman erityistä tukea. Lakiperusteluissa tulisikin Sininauhaliiton mielestä kilpailunäkökohdat käsitellä siten, että ne turvaisivat sosiaalisten yritysten aseman erityistukea saavina yrityksinä kilpailutilanteessa. *”Argumentaatiossa tulisi korostaa kilpailutilanteen vääristymisen oikaisua, ei vain varotella kilpailun vääristämisestä”*, liitto lausuu.

Välittävää kantaa edustavat mm. AKAVA ja Oulun yliopiston kauppatieteellinen tiedekunta, joiden mielestä kilpailun vääristyminen ei sosiaalisten yritysten koosta ja määrästä johtuen tule olemaan merkittävää. Turun kauppakorkeakoulun PK-Instituutti esittää kilpailun vääristymis- ja markkinahäiriöepäilyjen vähentämiseksi ja kilpailuvaikutusten arvioimiseksi lakiin kirjattavaksi kriteerit, joilla yritystä pidetään liiketaloudellisin periaattein toimivana. Kriteerien kirjaaminen lakiin olisi perusteltua myös, koska todennäköisesti sosiaalisia yrityksiä syntyy Suomessa jatkossakin sosiaalisista yhteisöistä niiden yhtiöittäessä toimintaansa.

6.1.2.6 Työntekijöiden edelleenvuokraus

Mm. VATES lausuu, että sosiaalisten yritysten mahdollisuus tarjota työllistämiaan henkilöitä työtehtäviin mm. yrityksiin edistäisi työllistymistä avoimille työmarkkinoille. VATES:in korostaa, että koska sosiaalisen yrityksen on tarkoitus toimia yrityksenä, sillä tulee olla oikeus vapaasti neuvotella yrityskumppaneidensa kanssa työntekijän edelleensijoituksen veloituserusteista. Muutoin riskinä on se, että työllistetyn uudelleen sijoitus jää taloudellisesti heikommin kiinnostavaksi toimintamuodoksi. Myös Sininauhaliitto näkee edelleensijoituspykälän rajoittaman enintään palkan ja työllistämistuen erotuksen välisen summan perimisen ongelmallisena. Tämä kohta estäisi perustamasta esimerkiksi sosiaalista henkilöstövuokrausyritystä.

Riskinä edelleenvuokrauksen puolestaan kokee mm. Työttömien Valtakunnallinen Yhteistoimintajärjestö, joka epäilee, että uuden lain suomaa edelleenvuokrausmahdollisuutta tulevat tulevaisuudessa käyttämään palvelualan yritykset, erityisesti siivous- ja hoiva-alan yritykset, jotka *muuntautuvat sosiaalisiksi yrityksiksi*. Tämän vuoksi TVY ry:n mielestä lakiin

tulee selväsanaisesti kirjata lauseke, joka kieltää ehdottomasti sosiaalisen yrityksen toimimasta normaalisti kilpailussa mukana olevan yrityksen alihankkijana. Sosiaalisen yrityksen tuotteet tulee markkinoida suoraan loppukäyttäjälle, TVY lausuu.

6.1.2.7 Keskeisenä huolena rahoituksen varmistaminen

Valiokunnan lausujissa oli useita tahoja, tai tahojen yhteenliittymiä, jotka harjoittavat sosiaalisesti työllistämiseksi luokiteltua toimintaa. Heidän pessimistiset arvionsa sosiaalisesti yritykseksi rekisteröitymisestä liittyivät taloudellisiin seikkoihin. Esimerkiksi Työttömien Valtakunnallinen Yhteistoimintajärjestö - TVY ry arvioi, että sosiaalisessa yrityksessä maksettavan työehtosopimuksen mukaisen palkan ja yhdistelmätuen välinen erotus jää niin suureksi, että *ei ole mitään mahdollisuutta edes ajatella muuntautumista sosiaalisesti yritykseksi.*

VATES piti suurimpana esteenä vammaisten ja vajaakuntoisten pitkäaikaisten työsuhteiden syntymisessä ns. viimeisen työnantajan eläkeriskiä erityisesti sosiaalisissa yrityksissä, joissa työntekijöiden määrä nousee yli 50 työntekijään. Tällaisia ovat VATES:in monet niistä kolmannen sektorin työllistäjistä, jotka harkitsevat sosiaalisesti yritykseksi rekisteröitymistä. Vates toteaa, että eläkeriskin alentaminen on ollut jo esillä monia vuosia ja sen selvittämiseen on sitouduttu hallitusohjelmassa. Eläkevastuuriskin poistamista sosiaalisilta yrityksiltä esittävät myös Turun Seudun Työttömien yhdistys, EkoTori ja Etelä-Pohjanmaan TE-keskus.

Rahoituksen saantia ja lainarahoituksen kehittämistä kehitys- ja laajennusinvestointeihin sekä käyttöpääomaan korostivat mm. Raina-säätiö, VATES ja Etelä-Pohjanmaan TE-keskus. Sosiaalisen yrityksen rahoituksen saaminen nähtiin vaikeana, erityisryhmän työllistämisestä aiheutuvan kannattavuuden aleneman vuoksi. VATES esittikin, että KTM:n yritysrahoituksen ehtoja tarkistetaan kannattavuusvaateiden osalta niin, että PK-rahoitusmahdollisuudet (TE-keskusten, Finnveran- ym.) tulevat mahdollisiksi sosiaalisille yrityksille.

Hengitysliitto Heli edellytti, että projektiavustuksia ei saisi sitoa esimerkiksi yhden vuoden budjettiaikatauluihin. Työttömien Valtakunnallinen Yhteistoimintajärjestö - TVY ry pyysi lausunnossaan, että lainsäädännön viimeistelyssä pohditaan, onko mahdollista alentaa sosiaalisen yrityksen tai yhteisön arvonlisäveroa työllistettyjen työn osalta 22 prosentista 8 prosenttiin. SPR taasen ehdotti lain perusteluosaan mainintaa, että julkinen sektori voisi tarjouskilpailuissa käyttää yhtenä valintakriteerinä hinnan, laadun ja ympäristönäkökulmien rinnalla sosiaalisen toiminnan ulottuvuutta.

6.2 Lain voimassaoloajan kehityssuuntia

Lakiin sosiaalisista yrityksistä on sen voimassaoloaikana tehty vain vähän muutoksia vuosin. Muutokset liittyvät ensisijaisesti lakiin julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta

(1295/2002), jolla säädellään sosiaalisille yrityksille myönnettävästä palkkatuesta. Palkkatuen muutokset ovat vaikuttavat suoraan sosiaalisten yritysten liikevaihtoon ja toiminnan kannattavuuteen.

Sen sijaan sosiaalisten yritysten lain toimintaympäristö ja uudet, osin sosiaalisten yritysten lakiin ja toimintaan pohjanneet työllistämismenetelmät ovat olleet omiaan muuttamaan sosiaalisten yritysten merkitystä muuttuvassa toimintaympäristössä. Kuvaan näitä molempia seuraavassa kronologisesti etenevästi aloittaen muutoksista palkkatukeen, ja sen jälkeen työpankkikokeilua sekä yhteiskunnallisten yritysten liikemallin nousua.

6.2.1 Sosiaalisten yritysten lain ja julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain muuttaminen 2007

Vaikka merkittävät kolmannen sektorin intressiryhmien ajamat, erityisesti sosiaalisten yritysten rahoitukselliseen asemaan liittyvät uudistukset jäivät alkuperäisessä lainsäädännössä toteuttamatta, niiden eteenpäin vieminen oli oletuksena ja näköpiirissä lain astuessa voimaan. Lain voimaantumisen myötä ei seurannut suurta ryntäystä sosiaalisiksi yrityksiksi rekisteröityjiksi, ja hallitus antoi 13.4. 2007 eduskunnalle esityksen laeiksi sosiaalisista yrityksistä annetun lain, sekä julkisista työvoimapalveluista annetun lain 7 luvun 9 ja 11 pykälän muuttamiseksi (HE 275/2006). Esityksen tavoitteena oli vajaakuntoisten ja pitkäaikaistyöttömien laskeminen sosiaalisten yritysten 30 % työllistettyjen osuuteen aiempaa väljemmillä ehdoilla siten, että kohderyhmäkiintiön työntekijän ei tarvitse olla erikseen työvoimatoimiston työhön osoittama vajaakuntoinen tai pitkäaikaistyötön. 30% työllistettyjen kiintiöön sisällytettiin lisäksi sosiaalihuoltolain mukaisessa työllistymistä tukevassa toiminnassa olevat vammaiset henkilöt (Grönberg 2012, 28). Myös sosiaalisille yrityksille myönnetyn palkkatuen enimmäismäärää haluttiin korottaa ja enimmäiskesto pidentää. Keskeisenä muutoksena julkisista työvoimapalveluista annettuun lakiin kirjattiin palkkatuki 24 kuukaudeksi pitkäaikaistyöttömälle aiemman 12 kuukauden sijaan. Sosiaalisille yrityksille voitiin aiemminkin maksaa korkeinta korotettua palkkatukea 24 kuukauden ajan, jos palkattava henkilö oli vaikeasti työllistyvä (500 päivän työttömyysetuus) vajaakuntoinen. 1.5. 2007 alkaen korkeinta korotettua palkkatukea voitiin siis myöntää muillekin, kuin vain sosiaaliin yrityksiin työllistyville vaikeasti työllistyville.

Eduskunta hyväksyi lakiuudistuksen ja liitti päätökseen kaksi lausumaa, joissa se edellytti säännöksiä tarkistettavan niin, että mielenterveyskuntoutujat, kuntoutustuella olevat henkilöt sekä työkyvyttömyyseläkkeen lepäämään jättäneet henkilöt voisivat työllistyä sosiaaliin yrityksiin paremmin. Toinen lausuma edellytti lainsäädäntöä tarkistettavan maahanmuuttajien sisällyttämiseksi 30 % piiriin ja työllistää heidät jo ennen 500 päivän täyttymistä (EV 310/2006 vp). Kumpaankaan näistä toimenpiteistä ei kuitenkaan ryhdytty.

Tehtyjen muutosten tavoitteeksi hallitus esitti sosiaalisten yritysten palveluksessa olevien henkilöiden kaksinkertaistamisen vuoden 2008 loppuun mennessä. Tavoite jopa

ylitettiin, sillä vuosina 2007-2008 rekisteröitiin 131 uutta sosiaalista yritystä ja vuoden 2006 lopusta sosiaalisten yritysten työllistämien henkilöiden lukumäärä oli kasvanut 377 henkilöstä vuonna 2009 työllistettyihin 1316 henkilöön (Grönberg 2012, 28).

Esitykset liittyivät kokonaisuudistukseen, jonka osana valtioneuvoston asetuksella (1397/2006) mahdollistettiin korvauksen sopimisesta vapaasti työn järjestäjän kanssa sosiaalisista yrityksistä vajaakuntoisia edelleen yrityksen ulkopuolelle työhön sijoitettaessa. Uudistus loi pohjaa seuraavassa kuvaamalla työpankkimallille, jonka vaikutukset sosiaalisiin yrityksiin voi nähdä moninaisina.

6.2.2 Työpankkikokeilu (2009-2016) - sosiaalisten yritysten kehittämistä vai alasajoa?

Vuosien 2009-2016 työpankkikokeilulla on nähty olevan kiinteän yhteyden sosiaalisten yritysten toimintaan ja lainsäädäntöön, koska edellisen kappaleen lopussa kuvattu valtioneuvoston asetus (1397/2006) poisti rajoitukset korvauksista välitettäessä osatyökykyisiä tai pitkäaikaistyöttömiä sosiaalisen yrityksen ulkopuolelle töihin (Grönberg 2011, 30). Työpankkien toimintamallina oli palkata työntekijöitä työehtosopimusten mukaisella palkalla ja edelleensijoittaa heidät avoimille työmarkkinoille. Mikäli edelleensijoitustöitä ei ollut, työntekijä työllistyi työpankin omissa töissä (STM 2009, 72).

Vuosien 2009-2011 työpankkikokeilu käynnistettiin SATA-komitean aloitteesta vuoden 2008 Vanhasen II -hallituksen budjettiriihen yhteydessä. Kokeilulla pyrittiin riskittömästi lisäämään yritysten halukkuutta tarjota työtä työttömille, ensin vuokraamalla työpankkiyrityksestä ja myöhemmin palkkaamalla heidät itse. Sosiaali- ja terveysministeriön nimeämän ryhmän pyynnöstä TE-keskukset selvittivät halukkaita toimijoita työpankkikokeiluun. Sosiaali- ja terveysministeriön 2009 aloittamaan kokeiluun ilmoittautui yhdistyksiä, säätiöitä, sosiaalisia yrityksiä ja kumppanuushankkeita. Työpankkikokeilun johtajan Arne Kuusen mukaan

”työpankkikokeilu aloitettiin sosiaalisten yritysten ja kolmannen sektorin toimijoiden kanssa, koska niiden asema työllistämässä haluttiin vakiinnuttaa uudistamalla laki sosiaalisista yrityksistä” (Kuusi 2017, 37).

Työpankkikokeilun tarkoitus olikin myös arvioida olemassa olevaa lainsäädäntöä, mutta muutosesityksiä sosiaalisten yritysten lainsäädäntöön ei sen perusteella lopulta tehty. Vuonna 2010 kokeilua jatkettiin valtakunnallisen työpankkimallin käynnistämiseksi ja toimintamallin vakinaistamiseksi. Kokeilu fokusoitiin tuolloin liiketoiminnaksi ja sitä jatkettiin neljän sosiaalisen yrityksen kanssa. Vuonna 2011 kokeiltiin hyvin tuloksin työllistämishanketta, jonka työpankit saivat, mikäli onnistuivat työllistämään pitkäaikaistyöttömän tai osatyökykyisen henkilön ulkopuolisen yrityksen palkkalistoille.

Työpankkikokeilu nähtiin yhtenä merkittävimmistä kansallisista välineistä sosiaalisten yritysten kehittämissuosituksen toteuttamiseksi ja työpankkitoiminnan laajentamishankkeen etenemisen todettiin olevan sosiaalisten yritysten kehittämisen

kannalta merkittävää (Grönberg ja Kostilainen 2011, 30). Jyrki Kataisen hallitusohjelmaan kirjattiinkin työpankkikokeilun laajentamisesta valtakunnalliseksi vuosina 2012–2016. Työpankit työllistivät vuosina 2012–2016 yhteensä 10 812 henkilöä, joista 4 452 henkilöä oli heikossa työmarkkina-asemassa olevia työttömiä. Erityisen onnistuneesti työpankit tukivat työttömien nuorten paluuta työelämään ja koulutukseen. Osatyökykyisten osalta rekrytointitulokset jäivät alle odotusten, 5 % rekrytoituista. Vuokratuista henkilöistä osatyökykyisten osuus oli yli 15 % vuonna 2014, jolloin palkkatukia oli helposti saatavilla. Lupaavista tuloksista huolimatta kokeilu päättyi vuoden 2016 lopussa.

Useita sosiaalisten yritysten lain laatimisen yhteydessä valiokuntalausunnoissa esille nousseita epäkohtia korjattiin työpankkikokeilussa. Merkittävimpinä 30% osatyökykyisten osuudesta luopuminen vuonna 2016. Tämä mahdollisti suurten yritysten osallistumisen ja siten työllistämismäärän mukaantulon. Samanaikaisesti työpankeiksi alettiin hakea myös tavallisia yrityksiä sosiaalisten yritysten asemasta.

Mielenkiintoista on, että työpankkikokeilun loppuraportin mukaan yhtenä merkittävänä syynä mahdollisuuteen helpottaa työllistämiskriteerejä tuolloin oli se, että työ- ja elinkeinoministeriö oli ilmoittanut, että sosiaalisten yritysten lainsäädäntö lakkautetaan (Kuusi 2017, 9). Jo kokeilun alusta alkaen työpankkien kohderyhmäksi määriteltiin osatyökykyiset ja yli kuusi kuukautta työttömänä olleet, kun sosiaalisten yritysten lainsäädännössä pitkäaikaistyötön määriteltiin 12 kuukautta työttömänä olleeksi. Vuodesta 2013 lähtien työpankkeihin mukaan otettiin myös nuorisotakuun piiriin kuuluvat henkilöt, joilla ei ole ammatillista tutkintoa (alle 25-vuotiaat).

Toisena keskeisenä erona sosiaaliin yrityksiin nähden oli myös useissa valiokuntalausunnoissa esitettyjen kuntoutus- ja valmennuspalveluiden yhdistäminen työpankkitoimintaan, kun sosiaalisten yritysten lainsäädäntö ei mahdollista kuntouttavaa toimintaa sosiaalisissa yrityksissä. Työpankeilta ostettiin erilaisia työllistymistä edistäviä kuntoutus-, valmennus- ja kartoituspalveluita työttömille tai työkyvyttömille. Suurimpia ostajia ovat TE-toimistot, ELY-keskukset ja kuntasektori. Muut taloudelliset erot sosiaalisten yritysten toimintaan verrattuina olivat työnantajille maksettu porrastettu bonus työntekijän työllistettävyyden vaikeuden mukaan. Työpankkiyrityksille tulosten perusteella maksettavien avustusten lisäksi työpankeille maksettiin toiminta-avustus ylimääräisestä työstä, erityisesti kuukausittaisesta raportoinnista työpankeille koituneisiin kustannuksiin. Lupaavista tuloksista huolimatta työpankkikokeilu lopetettiin vuonna 2016.

6.2.3 Yhteiskunnallisten yritysten liikemalli

Taluskriisin takia vuonna 2009-2010 talouskasvu oli heikkoa ja epävarmuus talouden tilanteesta oli jatkuvaa. Suomen julkinen talous oli suhteellisen vahva, mutta julkinen sektori velkaantui jatkuvasti lisää. Suomalaisten ikääntyminen rasitti sosiaali- ja terveyspalveluita koko ajan enemmän. Nähtiin, että julkisen sektorin on entistä vaikeampi

tuottaa kaikkia hyvinvointipalveluita kansalaisten kasvavien tarpeiden ja pienenevien resurssien aikana (Sitra 2013).

Yleisenä ratkaisuna em. ongelmaan esitettiin ulkoistamista ja kilpailuttamista, ja yhteiskunnallisten yritysten liikemallin kehittämisen nähtiin olevan yksi mahdollisuus monipuolistaa ja uudistaa julkista palveluntuotantoa. Yhteiskunnallisen yrityksen ydin on toteuttaa sen yhteiskunnallista missiota liiketoiminnan keinoin kannattavalla tavalla, ja keskeisenä osana yhteiskunnallista yrittäjyyttä nähtiin järjestöjen liiketoiminnan yhtiöittäminen. Työ- ja elinkeinoministeriö asetti 21.6.2010 työryhmän selvittämään ja arvioimaan yhteiskunnallisen yrityksen toimintamallin soveltuvuutta yrittäjyyden vahvistamiseen ja sen muotojen monipuolistamiseen, julkisen palvelutuotannon uudistamiseen, kansalaisjärjestöjen maksullisen toiminnan organisointiin, ja työmarkkinoille integrointiin (TEM 2011, 9).

Yhteiskunnallisten yritysten idean voi sanoa lyöneen läpi hetkessä, ja Suomessa idean primus motorina toimi nimenomaan työ- ja elinkeinoministeriö. Myös Sitra on ollut vuosina 2009–2012 aktiivisesti mukana edistämässä yhteiskunnallisen yritys- ja rahoitusmallin kehittymistä (Sitra 2013). Työ- ja elinkeinoministeriön työryhmän aloitteen pohjalta Yhteiskunnallinen yritys -merkki ja sen kriteerit otettiin käyttöön vuonna 2011. Merkki on tarkoitettu yrityksille, jotka

”pyrkivät liiketoimintansa avulla ratkaisemaan yhteiskunnallisia tai ekologisia ongelmia sekä edistämään yhteiskunnallisia tavoitteita ja käyttävät pääosan voitostaan tavoitteensa ja toiminta-ajatuksensa mukaisen yhteiskunnallisen hyvän tuottamiseen” (Grönfors jt. 2012, 19).

Yhteiskunnallisten yritysten edistämiseen tähtäävissä teksteissä uusi liiketaloudellinen malli yhdistettiin tiiviisti monituottajamalliin. Esim. Sitra kuvasi monituottajamallin helpottavan kuntien järjestämistä vastaavalla olevien palvelujen tuottamista synnyttäen erilaista palveluntarjontaa, jonka myötä markkinoille saadaan riittävästi toimijoita terveen kilpailun toteutumiseksi (Sitra 2013).

TEM:in välityömarkkinoiden kehittämishankkeessa vuonna 2012 pyritään sosiaaliset ja yhteiskunnalliset yritykset liittämään toisiinsa vaikeasta työllistymistilanteesta avoimille työmarkkinoille suuntautumisessa, kuvaten mm. yhteiskunnallisten yritysten ”voivan toimia työmarkkinoille integroivana organisaatioina, mutta niillä ei ole sosiaalisten yritysten 30 prosentin työllistämiskiintiä” (Grönberg ym. 2012, 22) Yhteiskunnallisten yritysten voikin nähdä olevan käsitteellisesti lähellä sosiaalisia yrityksiä siltä osin, että molempien katsotaan olevan tavalla tai toisella yhteiskuntaa hyödyttäviä ja hyvinvointia lisääviä. Toiminnallisesti yhteiskunnalliset yritykset ovat kuitenkin kaukana sosiaalisista yrityksistä. Yhteiskunnallisen yrityksen määritelmässä eivät mitenkään näy työllistymisen ongelmat, vaan sen kehittämisen voi pikemminkin nähdä kritiikkinä ”erityistyöllistämisen” muotoja, mm. sosiaalisia yrityksiä kohtaan, samalla tavalla kuin sosiaaliset yritykset pyrkivät korvaamaan ns. suojatyön (kuntoutussäätiö).

Yhteinen Yritys - hankkeessa vuonna 2010 pohdittiin yhteiskunnallisen yritystoiminnan edistämistä, ja vaihtoehtoina pidettiin joko sosiaalisten yritysten lain muuttamista laiksi yhteiskunnallisesta yrityksestä tai erityisen yhteiskunnallisten yritysten lain laatimista. Mahdollisena nähtiin myös yhteiskunnallisen ja sosiaalisen yritystoiminnan laaja kansallinen kehittämisohjelma. Välityömarkkinoiden kehittämishankkeessa (Grönberg ym. 2012, 25) todettiin, että yhteiskunnallisen yrityksen liiketoimintamallin ja sille myönnettävän merkin kehittäminen voisivat selkeyttää myös sosiaalisten yritysten roolia osana yhteiskunnallista toimintaa.

Julkisten ja hyvinvointialojen liiton (JHL) puheenjohtaja Tuire Santamäki-Vuori ihmetteli Motiivi-lehden 6/2010 numeron haastattelussa miksi uutta, yhteiskunnallisen yrityksen käsitettä ollaan tuomassa suomalaiseen todellisuuteen, kun edeltävä sosiaalisten yritysten toimintamallikin on lainsäädännöllisesti halvaannut. Patana (2013, 52) totesi sosiaalisten yritysten johtohenkilöitä haastatellessaan yhteiskunnallisen yrityksen konseptin herättäneen heissä epävarmuutta sosiaalisten yritysten tulevaisuudesta, vaikka yksi näkökulma yhteiskunnalliseen yritykseen oli juuri sosiaalisista yrityksistä annetun lain laajentamisyrittäminen, ei sosiaalisten yritysten lain korvaaminen.

Keskustelu siitä, että yhteiskunnallisen yrityksen konseptista tulisi kattokäsite, jonka veturoimana myös sosiaaliset yritykset saataisiin kukoistamaan, näyttää laantuneen, ja keskustelu sosiaalisesta - tai yhteiskunnallisesta - yritystoiminnasta on lähes täysin suuntautunut Suomessa koskemaan ei-juridisesti määräytyvää yhteiskunnallisen yrityksen käsitettä Klemelä (2014). Käsitteellinen sekaannus kuitenkin jatkui, ja mm. Sitra (2017) esitti yhteiskunnallisten yritysten käsitteen luomista helposti ymmärrettäväksi ja selitettäväksi, koska sosiaalisen yrittäjyyden käsitettä käytetään helposti yhteiskunnallisen yrittäjyyden synonyyminä.

6.3 Sosiaalisten yritysten lain kumoamisesitys

Vuoden 2009 finanssikriisin jälkeen Suomen talous oli laahannut vuosien ajan kaukana vertailumaihin, esim. Tanskaan, Itävaltaan ja Ruotsiin nähden. (Mäki-Fränti, Petri & Vilmi, Lauri 2016, 4). Työttömyysaste on ollut korkeahko, työllisyysaste nähty riittämättömäksi ja valtion velkaantumisen tahti on pysynyt ennallaan, ellei jopa kiihtynyt. (OECD 2018.) Pääministeri Juha Sipilän hallitus asetti hallituskautensa alussa keväällä 2015 yhdeksi keskeiseksi tavoitteekseen työllisyysasteen kohentamisen kunnianhimoisesti 72 prosenttiin (Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma 2015).

Lakiesitys sosiaalisia yrityksiä koskevan lain kumoamisesta sisältyi Sipilän hallituksen massiiviseen lainsäädäntöluonnokseen ”esitykseksi eduskunnalle laeiksi julkisista rekrytointi- ja osaamispalveluista, alueiden kehittämisen ja kasvupalveluiden rahoittamisesta ja yksityisistä rekrytointipalveluista sekä eräiden niihin liittyvien lakien

muuttamisesta” (HE 15/2017 vp). Tätä julkisuudessa kasvupalvelu-uudistuksena tunnettua kokonaisuutta tarkasteltiin laajemmin työvoimapalveluiden muutoksen osalta luvussa 3.2.

6.3.1 Hallituksen esitys lain kumoamiseksi

Lakiesityksen luonnoksessa perustelut sosiaalisten yritysten lainsäädännön kumoamiseksi jäävät erittäin niukoiksi. Pituudeltaan vajaan kahden sivun mittaisessa sosiaalisia yrityksiä koskevassa osiossa keskitytään sosiaalisille yrityksille asetettujen määrällisten tavoitteiden toteutumattomuuteen.

6.3.1.1 Toiminnan tehottomuus ja tuloksettomuus

Lakiesityksen nykytilan arvioinnissa todetaan lain sosiaalisista yrityksistä olleen voimassa lähes muuttamattomana kolmesta vuotta, minä aikana toimintamallille alun perin asetetut tavoitteet eivät suurelta osin ole toteutuneet. Tavoitteiden toteutumattomuutta perustellaan ensinnäkin lain laatimisajankohdan arviolla, että sosiaalisten yritysten palveluksessa voisi olla joitakin tuhansia työntekijöitä (HE 132/2003 vp). Tätä verrataan viimeisimpään käytettävissä olleeseen tietoon helmikuulta 2016, jolloin sosiaalisissa yrityksissä oli työskennellyt noin 660 työllistettyä henkilöä. Sosiaalisten yritysten työntekijämäärän kuvataan vähentyneen kahdellasadalla henkilöllä vuodesta 2015. Lisäksi kaikista vuosina 2004 – 2015 vammaisia ja/tai pitkäaikaissairaita palkanneista yrityksistä sosiaalisten yritysten osuuden todetaan olleen vain 3,7 % ja kaikista pitkäaikaistyöttömiä palkkatuella palkanneista yrityksistä vain 0,5 %.

Toiseksi lain tavoitteiden toteutumattomuutta ja vaikuttavuuden puutetta lähestytään sosiaalisista yrityksistä avoimille työmarkkinoille sijoittumisen näkökulmasta. Esitysluonnoksessa todetaan, että sosiaalisten yritysten olisi tarkoitus toimia pitkäaikaistyöttömille siirtymäpaikkana avoimille työmarkkinoille ja vammaisille pysyväisluonteisena tuettuna työpaikkana. Vuoden 2012 tilastoilla kuvataan, että noin 90 prosenttia palkkatuetun työn sosiaalisissa yrityksissä päättäneistä henkilöistä oli kolme kuukautta palkkatukijakson jälkeen työttömänä, kun muissa yrityksissä palkkatuetun työn päättäneistä vajaakuntoisista ja pitkäaikaistyöttömistä työttöminä oli noin 40 prosenttia.

6.3.1.2 Rajanvedon häilyvyys normaaleihin yrityksiin verrattuna

Lakiesityksessä sosiaalisia yrityksiä verrataan tavallisiin yrityksiin, joiden todetaan määrällisesti työllistävän enemmän vajaatyökykyisiä ja pitkäaikaistyöttömiä kuin sosiaaliset yritykset. Tämä johtaa arvioimaan myös yritysmallien taloudellista eriarvoisuutta palkkatuen osalta. Hypoteettisella esimerkillä lakiesityksen luonnoksessa osoitetaan, miten käytännössä tilanne voi olla sosiaalisessa ja tavallisessa yrityksessä samanlainen, mutta taloudellisen tuen määrä toisistaan poikkeava:

”Jos kaksi kuusi henkilöä työllistävää yritystä palkkaa yhden vammaisen tai pitkäaikaissairaana, jolloin sosiaalisia yrityksiä koskevan lain edellytys siitä, että vähintään 30 %:n työntekijöistä tulee olla vammaisia ja/tai pitkäaikaissairaita täyttyy molemmilla. Jos kuitenkin vain toinen yrityksistä hakeutuu sosiaalisten yritysten rekisteriin, asettuvat ne erilaiseen asemaan palkkatukea myönnettäessä, mitä ei pidetä perusteltuna.”

Tällaisen tilanteen yrityksiä eriarvoisesti kohtelevaa asemaa painotetaan vielä toteamalla, että:

”Koska palkkatukea käyttävät pääosin pienet yritykset, sosiaalisten yritysten rekisterin ulkopuolella on todennäköisesti paljon sellaisia yrityksiä, jotka täyttäisivät sosiaalisen yrityksen rekisteröinnin edellytykset, mutta jotka eivät ole syystä tai toisesta hakeutuneet rekisteriin”.

Luonnokseen ei kuitenkaan sisälly minkäänlaisia lain muutos- tai kehitysehdotuksia vaan esitetään lain kumoamista, jonka jälkeen nykyisille sosiaalisille yrityksille turvattaisiin siirtymäsäännöksillä mahdollisuus saada palkkatukea nykyisin ehdoin siirtymäkauden loppuun.

Palkkatuen myöntämisen vertailun lisäksi esitetään, ettei iso osa yrityksistä tee rekisterinpitäjälle vaadittua ilmoitusta sen jälkeen, kun laissa määriteltyjen työllistettyjen osuus sosiaalisessa yrityksessä laskee alle 30 prosentin ja yritys tulisi poistaa sosiaalisten yritysten rekisteristä. Tämä tarkoittaa luonnoksen mukaan sitä, että rekisterissä on lähes koko ajan yrityksiä, jotka eivät täytä sosiaalisen yrityksen kriteereitä ja osa yrityksistä on voinut saada palkkatuen edullisemmilla ehdoilla kuin sen olisi lain mukaan tullut saada.

6.3.1.3 Työllistämisen sosiaalisen statuksen merkitys

Lakiesityksessä kuvataan, että toisin kuin lakia laadittaessa arvioitiin, sosiaalisen yrityksen status ja tunnus eivät ole merkittävästi lisänneet sosiaalisten yritysten tuottamien palvelujen ja tuotteiden kysyntää.

”Suuri osa sosiaalisista yrityksistä ei tuo esille sosiaalisen yrityksen asemaansa. Asemaa ei pidetä imagoon liittyvänä kilpailukeinona, vaan sillä katsotaan olevan jopa kielteinen vaikutus”.

Lisäksi arvioidaan sosiaalisen näkökulman olevan yrittäjille itselleen merkitykseltään vähäinen ja todetaan työ- ja elinkeinoministeriön vuonna 2013 tekemän kyselyn vastauksista voitavan päätellä, ettei sosiaalinen yritys ole läheskään aina yrittäjän arvovalinta vaan rekisteriin hakeudutaan, jotta saataisiin palkkatukea jonkin verran paremmin ehdoin kuin muuten.

Koska tavallisten yritysten nähdään sellaisenaan kantavan saman yhteiskunnallisen vastuun kuin sosiaaliset yritykset, päädytään hallituksen esityksessä kyseenalaistamaan sosiaalisten yritysten erityinen sosiaalinen vastuu ja myös sosiaalisen työllistämisen yhteiskunnallinen ja sosiaalinen luonne ja vastuu kokonaisuudessaan todeten seuraavasti:

”Jos sen, että yritys palkkaa vammaisia, pitkäaikaissairaita ja pitkäaikaistyöttömiä katsotaan ilmentävän sosiaalista tai yhteiskunnallista vastuuta, sosiaalisten yritysten rekisterin ulkopuolella olevien sosiaalista tai yhteiskunnallista vastuuta osoittavien yritysten määrä Suomessa on selvästi rekisteröityjen sosiaalisten yritysten määrää suurempi.”

Esityksen vaikutukset -osiossa ei oteta lainkaan kantaa sosiaalisten yritysten pääasiallista toimintaa, työllistämistä koskeviin vaikutuksiin. Lain kumoamisen vaikutusten arvioinnissa pitäydytään ainoastaan mainitsemaan, että:

”Niillä sosiaalisilla yrityksillä, jotka haluaisivat sosiaalisista yrityksistä annetun lain kumoamisen jälkeen ulkopuolisen tahon antamalla tunnuksesta osoittaa toimivansa yhteiskuntavastuullisesti ja/tai arvoperusteisesti, olisi mahdollisuus hakea esimerkiksi Suomalaisen Työn Liiton Yhteiskunnallinen yritys -yhteisömerkkiä tai liittyä Arvoliittoon. Yrityksillä olisi myös mahdollisuus liittyä FIBS:n Yritysvastuuverkostoon, joka edistää taloudellisesti, sosiaalisesti ja ekologisesti vastuullista liiketoimintaa Suomessa.”

Huolimatta sosiaalisen aspektin kyseenalaistamisesta ja arvioimisesta myös yrittäjille vähämerkitykselliseksi, yhteiskunnallinen vastuu kuitenkin nostetaan heille ratkaisuksi kompensoimaan lain kumoutumista. Esityksessä sosiaaliset yritykset rinnastetaan yhteiskunnallisiin yrityksiin, mutta täysin huomiotta jätetään em. yritysten erot työllistämisenäkökulmasta sekä sosiaalisena yrityksenä vs. yhteiskunnallisena yrityksenä toimimisen taloudelliset edellytykset.

6.3.2 Intressiryhmien kannanotot

TEM lähetti laajaa lakiluonnosta koskevan lausuntopyynnön 5.5.2017 kaikkiaan 164 eri taholle. Näistä neljäkymmentä otti kantaa sosiaalisista yrityksistä annetun lain kumoamiseen. Laista antoi lausunnon neljä ELY-keskusta, kolme TE-toimistoa, kuusi kaupunkia ja yksi kunta (Helsinki, Tampere, Oulu, Vantaa, Parkano, Lahti ja Rautalammin kunta), viisi valtakunnallista yhdistystä tai säätiötä (Näkövammaisten keskusliitto, Suomen sosiaali- ja terveys ry, Työpajayhdistys, Vates-säätiö, Valmennus- ja sosiaalipalveluyhteisöjen yhdistys Oktetti ry), kaksi työnantajajärjestöä (EK ja Palvelualojen työnantajaliitto), yksi ministeriö (STM), yksi tutkimuslaitos (THL), Valtiontalouden tarkastusvirasto, kolme maakuntaliittoa (Kainuun liitto, Varsinais-Suomen liitto ja Österbottens förbund) sekä vain viisi sosiaalista yritystä (Annanpura Oy, A-Pesu Oy, Askolan Puhti, Pääkaupunkiseudun kierrätyskeskus, Tampereen Sarka Oy).

Koska jo lakia laadittaessa eri tahojen näkökulmat olivat poikenneet toisistaan työministeriön esityksen lopulta päädyttyä lähes muuttamattomana laiksi, ja eri tahot olivat tuoneet vuosien varrella kilpailevia vaihtoehtoja sekä sosiaalisille yrityksille, että osatyökykyisten työllistämiseksi, oletin tämän näkyvän lausunnoissa. Samoin pidin todennäköisenä, että eri tahojen jo muuttunut rooli sekä muuttuvaksi kaavailtu rooli työllistämässä esitetystä maakuntaudistuksen mallissa, tulisi esille lausunnoissa.

Maan viidestätoista TE-keskuksesta vain kolme oli antanut lausunnon ja valtion aluehallintoviranomaisina toimivista viidestätoista ELY-keskuksesta laista oli lausunut neljä. Sen sijaan, kun vuonna 2003 lakia laadittaessa intressiryhmissä ei ollut mukana yhtään kuntaa tai kaupunkia, olivat kaupungit nyt suurin lausuntoja antanut ryhmä. Muutos heijastelee kuntien kasvanutta vastuuta erityisesti pitkäaikaistyöttömyydestä. Merkillepantavaa oli myös sosiaalisten yritysten lausuntojen niukkuus.

Lausuntoajankohtana sosiaalisten yritysten rekisterissä oli kaikkiaan neljäkymmentä yritystä, joista siis ainoastaan viisi vastasi lausuntopyyntöön

Intressitahojen lausunnot ovat lyhimmillään erittäin niukkoja yhden lauseen kannanottoja, esimerkiksi: ”kannatetaan lain kumoamista toimimattomana”, ilman muita perusteluita. Perustelluimmin kantaa ottivat lain puolesta lausuneet sosiaaliset yritykset sekä erityisesti kansalliset järjestöt ja yhdistykset.

6.3.2.1 Työvoimahallinto, maakuntien liitot ja työnantajajärjestöt lain kumoamisen kannalla

Työvoimahallintoa edustaneista tahoista kaikki kolme TE-keskusta (Pohjois-Karjalan, Pirkanmaan ja Etelä-Savon TE-keskus) pitivät lain kumoamista perusteltuna toiminnan marginaalisuuden ja yritysten vähäisyyden vuoksi. Samoilla niukoilla perusteluilla lain kumoamista puolsivat Kainuun ja Etelä-Savon ELY-keskukset. Hämeen ELY-keskus kommentoi olevan ”hyvä, että tämä laki vihdoinkin kumotaan” erittelemättä kuitenkaan syytä kantaansa. Keski-Suomen ELY-keskus ei varsinaisesti ottanut asiaan kantaa, vaan toteaa, että jos sosiaalisia yrityksiä edelleen halutaan tukea, tulisi rahoituslaista löytyä siihen liittyvä kohta.

Uutena tahona sosiaalisten yritysten lakiin kantaa ottamaan tulleista maakuntien liitoista kaksi näkee, ettei lailla ole saavutettu sille asetettuja tavoitteita ja puoltaa kumoamista. Pohjanmaan liitto ottaa ennemminkin kantaa hallituksen esityksen sisältöön toteamalla, ettei perusteluista selviä, miksi laki halutaan kumota ja mitkä ovat kumoamisen vaikutukset.

Molemmat lausunnon antaneet työnantajajärjestöt, Elinkeinoelämän keskusliitto ja Palvelualojen työnantajat PALTA ry kannattavat sosiaalisten yritysten lainsäädännön kumoamista. EK:n mukaan erilaiset tukiehdot ovat olleet omiaan ohjaamaan toimintaa tukien maksimoimiseen työllisyyden pysyvyyden edistämisen sijaan. PALTA ry puolestaan kannattaa esitystä siirtymäsäännöksiin hallinnon keventämisen sekä kilpailuneutraliteetin näkökulmasta.

6.3.2.2 Kaupungit palkkatuen jatkuvuutta varmistamassa

Seitsemästä laista lausuneesta kaupungista kolme ilmaisi olevansa lain kumoamisen kannalla, koska laki ei ole täyttänyt sille asetettuja odotuksia. Kaksi kaupunkia ei ottanut kantaa lainsäädännön kumoamiseen, ja kaksi kaupunkia, Vantaa ja Helsinki, olivat lain kumoamista vastaan. Riippumatta näkökulmistaan sosiaalisten yritysten lainsäädäntöä kohtaan, kaikki kaupungit kuitenkin pitivät työllistämistoimintaa tärkeänä ja korostivat näkemyksissään muiden vaihtoehtojen varmistamista, joilla vastaavaa työllistämistoimintaa voitaisiin jatkaa lain kumoutuessa. Selvimmin ja painokkaimmin tuli esille toive palkkatuen jatkuvuuden takaamisesta sekä tavallisille yrityksille, sosiaalisin perustein toimiville yrityksille, että yhdistyksille. Tampereen kaupungin lausunnossa muun muassa painotettiin, että:

"Sosiaalisista yrityksistä annettua lakia kumotessa ei tule heikentää pitkäaikaistyöttömille myönnettävään palkkatuen yleisiä ehtoja."

Useassa lausunnossa puhutaan "sosiaalisin perustein toimivasta yrityksestä", eikä asiayhteydestä käynyt täydellä varmuudella selville, puhutaanko lausunnoissa jo olemassaolevista toimijoista, esim. yhteiskunnallisista yrityksistä, tai millaisin kriteerein sosiaaliset päämäärät ja sosiaalisin perustein toimivat yritykset määriteltäisiin ja eroteltaisiin. Esimerkiksi Parkanon kaupungin lausunnosta:

"Palkkatuen on oltava jatkossakin mahdollista sosiaalisin perustein toimiville yhdistyksille ja yrityksille, joilla ei ole selkeää kilpailijaa voittoa tavoittelevalla sektorilla. "

ei käy suoraan ilmi, tarkoitetaanko lausunnossa nykyisiä sosiaalisia yrityksiä, yhteiskunnallisia yrityksiä vai mahdollisesti vielä laajemmin kaikkia tavalla tai toisella toimintansa sosiaaliin päämääriin tähtääväksi arvioivia yrityksiä ja kolmannen sektorin toimijoita, ja pitäisikö palkkatuen lausunnonantajan näkökulmasta jatkaa nykyisin muille kuin sosiaalisille yrityksille tarkoitetuin yleisin ehdoin vai sosiaalisille yrityksille mahdollistetuin erityisehdoin.

Joissakin lausunnoissa olen tulkinnut palkkatuesta puhuttaessa tarkoitettavan nimenomaan sosiaalisten yritysten hieman pidempiä tai niitäkin vielä joustavampia tukia. Esimerkiksi Rautalammin kunta pitää tärkeänä huomioida nykyistä joustavammin ja räätälöidymmin sekä yritysten että yksityisten tilanteet ja tarpeet sosiaalisessa työllistämässä ja toteaa, että lain kumoamisen myötä tulee tavallisissa yrityksissä mahdollistaa sosiaalinen työllistäminen myöntämällä palkkatukia joustavasti harkiten:

"Mikäli yrityksen eettisiin arvoihin kuuluu sairauden tai vamman vuoksi vajaakuntoisten työllistäminen, tulisi palkkatuen kesto ja samanaikaisten palkkatukien määrä huomioida yritys- ja työnhakijakohtaisesti."

Varkauden kaupunki näkee, ettei nykyinen laki sosiaalisista yrityksistä ole toiminut odotetulla tavalla, mutta " tarvitaan kuitenkin yhteiskunnan tukea sellaisten työpaikkojen luomiseen ja järjestämiseen, joihin voi sijoittua myös osatyökykyisiä ja/tai kuntotutuvia henkilöitä. Tällaisia olisivat esimerkiksi erilaiset avustavat- ja alihankintatyöt sekä yleishyödylliset ympäristönhoitotyöt."

Vantaan kaupunki ei näe perusteita lain kumoamiselle, vaan toteaa, että vammaisille, osatyökykyisille ja pitkäaikaistyöttömille tarjottavia työmahdollisuuksia on edelleen lisättävä, ja laki sosiaalisista yrityksistä on lähtökohtaisesti oikea. Kaupunki näkee, että lakia on kehitettävä siten, että sen tavoitteet toteutuisivat jatkossa nykyistä paremmin. Vantaan

kaupunki myös ainoana tahona ennakoi sosiaalisen yrityksen muodon sopivan tulevan maakuntauudistuksen yhtiöittämissuunnitelmiin:

"Vaikka laille annetut tavoitteet eivät ole toteutuneet, sote- ja maakuntauudistuksen mahdollisesti toteutuessa palvelutuotannon laajamittainen yhtiöittäminen voi joissain tapauksissa olla tarkoituksenmukaista toteuttaa sosiaalisen yrityksen muodossa."

Lisäksi yhden kaupungin näkemys oli, että vaikeasti työllistyvien työllistymistä voidaan edistää sosiaalisia yrityksiä tehokkaammin esimerkiksi julkisten hankintojen sosiaalisia kriteerejä määrittelemällä ja käyttämällä.

Ministeriöistä lausunnon oli antanut TEM:in lisäksi ainoastaan sosiaali- ja terveysministeriö, joka piti lain tavoitteiden toteutumattomuuden vuoksi lain kumoamista perusteltuna. Sen sijaan STM kuvaa lain tarkoituksen, työntekomahdollisuuksien tarjoaminen pitkään työttömänä olleille ja sairauden tai vamman vuoksi vaikeasti työllistyville, olevan entistä ajankohtaisempi. Siksi STM ehdottaa, että kyseisten henkilöiden työllistymistä tuettaisiin nykyistä tehokkaammin palkkatuella. Lisäksi tukea voitaisiin myöntää yritykselle myös yhteiskunnallisesti tärkeän tavoitteen toteuttamiseen.

STM ehdottaa uuteen lakiehdotukseen lisättäväksi, että maakunta ja Uudenmaan kuntayhtymä voivat kansallisista varoista myöntää yritykselle tukea yhteiskunnallisesti tärkeän tavoitteen toteuttamiseen. Perusteluihin lisättäisiin kuvaus yhteiskunnallisesti tärkeästä tavoitteesta. Se voisi olla esim. pitkään työttömänä olleiden henkilöiden, osatyökykyisten henkilöiden tai maahanmuuttajien työllistäminen, kestävän kehityksen edistäminen, lähiyhteisöjen hyvinvoinnin lisääminen tai muu vastaava tavoite. Säädöksellä tuettaisiin alueiden kehittämisen tavoitteena olevia kestävä työllisyyttä, sekä väestön hyvinvointia, osaamista, yhtäläisiä mahdollisuuksia ja sosiaalista osallisuutta sekä maahanmuuttajien kotoutumista.

6.3.2.3 Valtakunnalliset järjestöt ja yhdistykset kumoamista vastaan - pysyvä tuki erityisryhmille

Vajaakuntoisten ja työttömien järjestöjen kaikki viisi lausujatahoa vastustivat lain kumoamista. Perusteluissa korostui voimakkaasti ensinnäkin heidän edustamiensa henkilöiden tarve pysyvälle tuelle tilapäisen tuen asemesta erityisesti, mikäli henkilön tuottavuuden alenema on sen laatuinen, ettei se poistu koulutuksella, apuvälineillä tai harjoittelemalla. Tähän liittyen kyseenalaistettiin sekä jatkotyöllistymisen vertailu yritysten kesken, että osin sosiaalisista yrityksistä muualle työllistymisen tarve ylipäänsä. Toiseksi lausunnoissa kiistettiin vahvasti näkemys sosiaalisten yritysten tavoitteiden ja tulosten toteutumattomuudesta, ja tuotiin päinvastoin esiin sosiaalisten yritysten tehokkuus ja tuloksellisuus niiden työllistäessä henkilömääräänsä suhteutettuna suuren määrän osatyökykyisiä.

Suomen sosiaali- ja terveys ry (SOSTE) on yli 200 sosiaali- ja terveysalan valtakunnallinen kattojärjestö. SOSTE ja Valtakunnallinen Työpajayhdistys toteavat lausunnoissaan, että mikäli laki sosiaalista yrityksistä nyt lakkautetaan, eivät yhtiömuotoiset sosiaaliset yritykset voi jatkaa sitä nimenomaista tehtävää ja velvollisuutta, joka niillä sosiaalisina yrityksinä on, eli työllistää suhteessa henkilöstömääräänsä merkittäviä määriä pitkäaikaistyöttömiä ja osatyökykyisiä, sillä tavallisissa yrityksissä voi TEM:n linjauksen mukaan olla palkkatukityöllistettyjä korkeintaan 20 % koko työvoimasta. Molemmat tahot esittävät lain kumoamisen ottamista uudelleen tarkasteluun

Vates-säätiö, joka on 24 suurimman vammaisjärjestön perustama säätiö ja toiminut keskeisenä sosiaalisen yritystoiminnan edistäjänä Suomessa, pitää virheellisenä hallituksen esityksen näkemystä, että jatkotyöllistyminen sosiaalisista yrityksistä olisi heikompaa kuin muista yrityksistä. Henkilöiden lähtötilanteiden eroja ei Vatesin mielestä ole huomioitu vertailussa. Osatyökykyisten, vammaisten ja pitkäaikaissairaiden henkilöiden työllistymisessä on eroja verrattuna rakenteellisista syistä koettuun pitkäaikaistyöttömyyteen. Vatesin mukaan on todennäköistä, että osatyökykyisten ja vammaisten henkilöiden suhteellinen osuus kaikista sosiaalisissa yrityksissä työllistettävistä on suurempi kuin muissa yrityksissä, mikä selittää eroja jatkotyöllistymisessä.

Jatkotyöllistymisen erojen tarkastelussa sosiaalisista yrityksistä yksityisille työmarkkinoille osoitetaan myös lain alkuperäisten tavoitteiden ja nykytilan arvioinnin sekä niistä poikkeavien tulosvaatimusten välinen ristiriitaisuus. Valmennus- ja sosiaalipalveluyhteisöjen yhdistys Oktetti ry, Pääkaupunkiseudun kierrätyskeskus ja Työpajayhdistys toteavat yhdenmukaisesti tavoitteen olleen, että sosiaalisten yritysten olisi tarkoitus toimia pitkäaikaistyöttömille siirtymäpaikkana avoimille työmarkkinoille ja vammaisille pysyväisluonteisena tuettuna työpaikkana. He katsovat tämän kuvauksen jo osoittavan, että näiden ryhmien jatkotyöllistymisen seuranta yhtenä kokonaisuutena ei ole perusteltua, koska lähtökohtaisesti ryhmien työllistymisessä kuvataan olevan erilaiset tavoitteet.

Näkövammaisten liiton lausunto kuvaakin, että sosiaalisia yrityksiä koskevan lain avulla on pystytty työllistämään pysyväisluontoisesti merkittävä määrä näkövammaisia henkilöitä. THL korostaa myös palkkatuen myöntämistä nimenomaan heikossa työmarkkina-asemassa olevien henkilöiden työllistymisen tukemiseen.

Järjestöjen lausunnoissa peräänkuulutetaan tarkempaa erityisryhmien määrittelyä. Ensisijaisesti sitä kaivattiin jatkotyöllistymisen tulosten arvioimiseksi ja pysyvän tuen mahdollistamiseksi ja kohdentamiseksi sitä tarvitseville. Yhdessäkään lausunnossa ei sinänsä haluta sulkea pitkäaikaistyöttömiä lain ja sosiaalisten yritysten toiminnan ulkopuolelle, mutta pysyvät tuet nähdään mahdollisina ja oikeutettuina ainoastaan pysyvästi vajaakuntoisille. Järjestöjen lausunnoissa sosiaalista näkökulmaa lähestyttiin yksittäisten yritysten ja henkilöiden näkökulmasta. Näkövammaisten liitto painottaa, että: *"Vaikka sosiaalisia yrityksiä on lukumääräisesti vähän, niin lain merkitys yksittäisille sosiaalisille yrityksille ja erityisesti niiden vammaisille työntekijöille on merkittävä."*

Useissa yhdistysten ja järjestöjen lausunnoissa vedottiin kansainvälisiin toimiviin sosiaalisten yritysten malleihin ja peräänkuulutettiin tuoreempaa vertailua mm. Ruotsiin, Iso-Britanniaan ja Irlantiin. Lain perusteluja pidettiin tältä osin puutteellisina, koska niissä ei ole esitetty vuoden 2004 jälkeistä kansainvälistä sosiaalisen yritystoiminnan kehitystä. Konkreettisia sovellettavia ratkaisuja kansainvälisistä käytännöistä tuotiin esiin kuitenkin vain pari. THL toteaa kansainvälisiä kokemuksia löytyvän esimerkiksi kiintiöjärjestelmistä, joissa yrityksillä on velvollisuus palkata osatyökykyisiä ja vammaisia henkilöitä osaksi työvoimaansa. Myös sosiaalisten kriteerien käyttö julkisissa hankinnoissa todetaan tehokkaaksi tavaksi luoda työpaikkoja heikossa työmarkkina-asemassa oleville ryhmille. Työpajayhdistys taas kritisoi lain laatimista aikanaan voittoa tavoittelevaksi ja tuo esiin

THL pitää ristiriitaisena sosiaalisista yrityksistä annetun lain kumoamista tilanteessa, jossa hallitusohjelmalla pyritään erinäisin toimenpitein edistämään osatyökykyisten henkilöiden työnhakua ja työllistymistä. Lausunnoissa myös painotetaan, että mikäli laki sosiaalisista yrityksistä kumotaan, menetetään saatu kokemus erityistyöllistämisestä. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos näkee, että avointen työmarkkinoiden ja välityömarkkinoiden väliin tarvitaan vielä työyhteisöjä, joissa hallitaan erityinen tuki.

6.3.2.4 Sosiaaliset yritykset-reilua kilpailua ja palveluvalikoiman laajentaminen

Lausunnon antaneet sosiaaliset yritykset (5kpl) edustavat sosiaalisten yritysten suurimpia ja pisimpään toimineita tahoja. Kaikki olivat yksimielisiä lain tarpeellisuudesta ja vastustivat lain kumoamista. Nimenomaan sosiaalisten yritysten itsensä lausunnoissa korostui muissa lausunnoissa lähes huomiotta jäänyt kilpailun vääristämisen näkökulma ja sen torjuminen perusteettomana. Useampikin sosiaalinen yritys painotti toimivansa lain hengen mukaisesti, ja yritysten nimenomaan nykyisessä tilanteessa olevan samalla viivalla, kun osatyökykyisten alentunutta tuottavuutta kompensoidaan. Muun muassa Pääkaupunkiseudun Kierrätyskeskus toteaa sosiaalisten yritysten palkkaaman työvoiman koostuvan suurelta osin sellaisista henkilöistä, jotka ovat olleet työttömänä useita vuosia ja jotka työllistyäkseen tarvitsevat huomattavan määrän erilaisia tukitoimia, joten kilpailun vääristämisestä ei voida puhua tämän ryhmän kohdalla, ja sosiaaliset yritykset tekevät erittäin merkittävää työtä siinä, että he parantavat näiden henkilöiden työllistymisvalmiuksia ja elämänlaatua.

Tampereen Sarka Oy toteaa, että:

"Palkkatukihan annetaan henkilölle muutenkin jo sillä perusteella, että hänen ammatillisessa osaamisessaan tai työkyvyssään on puutteita. Eikö pitäisi paremminkin katsoa, että näitä henkilöitä työllistävä taho saa kompensatiota em. puutteista juurikin palkkatuen muodossa?"

Yhtenä ratkaisuna kilpailun vääristymään Tampereen Sarka Oy ehdottaa lakiin tehtävää lisäystä, että palkkatukea saadakseen työllistäjätahon tulisi tarjota työntekijälleen jatkotyöllistymisen tueksi annettavia palveluita mm. työhönvalmennusta, koulutusta jne. Samaa esittää myös Pääkaupunkiseudun kierrätyskeskus, joka näkee, että maakunnilla tulisi olla velvoite kehittää rahoitusmekanismi, jolla palkkatuella työllistäville tahoille

maksetaan tukea jatkotyöllistämisen edistämiseen. Edistäminen voisi olla työhönvalmennusta, työnhakuvalmennusta, ammatillista osaamista kehittävää koulutusta, tms. Nyt palkkatukityön aikana saatu tuki riippuu työnantajan halusta tai mahdollisuudesta tarjota sitä. Askolan Puhti Oy katsoo lisäksi, että esim. kuntouttavaa työtoimintaa tulisi voida harjoittaa ainakin julkisomisteisessa sosiaalisessa yrityksessä, mikä nykyinsäädännön mukaan ei ole mahdollista.

Siirtymistä avoimille markkinoille tulisi Kierrätyskeskuksen mielestä tukea palkkatukijakson aikana myös siksi, että jo paraikaa työssä olevan henkilön on helpompi rekrytoitua uuteen työhön. Sosiaalisten yritysten lausunnoissa siirtymä avoimille työmarkkinoille nähtiin siis myönteisenä, mutta tarve jatkotyöllistämisen kehittämiseksi sosiaalisista yrityksistä avoimille työmarkkinoille perusteltiin ensisijaisesti kilpailun vääristymistä koskevien syytöksien välttämiseksi. Eritoten lausunnoissa painottui avoimille työmarkkinoille siirtymisen asemesta nimenomaan pysyvän tuen tarve.

Sosiaaliset yritykset itse korostivat toiminnan yhteiskunnallista vaikuttavuutta vain vähän ja yleisellä tasolla, toteamalla työllistettyjen olleen pois työttömyys- ja sosiaalituen piiristä tai rasittamasta julkisia terveystalouksia. Hallituksen esityksessä kehoitetun yhteiskunnalliseksi yritykseksi hakeutumisen ei myöskään nähty sosiaalisten yritysten itsensä kannalta tuovan vajaakuntoisten työllistämiseksi tarvittavaa apua tai lisäarvoa. Eräs sosiaalinen yritys toteaa: *"Olemme myös Suomalaisen Työn Liiton jäsen. Mutta sieltä ei tietenkään taloudellista tukea saa."* ja toivoo, että luodaan tukiverkosto ainakin julkisomisteisille oikeasti elämään merkitystä ja sisältöä luoville yrityksille.

Kasvupalvelu-uudistukseen kokonaisuutena otettiin lausunnoissa kantaa vain laimeasti. Osin varmasti siksi, että uudistuksen vastualueet, palveluprosessit ja rahoitusmallit olivat vielä osin avoinna esityksessä, mitä kritisoitiinkin voimakkaasti. Pääkaupunkiseudun Kierrätyskeskus näkee kasvupalvelu-uudistuksen yhtenä tavoitteena olleen lainsäädännön väljyyden sinänsä kannatettavana, mutta toteaa, että kaavailussa uudistuksessa ei ole kannustimia uusien mallien luomiseen. Kaksi yritystä totesi, että palkkatuen myöntämistä on hyvä siirtää maakunnille, jolloin voidaan parhaiten taata tasapuolisuus tuen myöntämisessä. Maakunnan nähtiin siis tuovan tasapuolisuutta palkkatuen kohdentamiseen, jonka yrittäjät ovat kokeneet ongelmallisena.

7 YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET

Tutkimuksen tarkoituksena oli analysoida sosiaalisista yrityksistä annetun lain kumoamisesityksen taustalla olevia syitä analysoimalla lain laatimis- ja kumoamisesityksiä, lain muutoksia eri toimijoiden näkökulmista sekä muita sosiaalisten yritysten lainsäädäntöön ja toimintaan keskeisesti liittyviä politiikkaprosesseja kilpailuvaltiokehityksen taustaa vasten institutionaalisen muutoksen mallien avulla. Keskeiset johtopäätökseni ovat: 1) sosiaalisten yritysten markkinatoimijuutta sekä yhteistyötä muiden välityömarkkinatoimijoiden kanssa rajoitettiin laaditussa lainsäädännössä ensisijaisesti yrityssektorin toiveita vastaaviksi 2) sosiaalisten yritysten piirissä em. rajoitusten on nähty heikentävän sosiaalisten yritysten toimintaedellytyksiä ja vaikeuttavan heikoimmassa työmarkkina-asemassa olevien siirtymiä sosiaaliin yrityksiin ja yhä avoimille työmarkkinoille 3) sosiaalisten yritysten rinnalle on noussut 2009-vuoden jälkeen rinnakkaisia työllistämispalveluita ja käsitteitä, joiden kehitystä sosiaalisten yritysten lainsäädäntö on vauhdittanut. Vaihtoehtoisina esitetyt toimintamuodot ovat heikentäneet sosiaalisten yritysten merkitystä. 4) Kohtien 1-3 elementit ja muutokset liittyvät osin asteittaiseen markkinoistumiskehityksen voimistumiseen, osin ne ovat olleet vahvasti institutionalisoituneita jo lain säädäntövaiheessa 5) Työllistämisen merkitys sosiaalisen vastuun kantamisena vaikuttaa vähentyneen laajemman yhteiskunnallisen yritys vastuun korostuessa.

Kuvaan johtopäätöksiä alla yksityiskohtaisemmin.

Sosiaalisen yrityksen yritystoiminnan rajoitteet

Sosiaalisten yritysten lain laatiminen on itsessään edustanut kolmannen sektorin lisääntyntä markkinoistumiskehitystä aiempien työllistävien sosiaalisten yhteisöjen raamittua yritysmaiseksi toimijoiksi. Lain laatimisen keskeisenä lähtökohtana ja tavoitteena ilmeni jo olemassa olleiden yritystoimijoiden näkökulmasta markkinoiden kannalta selkeämpi tukijärjestelmä, joka poissulkisi kilpailun vääristymisen mahdollisuuden. Markkinatoimijoiden ja yhteisöjen selkeästi erottamisen nimissä

sosiaalinen yritystoiminta määriteltiin kolmannen sektorin toimijoiden toiveiden ja esitysten vastaisesti kapeaksi sekä taloudellisesti että toiminnallisesti. Sosiaalisten yritysten yhteyteen ei voinut sisällyttää erilaisia työllistämis- ja kuntoutusmuotoja esimerkiksi työvalmennussäätiöiden tavoin, eikä myöskään näihin liittyviä tukia, vaan taloudellisesti toiminta rakentui palkkatuen varaan.

Lakiin sisältyi muitakin rajoitteita, joiden vuoksi yritys- tai markkinatoimijan kaltainen toimija kuvaa käsitteenä sosiaalisia yrityksiä paremmin kuin puhtaasti markkinaehtoinen yritys. Tähänastisissa tutkimuksissa ja selvityksissä (mm. Huotari, Klemelä 2014) onkin todettu suomalaisten sosiaalisten yritysten nojaavan työvoimapalveluiden lisäksi vahvasti normaalin, voittoa tavoittelevan ja markkinaehtoisin yrityksen malliin ja toimintatapaan. Sosiaalisten yritysten ja heitä edustavien tahojen näkemysten analyysi lain muutosvaiheissa osoittaa kuitenkin keskeisenä ongelmina olevan päinvastoin markkinalähtöisen yrityksen tavoin toimimisen rajoitteet, ja sen aiheuttamat kipukohdat.

Lausunnoista ilmenevä sosiaalisia yrityksiä edustavien tahojen vankka näkemys on, että sosiaaliset yritykset toimivat lain säätämänä tilanteessa, jossa työvoimahallinnon suorittaman kolmanneksen työntekijöiden valitsemisen lisäksi kyseisen kolmasosan työntekijöistä tulee olla heikossa työmarkkina-asemassa olevia henkilöitä, joiden kvalifikaatioissa ja työkyvyssä vääjäämättä on puutteita. Näitä puutteita kompensoivan palkkatuen saaminen on epävarmaa ja poukkoilevaa sekä yksittäisten työntekijöiden osalta, että laajemmin palkkatuen valtakunnallisen riittävyden osalta. Lisäksi palkkatuen saamisessa on viiveitä. Laki rajaa myös pois mahdollisuuden vuokrata henkilöstöä edelleen avoimilla markkinoilla toimiville yrityksille siitä taloudellisesti hyötyen.

Institutionaalisen muutoksen tapa

Sosiaalisten yritysten lainsäädännön myötä sosiaalisia työllistäviä yhteisöjä markkinatoimijuuden suuntaan muuttanut kehitys on tapahtunut tavalla, jossa viranomaiset ja työhallinto ovat ottaneet lisääntyvässä määrin vastuuta yritysmäisen toiminnan hallinnasta ja tukemisesta. Analyysini tukee näkemystä suomalaisen sosiaalisen yrityksen mallin rakentamista ensisijaisesti tiiviisti työvoimapalveluihin kytketyksi ja työvoimapalveluiden varaan.

Kolmannen sektorin toimijoiden ja oletettujen syntyvien uusien sosiaalisten yritysten määrittelyn lailla säädellyksi osaksi valtion työvoimapolitiikkaa, ja myös valtion kontrolliin voi pikemmin nähdä keynesiläisen valtiollisen työvoimapolitiittisen hyvinvointivastuun jatkumisena ja laajentumisena kuin Jessopin kilpailuvaltioanalyysin mukaisena uusliberalistisena hallintastrategiana, jossa valtion taloudellinen toiminta rajoittuu markkinainstituutioiden ja talouden kokonaiskysynnän ylläpitämiseen samalla kuin instituutiot pyritään luomaan mahdollisimman joustaviksi ja kilpailua edistetään.

Lain laatimisvaiheessa mukana oli laaja kollektiivisten -niin julkisen, yksityisen kuin kolmannen sektorin - toimijoiden joukko, joiden välillä vallitsi laaja yksimielisyys rakennetyöttömyyden vähentämisen ja erityisesti vajaakuntoisille rajattujen

työllistymismahdollisuuksien parantamisesta yhteisenä tavoitteena. Neokorporatististen piirteiden mukaisesti sosiaalisia yrityksiä haluttiin kehittää julkisrahoitteisena sosiaalipoliittisena investointina, jonka muutoksesta koordinoituvastuu on julkisella sektorilla. Erityisesti lain säätämisvaiheessa retorisesti vahvana ilmeni yhteisen, niin viranomaiset kuin yritykset kattavan sosiaalinen työllistämisvastuun eetos.

Kilpailevat toimenpiteet ja käsitteet

Lain voimassaoloaika leimaavat erityisesti vuodesta 2009 lähtien suhteessa muihin työllistämisvaihtoehtoihin kaventuneet ja jopa heikentyneet sosiaalisten yritysten taloudelliset toimintaedellytykset. Keskeistä on ollut palkkatuen heikentäminen vuoden 2007 myönteisen kehityksen jälkeen. Lain säätämisvaiheessa tarkoitetut myöhemmän vaiheen uudistukset mm. sosiaalisten yritysten verokohtelun helpottaminen, työnantajamaksujen alentaminen tai työllistämisehdon huomioiminen julkisissa hankinnoissa, ovat lopulta kilpistyneet eikä niitä ole pantu toimeen. Jo lakia laadittaessa keskeiseksi nähtyjen sosiaalisten yritysten rahoituksen varmistamiseen ja liiketaloudelliseen kannattavuuteen sekä siten määrällisesti suurempaan työllistävytyteen tähdänneiden konkreettisten toimenpiteiden ignoroimisen voi nähdä joko Mahoneyn ja Thelenin esittämänä ajelehtimisen tilanteena, jolloin instituutio itsessään säilyy ennallaan, mutta instituution kannalta tarpeellisia poliittisia päätöksiä ei ole joko haluttu tai pystytty toteuttamaan. Tämän vuoksi instituutio muuttuu entistä merkityksettömämmäksi. Julkunen (2017) kuvaa kehityksen osuvasti instituution rapistumaan jättämisenä.

Toisaalta analyysin perusteella voi tulkita sosiaalisten yritysten muihin kuin työvoimahallinnon tukiin perustuvien, pysyvien rahoitusvaihtoehtojen puuttumisen ajelehtimaan jättämisen asemesta vankasti institutionalisoituneeksi tilanteeksi. Eri rahoitusvaihtoehdot olivat vahvasti esillä sosiaalisen työllistämisen alalla toimineiden yhdistysten ja järjestöjen argumenteissa jo lakia säädettäessä, mutta toiveet eivät heijastuneet valmiissa lainsäädännössä. Tavoitteet eivät ole myöskään lain voimassaoloaikana toteutuneet, eivätkä saaneet jalansijaa missään vaiheessa poliittisten voimasuhteiden tai taloudellisten suhdanteiden muutosten tai erilaisten kokeilujen osoittamien tulosten myötä, vaikka sosiaalisen yrityksen taloudelliset haasteet on tiedostettu. Tämä kertoo puhtaasti työvoimapolitiisiin tukiin nojautuvan linjan vahvasta polkuriippuvuudesta ja institutionalisoitumisesta. Ajallisesti linjan institutionalisoitumiseen jo ennen lain säätämistä viittaa nimenomaan se, että keskeisiä sosiaalisten yritysten taloudellisiin toimintaedellytyksiin liittyviä asioita ei saatu nostettua asialistalle lakia laadittaessa.

Toinen merkittävä sosiaalisten yritysten toimintaympäristöön liittyvä kehityssuunta myöskin noin vuodesta 2009 alkaen on ollut uusien rinnakkaisten ja osin myös kilpailevien työllistämistoimenpiteiden ja toimintamallien käynnistäminen. Niin työpankkikokeilu kuin yhteiskunnallisten yritysten käsite ovat osin rakentuneet sosiaalisten yritysten mallin pohjalle, ja molempien yhtenä alkuperäisenä julkilausuttuna tavoitteena on ollut

sosiaalisten yritysten mallin kehittäminen. Kuitenkin sekä työpankkikokeilun edetessä että yhteiskunnallisten yritysten käsitteen yleistyessä molempia vaihtoehtoja on alettu tarkastella myös sosiaalisten yritysten korvaajina. Molempien toimintamallien yhteenpoimuminen sosiaalisten yritysten kanssa on alkanut tuottaa sosiaalisten yritysten yhteyteen uusia sääntöjä, toimintatapoja ja merkityksiä Mahoneyn ja Thelenin kuvaaman kerrostumisen (layering) tavoin, vaikka sosiaalisten yritysten laki on itsessään säilynyt ennallaan. Olennaista on, että kilpailevien toimintamallien taustalla on toiminut sosiaalisten yritysten kannalta keskeinen työ- ja elinkeinoministeriö. Arvioita työpankkien suorista tai välillisistä vaikutuksista sosiaalisten yritysten toimintaan ei ole tehty, mutta rinnakkaisena osatyökykyisille suunnattuna hankkeena työpankkikokeilun voi arvioida kuihduttaneen sosiaalisten yritysten toimintaa eritoten mallien keskinäisen merkityksen ja tuloksellisuuden (työllistyneiden määrän ja edelleensijoittumisen) vertailun myötä. Sekä työpankkikokeilu että yhteiskunnallisten yritysten toiminta sisälsivät molemmat yhä enemmän myös uusliberalistisia uudistusideoita ja elementtejä, mm. monituottajamallin edistämistä ja sosiaaliin yrityksiin liittyneiden yritystoiminnan rajoitusten purkamista. Uusiliberalistisempia ideoita on tuotu näin vähitellen työvoimapolitiikan kentälle, ja sosiaaliset yritykset ovat osaltaan olleet markkinoistumiskehityksen katalysaattoreita tai ainakin välikappaleita luoden perustaa uudistuneille malleille, mutta jääden itse lainsäädäntönsä rajoittamiksi. Uusien vaihtoehtojen esiinmarssi ajoittui sosiaalisten yritysten taloudellisen tilanteen heikentämisen jälkeiseen aikaan, mikä korosti sosiaalisten yritysten taantumista uusiin työllistämistä vaihtoehtoihin nähden.

Kaikesta huolimatta, toisin kuin useat sosiaalisten yritysten lakia vuonna 2003 laatimassa olleet tahot, sosiaalinen yritys oli yhä vuonna 2017 ainakin nimellisesti hengissä. Huomioiden samanaikaisesti välityömarkkinoilla tulleet ja menneet kokeilut, voi sosiaalisten yritysten lainsäädännöllä institutionalisoimisen yhden tavoitteen, pysyvemmän ja pitkäkestoisemman työllistämispalvelun luomisen siten onnistuneen.

Merkillepantavaa oli kuitenkin lain lakkauttamisesityksessä ja useissa lakkauttamisesitykseen annetuissa lausunnoissa selkeästi nähtävissä oleva ymmärrys siitä, että laki tullaan joka tapauksessa kumoamaan. Tämä ilmeni muun muassa siten, että lausunnoissa esitettiin ja tarjottiin runsaasti vaihtoehtoja tilanteeseen, jossa laki sosiaalisista yrityksistä on jo kumottu. Myös lain kumoamisperustelujen ja lausuntojen ja niukkuus viittaa siihen, että varsinainen sosiaalisten yritysten alasajo oli jo tapahtunut tosiasia.

Jessop (2002, 96-97) on tähdentänyt kilpailuvaltioanalyysissään talouden ja kilpailukyvyn asettamista tasa-arvon ja resurssien jakamisen edelle poliittisissa tavoitteissa. Sosiaalisten yritysten toiminnan tehokkuuden vaatimus ei näyttäytynyt kiistanalaisena etenäkään enää lain lakkauttamisesityksessä. Ennemminkin lakiesitys ja suuri osa lausunnoista heijastelivat lisääntyneitä tehokkuuden vaatimuksia. Vuoden 2003 lakiesityksessä sosiaaliset yritykset nähtiin yhtenä toimenpiteenä muiden joukossa vaikeasti työllistyvien auttamiseksi, ja

rinnastaminen normaaliin yritykseen nähtiin tarkoituksenmukaisena kilpailun vääristymisen minimoimiseksi ja työntekijöiden avoimille työmarkkinoille pääsyn edistämiseksi. Vuoden 2017 lakiesityksessä ja lausunnoissa puolestaan sosiaalisten yritysten toiminta laissa säädetyin edellytyksin kuvautuu riittämättömänä, ja tarpeeksi tuloksellisen sosiaalisen yrityksen rima on noussut määrällisesti enemmän henkilöitä työllistävälle tasolle. Samat tahot, jotka pitivät tärkeänä sosiaalisissa yrityksissä työllistettävien ryhmän rajaamista pieneksi, kritisoivat sosiaalisten yritysten työllistämisyölymin jääneen vähäiseksi. Sosiaaliset yritykset ja heidän edustajansa jäävät lähes yksin sen käsityksen taakse, että työllistettyjen lukumäärä ei ole riittävä tai oikea kriteeri, vaan vaikuttavuus yksittäisten ihmisten kannalta on tärkeää. He kuvaavat tuloksellisuuden ja tehokkuuden määritelmiä tarkoitushakuisena ja jopa vääristettynä, ja puolustautuvat todeten tehokkaana ja tuloksellisena sellaisen yritystoiminnan harjoittamisen, jossa jopa kolmasosa työllistetyistä vaatii erityistä tukea.

Loogisena seurauksena lakiesityksessä todetusta tehostommuudesta hallitus esitti lain kumoamista. Kumoamisesitys herätti vain marginaalista vastustusta. Poliitiikka-analyysin näkökulmasta toimeenpanevan viranomaisen tuki on eräs keskeinen uudistuksen toteutumisen kriteeri. Lain lakkauttamisesityksen analyysi osoittaa, että sosiaalisten yritysten lain valmistelusta ja toimeenpanosta vastannut taho, työ- ja elinkeinoministeriö eri tasoinen oli vetäytynyt täysin lain takaa joko jättämällä lausumatta asiasta tai asettuen lain kumoamisen kannalle. Muutos on tietyllä tapaa linjassa työvoimahallinnon hallinnollisten ja organisatoristen muutosten kanssa, jotka ovat johtaneet heikoimmassa työmarkkina-asemassa olevien vastuun siirtymiseen kunnallisille toimijoille. Toisaalta TE-toimistojen lisääntyneen keskittymisen yritystoimintaan voisi olettaa heijastuvan yrityksinä toimivien sosiaalisten yritysten palvelun paranemisena ja toimivuutena, ja strategisena kumppanuutena, mutta näin ei näytä käyneen, vaan päinvastoin analyysissä korostuu puutteellinen yhteistyö.

Työllistämisen vastuullisuuden kyseenalaistaminen

Yhteiskunnallisten yritysten käsitteen ilmaantuminen rinnakkaiseksi käsitteeksi sosiaalisten yritysten rinnalle näkyy keskeisenä sekä hallituksen esityksessä sosiaalisten yritysten lain lakkauttamiseksi että sitä koskevissa lausunnoissa. ”Yhteiskunnallisesti tärkeän tavoitteen” lisääminen lakiuudistukseen todetaan tärkeänä lähes kaikkien muiden, paitsi sosiaalisia yrityksiä edustavien intressiryhmien lausunnoissa, mikäli sosiaalisten yritysten lainsäädäntö kumotaan.

Yhteiskunnallisista yrityksistä ei sosiaalisten yritysten ja kolmannen sektorin toimijoiden lausuntojen valossa ole kuitenkaan muodostunut konkreettista vaihtoehtoa nimenomaan työllistämiseen keskittyville sosiaalisille yrityksille, vaikka osasta muiden tahojen lausunnoista käy ilmi toive sosiaalisten yritysten vastuun siirtämisestä yhteiskunnallisille yrityksille sellaisenaan. Sosiaaliset yritykset itse näkivät yhteiskunnalliseksi yritykseksi tai suomalaisen työn liiton tai vastaavan jäseneksi hakeutumisen olevan merkityksentöntä niiden työllistävän toiminnan kannalta. Perusteluina oli taloudellisen tuen puuttuminen näissä vaihtoehdoissa. Ylipäänsä yhteiskunnallisten

yri­tysten ja niiden tavoitteiden määrittely ilmenevät lausunnoissa vasta iduillaan olevina toiveina keskustelun käynnistämiseksi.

Samanaikaisesti kun yhteiskunnallisiin yrityksiin viittaavissa lausunnoissa sosiaalinen vastuu on suuntautunut pois työllistämisvastuusta kohti laajempia yhteiskunnallisia tavoitteita, työllistämistä ei enää liitetä sosiaaliseen vastuunkantamiseen myöskään sosiaalisissa yrityksissä, vaan hallituksen esityksessä ja osassa lausunnoista jopa suoraan kyseenalaistetaan työllistämisen sosiaalisena arvona. Kanta heijastelee Jessopin kuvausta valtion edistämästä täystyöllisyyden tavoitteesta. Schmidin siirtymien työmarkkinoiden politiikan lähtökohtana on kansalaisten suojeleminen tilanteilta ja vastoinkäymisiltä, joiden nähdään olevan pitkälti yksilön oman kontrollin ulkopuolella tai luonteeltaan rakenteellisia. Hyvinvointivaltiota kehitettäessä mm. työvoimapolitiikassa on pyritty puskuroimaan talouden epävakauden, rakennemuutosten, joukkoirtisanomisten ja työttömyyden aiheuttamia taloudellisia ja sosiaalisia riskejä. Siirtymä työvoimapolitiikassa yksilöiden ja kotitalouksien vastuuttamiseen yhteiskunnan rakenteellisista riskeistä näkyy lain lakkauttamisvaiheessa myös kiristyneenä tulkintana tukiin oikeutetuista ryhmistä ja henkilöistä.

8 LOPUKSI

Yhteiskunnalliset muutokset, sekä työvoima- ja sosiaalipoliittiset järjestelmät ja niiden muutokset ovat monimutkaisia prosesseja. Tutkijan valinnoilla siitä, mitä ja minkälaisen teoreettisen jäsenyyksen avulla tarkastellaan, on tuloksien kannalta suuri rooli tiettyjä näkökulmia painottavina ja toisia poissulkevinä. Myös poliittiset ja hallinnolliset reformit jättävät aina tulkinnanvaraa. Esimerkiksi työllisyyspalveluiden yksityistämisen voi lukijasta riippuen tulkita markkinoiden vahvistamisena, julkisten menojen hillintänä tai työvoima- ja sosiaalipolitiikan ajanmukaistamisena. Myös aineistona käyttämäni asiakirjat kuvaavat, mitä tapahtui, mutta eivät lopulta anna yksiselitteisiä vastauksia siihen, miksi tietyt asiat tapahtuivat, ja mitkä viime kädessä olivat muutosten takana olevat intressit tai tavoitteet. Näiden seikkojen vuoksi olen pyrkinyt tuomaan aineistoa esiin monipuolisesti ja esimerkein.

Sosiaalisten yritysten muuttuneen tilanteen, tai mahdollisen perinnön, ja osatyökykyisten työllistämisen vaihtoehtojen jatkotutkimukselle avautuu mielenkiintoisia näkymiä myös vuonna 2021. Toisaalta sosiaaliset yritykset, välityömarkkinat ja kuntouttava työllistäminen jälleen kerran toimivat muutosten myllerryksessä, ja odottavat valtion työ- ja elinkeinohallinnon, kuntien (sosiaalisen) työllistämisen sekä maakuntien, tai muun laajemman toimijatahon yhteispelin sääntöjen vakiintumista. Tilanteen epäselvyys ei ole ollut este uusille avauksille.

Työministeri Tuula Haataisen tilaama selvitys osatyökykyisten välityömarkkinoilla työllistymiseksi ja välityömarkkinoiden ”Suomen mallin” rakentamiseksi on valmistunut helmikuussa 2021. Aihe on kiinnostava myös kuntien ja sosiaalitoimen kannalta, koska kuntakokeilut ja työllisyyspalveluiden siirto paikallistasoille ovat yksi osa hallituksen työllisyyspolitiikkaa uudistavasta kokonaisuudesta (Valtioneuvosto 2021).

Selvityksen tärkeimpänä kaavailtu uudistus kuulostaa erittäin tutulta:

”Tulee luoda uusi liiketoimintaa harjoittava toimija, joka työllistää osatyökykyisiä. Kokonaisuudessa yhdistyvät työsuhteinen työ ja työnhakijan työkyvyn edellyttämät palvelut. Uuden välityömarkkinatoimijan jatkovalmistelussa on huomioitava, että sen tulee täydentää jo olemassa

olevia työvoimapalveluja. Ei ole tarkoitus, että uuteen välityömarkkinatoimijaan työllistyisivät ne osatyökykyiset, jotka työllistyisivät muillakin toimilla. Uusi toimija ja sille tarjottava julkinen tuki ei saa myöskään vääristää kilpailua markkinoilla (Valtioneuvosto 2021)''

Argumentointi niin sosiaalisten yritysten lainsäädännön yhteydessä, kuin uudenkin suunnitellun toimijan suhteen osoittaa, että työttömyyden hoitoon ja työvoimapalveluihin kuuluu yhä vahvana Schmidin siirtymien työmarkkinoiden kaltainen idea(ali) palvelujen polusta, jota myöten avautuu tie kohti lopullisena päämääränä häämöttäviä avoimia työmarkkinoita, eikä valtion työllisyysvastuusta ja työllisyyden edistämisestä ainakaan retorisesti ole kilpailuvaltioteesin mukaisesti luovuttu. Käytännössä sosiaalisten yritysten toiminta on kuitenkin osoittanut, että siirtymät avoimille työmarkkinoille edes sosiaalisista yrityksistä, jotka kaavailtiin lähellä avoimia työmarkkinoita toimiviksi tahoiksi, ovat osoittautuneet haastaviksi. Kuvaavaa olikin, että eräessä lausunnossa todettiin tarvittavan vielä uusia välityömarkkinatoimijoita nykyisten välityömarkkinatoimijoiden ja avoimien työmarkkinoiden välille, ikään kuin väli-välityömarkkinat, joilta ponnistaminen avoimille työmarkkinoille onnistuisi paremmin. Muutos ilmenee myös käytetyissä käsitteissä. Sosiaalisten yritysten tilalle ovat tulleet yhteiskunnalliset yritykset, ja 1990 -luvun siirtymien työmarkkinoiden käsite on korvautunut 2000 -luvulla välityömarkkinoiden käsitteellä.

Avoimia työmarkkinoita lähinnä olevien työvoimatoimenpiteiden menestyminen nimenomaan työllistäjänä vaikuttaa oleellisesti riippuvan siitä, missä määrin siinä noudatetaan avoimien työmarkkinoiden pelisääntöjä. Ideaali on, että välityömarkkinoiden pitäisi toimia avoimien, yleisten työmarkkinoiden tavoin lukuun ottamatta tilapäisiksi ja markkinahäiriöitä aiheuttamattomiksi tarkoitettuja hankkeita tai tukia. Edellytys markkinaehtoisesta yritystoimijasta näyttää sulkevan ulkopuolelleen suuren osan työttömistä kuntoutuksen ja muiden kunnallisten palveluiden piiriin.

Tämän TE-palveluiden ja sosiaalityön rationaliteettien eron ymmärtäminen on oleellista työllisyyspalveluiden monialaisessa yhteistyössä, ja kuntien aikuissosiaalityön työttömyydenhoidon vastuun yhä lisääntyessä. Tutkielmani tavoite ja anti on ollut tuoda työvoima- ja yhteiskuntapoliittista näkökulmaa sosiaalityön alalle. Instituutiot määrittelevät ja tarjoavat yhteisön jäsenille valmiita yhteisössä hyväksytyjä ja mahdollisia toimintamalleja (Ruonavaara 2014, 28–30). Sosiaalityön kannalta muuttuvissa tilanteissa on tärkeää tunnistaa instituutioiden asettamat puitteet sosiaalityön ja muiden toimijoiden, sekä asiakkaan ja sosiaalityöntekijän väliselle toiminnalle ja vuorovaikutukselle. Mikä tärkeintä, sosiaalityössä tulee sekä olla vaikuttamassa instituutioiden ja toimintamallien muovautumiseen, ja myös rohjettava kyseenalaistaa, ja olla ottamatta annettuna itsestään selvyyksinä kuvattuja toimintaedellytyksiä ja käsityksiä.

LÄHTEET:

- Ahola, E & Hiilamo, Heikki toim. (2013) Köyhyyttä Helsingissä. toimeentulotuen saajat ja käyttö 2008-2010. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia. Kela.
- Aho Simo & Arnkil, Robert: Suomen työvoimapolitiikan ja työvoimapalvelujen kehityksen käänneet pohjoismaisessa kontekstissa. Teoksessa Heiskanen T, Järvensivu A; Leinonen M & Aho S (toim.): Kohti uutta työelämää? Tutkimuksen näköala työelämän kehitykseen. Tampere University Press, Tampere 2008
- Ala-Kauhaluoma Mika. ym. (2016) Työpolitiikan vaikuttavuus ja vaihtoehdot. Tutkimus työpoliittisten toimenpiteiden toimivuudesta, tuloksista ja tulevaisuudesta (TYVA) – loppuraportti. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 3.
- Arnkil, Robert. Kokonaisvoimavarat käyttöön työllisyyden edistämässä. Työllisyyden kuntakokeilun (2012 - 2015) seurantatutkimuksen loppuraportti. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 47/2015.
- Asplund, Rita., Kauhanen, A., & Vanhala, P. (2017). Työpankki välittäjänä ja työllistäjänä. Työpankkien toiminnan vaikuttavuuden tarkennettu arviointi. (ETLA Raportit 75). <https://www.etla.fi/wpcontent/uploads/ETLA-Raportit-Reports-75.pdf>
- Asplund, Rita & Koistinen, Pertti (2014): Onko työmarkkinoilla tilaa kaikille? Katsaus erityisryhmiin kohdistetun politiikan tuloksiin ja haasteisiin. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Työ ja yrittäjyys 22/2014.
- Aula, Maria-Kaisa. Työllisyyskokeilujen selvitys. Työllisyyspalveluiden ja tukien käyttäjälähtöistä arviointia. TEM 30/2016.
- Bernier NF, Clavier C. Public health policy research: making the case for a political science approach. Health Promot Int 2011;26: 109-16.
- Bonnefoy J, Morgan A, Kelly M. P, Butt J, Bergman V et al. Constructing the evidence base on the social determinants of health: A guide. Facultad de medicina, Universidad del Desarrollo, Chile & NHS National Institute for Health and Clinical Excellence, 2007.
- Cairney, Paul & Studlar, Donley T & Mamudu, Hadii M: Global tobacco control. Power, policy, governance and transfer. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2012.
- Eriarvoisuutta käsittelevän työryhmän loppuraportti (2018) Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 1/2018. (<https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-557-0>). Luettu 21.4.2021.
- Euroopan Komissio. https://ec.europa.eu/info/policies/employment-and-social-affairs_fi

- Gazier, Bernard & Gautie, Jérôme (2011) The "Transitional Labour Markets" Approach: Theory, History and Future Research Agenda. *Journal of Economic and Social Policy*. <https://epubs.scu.edu.au/cgi/viewcontent.cgi?referer=https://www.google.fi/&httpsredir=1&article=1136&context=jesp> Luettu 13.11. 2020
- Grönberg, V., Kostilainen, H. 2012. Sosiaalisten yritysten tila ja tulevaisuus. Loppuraportti. Työ- ja elinkeinoministeriö. Luettavissa: https://www.tem.fi/files/32263/12_2012_web.pdf Luettu: 1.9.2020
- Hallitusohjelmat (2003-2017). <http://valtioneuvosto.fi>.
- Hantrais, Linda (2000): *Social policy in the European Union*. MacMillan Press. London.
- Harjunen, Raimo (2001) Sosiaalinen yritys - uusi mahdollisuus vajaakuntoisten työllistämiseen. *Työpoliittinen aikakauskirja* 3. 115 - 117.
- Hemerijck, Anton (2013a) *Changing Welfare States*. Oxford University Press, Oxford.
- Heinonen, Elisabet - Hämäläinen, Kari - Räisänen, Heikki - Sihto, Matti - Tuomala, Juha (2004); *Mitä on työvoimapolitiikka? Valtion taloudellinen tutkimuskeskus*, Helsinki.
- Heiskala, Risto (2006). "Kansainvälinen toimintaympäristön muutos ja Suomen yhteiskunnallinen murros." Teoksessa Heiskala, Risto & Luhtakallio, Eeva (toim.) (2006): *Uusi jako. Miten Suomesta tuli kilpailukyky-yhteiskunta?* (14-42). Helsinki, Gaudeamus.
- Hoffren Jukka, Lemmetyinen Inka & Pitkä Leeni 2010. Esiselvitys hyvinvointi-indikaattoreista. Mittareiden vertailu ja kehittämiskohteet. Sitran selvityksiä 32. Helsinki: Sitra.
- Honkanen, Pertti: *Työttömyys ja arvoteoria. Tutkielma työttömyydestä, talousteorioista ja sosiaalipolitiikasta*. Turun yliopisto 2007
- Huotari, Tiina & Pyykkönen, Miikka & Pättiniemi Pekka (2008) *Sosiaalisen ja taloudellisen välimaastossa. Tutkimusnäkökulmia suomalaiseen sosiaaliseen yritykseen*. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto.
- Immergut, Ellen (1998) *The Theoretical Core of the New Institutionalism*. *Politics & Society* 26 (1), 5-34.
- Jessop, Bob (2002): *The Future of the Capitalist State*. Polity Press, Cambridge.
- Julkunen, Raija (2013) *Aktivointipolitiikka hyvinvointivaltion paradigman muutoksena*. Teoksessa Karjalainen & Keskitalo (toim.) *Kaikki työuralle! Työttömien aktiivipolitiikkaa Suomessa*. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos. Tampere: Juvenes Print - Suomen Yliopistopaino Oy, 45-72. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-245-888-9>. Luettu 15.2. 2021.
- Julkunen Raija (2017): *Muuttuvat hyvinvointivaltiot: eurooppalaiset hyvinvointivaltiot reformoitavina*. University of Jyväskylä.
- Järvinen, Pasi (2003) *Työllistävä sosiaalinen yritys, mikä se nyt sitten olisi?* *Työpoliittinen aikakauskirja* 3. 86 - 93.
- Karjalainen, Vappu & Keskitalo, Elsa (toim.) (2013): *Kaikki työuralle! - Työttömien aktiivipolitiikkaa Suomessa*. Helsinki: THL. <http://www.julkari.fi/handle/10024/104433>. Luettu 25.1.2021.
- Keskitalo, Elsa 2008. *Balancing Social Citizenship and New Paternalism*. Finnish activation policy and street-level practice in a comparative perspective. *Stakes*.
- Keskitalo, E. *Pitkäaikaistyöttömien työhön aktivointi ja kuntouttaminen kuntien tehtäväksi*. *Kuntoutus* 4/2012 (61-70).

- Kietäväinen T, Lindberg E. & Vuorento R.: Vaikeasti työllistyvät -yhteinen haaste Työpoliittinen aikakauskirja 1/2011 (53-58).
- Krippendorff, K. (2013) Content Analysis. An Introduction to Its Methodology (3rd ed). California, CA: Sage Publications.
- Kuntalehti, 2017b. <https://kuntalehti.fi/uutiset/talous/kuntamarkkinat-kasvupalvelu-keskusteluissa-tuki-kuntien-jarjestamisvastuulle/>
- Kuntalehti 2017a, <https://kuntalehti.fi/uutiset/paatoksenteko/lyly-moittii-maakuntauudistuksen-tyonjakoa-tyovoimapalvelut-tulisi-sailyttaa-kunnilla/> Luettu 18.4.2021.
- Lampinen, P. & Pikkusaari, S. 2012. Työ(hön)valmennus pintaa syvemmltä. Helsinki: VATES-Säätiö.
- Lehto, Juhani; Kananoja, Aulikki; Kokko, Simo & Taipale, Vappu (2003). Sosiaali- ja terveydenhuolto. Helsinki. WSOY
- Liukkonen, Ulla (2001): EU:n syrjäntädirektiiveissä laaja näkökulma työelämään. Työpoliittinen aikakauskirja 44 (2), 76-78.
- Lowndes, V., & Roberts, M. (2013). *Why institutions matter: The new institutionalism in political science*. Palgrave Macmillan.
- Mahoney, James & Kathleen Thelen (2010), A Theory of Gradual Institutional Change. Teoksessa:
- Mahoney, James & Kathleen Thelen (toim.) Explaining institutional change: ambiguity, agency, and power. Cambridge: Cambridge University Press, 1-37. http://netpaper.lonnberg.fi/tem/tyopoliittinen_aikakauskirja_2_2017/files/basic-html/page20.html (lönberg, heinosen kohta työvoimapalveluiden järjestämisen tapa-kappaleessa)
- Mäki-Fränti, Petri & Vilmi, Lauri. 2016. Miksi Suomi ei pysy vertaistensa vauhdissa? Euro & talous. 1/2016, 3-4
- Määttä, Anne (2012): Perusturva ja poiskäännyttäminen. Diakonia-ammattikorkeakoulun julkaisuja. Helsinki.
- Niemi, Heidi (2018) Kunta työllisyydenhoitajana - Työpakosta kokeiluihin. Tampere University Press.
- Noaks, Lesley - Wincup, Emma, Criminological research. Understanding qualitative methods. SAGE 2004.
- Patana, Elina: Sosiaalinen yritys johtohenkilöiden näkökulmasta. Pro gradu -tutkielma. Tampereen yliopisto, Yhteiskunta- ja kulttuuritieteiden yksikkö, sosiaalipolitiikka, Pori, 2013. <http://urn.fi/urn:nbn:fi:uta-1-23714> (luettu 22.12.2020)
- Pollitt, Christopher and Bouckaert, Geert (2004) Public management reform : a comparative analysis. Oxford University Press, 2004
- Ruonavaara Hannu. 2014. Instituutiot ja rakenteet. Kirjassa Erola Jani & Räsänen Pekka (toim.) 2014. Johdatus sosiologian perusteisiin. Gaudeamus: Helsinki.
- Ruusuvuori, J.; Nikander, P.; Hyvärinen, M. Haastattelun analyysi. Tampere. Vastapaino. 2010.
- Räsänen, Heikki Työpoliittinen aikakauskirja 2/2017 (12-22). Työ- ja elinkeinoministeriö.
- Räsänen, Heikki & Schmid Günther (2008) Transitional labour market and flexicurity from the Finnish labour market point of view. Ministry of employment and the economy.

- Politiikan polut ja hyvinvointivaltion muutos. Toimittaja(t):, Niemelä, Mikko; Saari, Juho. Kela. 2011.
- Saikku, Peppi 2016: Vaikeasti työllistyvien palvelurakenteet kunnissa: aktivoinnin ja sosiaalityön yhteydet muuttuvassa tilanteessa. Teoksessa: Blomberg, Sanna & Karjalainen, Jouko & Karjalainen, Pekka & Kivipelto, Minna & Saikkonen, Paula & Saikku, Peppi: Sosiaalityö, palvelut ja etuudet muutoksessa. Raportti 4. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos. Helsinki. 74-102.
- Saikku, Peppi 2018a: Hallinnan rajoilla. Monialainen koordinaatio vaikeasti työllistyvien työllistymisen edistämiseksi. Valtiotieteellisen tiedekunnan julkaisuja 74. Väitöskirja. Helsingin yliopisto.
- Saikku, Peppi 2018b: Valtion ja kuntien vastuunjako pitkäaikaistyöttömien aktivoinnissa – Sisällönanalyysi hallitusohjelmista ja hallituksen esityksistä vuosina 1995-2015. Janus 26 (2) 2018, 104-122.
- Salo, Ulla-Maija: Simsalabim, sisällönanalyysi ja koodaamisen haasteet teoksessa Aaltonen, Sanna.; Högbäck, Riitta Umpikujasta oivallukseen – Refleksiivisyys empiirisessä tutkimuksessa. Tampere University Press (2015).
- Schmid, G. (2008) Full Employment in Europe: Managing Labour Market Transitions and Risks. Cheltenham: Edward Elgar.
- Schmid, Günther: Towards a theory of transitional labour markets. Teoksessa: Schmid, Günther & Gazier, Bernard (toim.): The Dynamics of Full Employment. Social Integration Through Transitional Labour Markets. Cheltenham: Edward Elgar, 2002.
- Siirtymien palkkatyö (2001) Suikkanen, Asko; Linnakangas, Ritva; Martti, Sirpa; Karjalainen Anne. Sitran raportteja 16. Sitra.
- Slapin, Jonathan B. – Proksch, Sven-Oliver, Words as data: content analysis in legislative studies, s. 126–144 teoksessa Shane Martin – Thomas Saalfeld – Kaare W. Strøm (toim.), The Oxford handbook of legislative studies. Oxford University Press 2014.
- Sorsa, Ville-Pekka. Riittävätkö rahat yhteiseen hyvinvointiin? In J. Kananen (Ed.), Kilpailuvaltion kydyssä: Suomen hyvinvointimallin tulevaisuus (pp. 69-96). Gaudeamus. 2017
- Sorsa, Ville-Pekka (2014) Suomalaisen kilpailuvaltion hallintastrategia: koordinaatiota ilman synergiaa? Tutkijaliitto 2014 Tiede & edistys 39 (2014): 3, (195-213)
- Hakkarainen, Tyyne & Londén, Pia –Peltosalmi, Juha. Sosiaalibarometri 2015. SOSTE ry. https://www.soste.fi/wp-content/uploads/2018/11/sosiaalibarometri2015_nettiin.pdf Luettu 4.1.2021.
- Särkelä, Riitta (2016) Julkisen kumppanista markkinoiden puristukseen-sosiaali- ja terveysjärjestöjen muutos palvelujen tuottajana. Väitöskirja. Lapin yliopisto. Ensi- ja turvakotien liitto ry. Helsinki.
- <https://tem.fi/tyollistymista-edistava-monialainen-yhteispalvelu> (2020, työvoimapalveluiden järjestämisen tapa) <https://tem.fi/documents/1410877/2859687/Arvio+ty%C3%B6markkinatuen+rahoitus+udistuksen+vaikutuksista+01092014.pdf>
- Tuomi, Jouni & Sarajärvi, Anneli (2009). Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. 5. uudistettu painos. Helsinki: Tammi.
- Uudet kasvupalvelut mahdollistavat kasvun koko maassa. https://www.te-palvelut.fi/te/fi/nain_asioit_kanssamme/te_palvelut/ajankohtaista/00_2017/2017-03-02-01/index.html

- Tirronen, Jarkko (2011) Poliittikkaprosessin sisällä. Polkuriippuvuus, agendan asettaminen ja innovaatioiden leviäminen. Teoksessa Niemelä, Mikko & Saari, Juho (toim.) (2011) Poliittikan polut ja hyvinvointivaltion muutos. Kelan tutkimusosasto. Tampere, 26-45.
- Thornton, Patricia (2005): Disabled people, employment and social justice. *Social Policy & Society* 4, 65-73.
- Valtakari, M., Syrjä, H. ja Kiuru, P. (2008) Julkisen työvoimapalvelun palvelurakenteen uudistamisen vaikuttavuus. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Työ ja yrittäjyys 19/2008. Edita Publishing Oy, Helsinki.
- Valtioneuvosto 3/2016
<https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/79555/ty%C3%B6politiikan%20vaikuttavuus%20ja%20vaihtoehdot.pdf?sequence=1>
- Valtiovarainministeriö 40/2015, s. 30.
- Weible C, Heikkilä T, deLeon P, ym. Understanding and influencing the policy process. *Policy Sciences* 2012; 45:1 21.
- Yhteiskunnallinen yritys, ratkaisu 2000-luvun haasteisiin, Bland Jonathan, TEM 2010.
- Yhteiskunnallisista yrityksistä vauhtia palvelutuotantoon. Sitra. 2013.
<https://www.sitra.fi/artikkelit/yhteiskunnallisista-yrityksista-vauhtia-palvelutuotantoon/>
- Ylikännö, M (2011), Vuoden 2006 työmarkkinuudistus - aktivointia Arkadianmäellä. Teoksessa Niemelä, M., Saari, J. (toim.) Poliittikan polut ja hyvinvointivaltion muutos. Helsinki: Kelan tutkimusosasto, 206, 231.

Lait ja säädökset:

- HE (2003) Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi sosiaalisista yrityksistä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. HE 132/2003.
- Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi julkisista rekrytointi- ja osaamispalveluista, alueiden kehittämisen ja kasvupalveluiden rahoittamisesta ja yksityisistä rekrytointipalveluista sekä eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta. (HE 15/2017 vp). Luonnos.
https://tem.fi/documents/1410877/2132292/HE+luonnos+rekrylaiksi+jne+5_5_2017.pdf/16daaaab-0797-4376-be45-c5271e04d675
- Laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta (1295/2002)
- Laki sosiaalisista yrityksistä. HE 1351/2003.
<https://finlex.fi/fi/laki/alkup/2003/20031351>
- Sosiaalihuoltolaki. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2014/20141301>