

Lausunto koskien järjestön toiminnan yhtiöittämistä/osittaista yhtiöittämistä

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta 20.4.2017

Tausta

Maakuntien perustaminen merkitsee perustavanlaatuista muutosta Suomen julkisessa hallinnossa. Esimerkiksi TE-toimistot lakkaisivat vuoden 2019 alusta lukien, jolloin TE-palvelut siirtyisivät maakuntien järjestämisvastuulle 'järjestäjä-tuottaja' -mallia hyödyntäen. Maakunnat sopisivat ko. palvelujen tuottamisesta laissa säädettyt kriteerit täyttävien kuntien, yksityisten tai kolmannen sektorien tuottajien kanssa.

Lausunnon antaja, Yhteiskunnallisten yritysten liitto ARVO ry, edustaa sellaisia organisaatioita (yhdistykset, säätiöt, osakeyhtiöt, osuuskunnat, tms.) joiden omistajat tai perustajat ovat määritelleet jonkin yhteiskunnallisen päämäärän toimintaa ensisijaisesti ohjaavaksi ja jotka tekevät ainakin osin liiketoimintaa päämääränsä toteuttamiseksi. Yhteiskunnallisia ongelmia ratkovia yrityksiä on ETLAn mukaan Suomessa yli 19 000 ja ne työllistävät ainakin 126 000 ihmistä (ETLA 2015). Ei siis ole yhdentekevää, miten näiden toimijoiden elinvoimaisuus turvataan myös tulevaisuudessa maakunta- ja sote-ratkaisuissa.

1. Organisoitumismallista yleensä

Toimijan juridista muotoa tärkeämpää on se, että palveluiden todellinen vaikuttavuus varmistetaan ja ne toteutetaan tavoitteiden ja tarpeiden mukaisesti. Yhtiöittämisellä sinänsä ei voi katsoa saavutettavan mitään erityistä hyötyä verrattuna siihen, että järjestölähtöinen toimija toteuttaa TE-palveluja yhdistysmuotoisena. Siihen ei vaikuta myöskään uudistunut hankintalaki, koska jo nykyisellään palvelut ovat hyvin kilpailutettuja. Jopa niin pitkälle, että palveluiden hinta painottuu kokonaisvaikuttavuutta enemmän. Niin kuntien, tulevien maakuntien kuin muidenkin julkisten toimijoiden pitäisikin kyetä tarkastelemaan hankinnoissaan hintaa kokonaisvaikuttavuuden näkökulmasta ja tarpeeksi pitkällä perspektiivillä.

Myös useat säätiöpohjaiset järjestöt toteuttavat palveluita laaja-alaisesti tällä hetkelläkin. Uskomme, että vaikuttavuutta voidaan edistää palveluntuottajien moniarvoisuutta ja paikallisuutta tukemalla.

Järjestöillä on mahdollisuus halutessaan yhtiöittää osa toiminnastaan esimerkiksi TE-palvelujen osalta. Kuitenkin järjestön hallinto tulee silloinkin pitää mahdollisimman yksinkertaisena ja läpinäkyvänä. Palvelutoiminnan toteuttamisen tai yhdenvertaisuuden kannalta ei yhtiöittämisellä saavuteta erityistä hyötyä. Toisaalta säätiö- tai yhdistyspohjainen organisaatio maksaa jo nytkin palvelutoimintansa osalta veronsa yhteiskunnalle.

Säätiöt ja järjestöt voivat toimia yleishyödyllisinä ja toteuttaa säädekirjansa ja sääntöjensä mukaista perustehtäväänsä erikoistuneena vaativia palveluja tarvitseville kohderyhmille myös palauttamalla liiketoiminnan voittonsa takaisin toiminnan kehittämiseen. Tämä lisäarvo on vaarassa yhtiöittämisvelvoitteen astuessa voimaan ja yhtiöittämisvelvoite tulisi pahimmillaan rajaamaan tuottajien kenttää.

Työllisyyspalveluihin sisältyy merkittävää yksilöön koskevaa julkista vallankäyttöä, jota säädellään useassa laissa. Yksityinen toimija ei voi toimia julkisen vallan käyttäjänä, tämän vuoksi yhtiömuotoisena kohdataan merkittävä julkisen vallan käytön roolien ongelma.

2. Kannuste yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen

Osakeyhtiölaissa määritellään osakeyhtiön tarkoituksiksi tuottaa voittoa osakkeenomistajilleen, jollei yhtiöjärjestyksessä toisin määrätä. Jos julkiseen palveluun tarkoitetut niukentuneet taloudelliset resurssit ohjataan maakuntahallinnon määrittelemän hinnan tuottajille, joiden tehtävä on tuottaa ensisijaisesti voittoa omistajilleen, on mahdollista, ettei lopputuloksena synny riittävän tehokasta julkista palvelua käyttäjäasiakkaalle tai tilaajalle. Suomessa on jo vuosikymmenten kokemus yritysmaailmasta lainatusta projekti- ja hankeluontoisesta tavasta tuottaa työllisyyspoliittisia innovaatioita, joiden sovellettavuus on heikkoa ja vaikuttavuus usein olematonta tai ainakin vaikea todentaa. Pahimmillaan yhtiöittämisvelvoite voi johtaa sirpaleisen ja projektiluontoisen työtavan lisääntymiseen ja palveluohjauksen heikentymiseen, koska palvelun tuottajia ei enää ohjaa yleishyödyllisyys tai julkinen palvelutehtävä.

3. Asiakasohjaus- ja palvelutarpeen arviointi

Uudistuksen osana palveluohjausta siirretään ainakin osin keinoälyn hoitamaksi ja yksilöllisen kohtaamisen mahdollisuudet vähenevät. Sähköiset palvelut edellyttävät voimakasta itseohjautuvuutta ja soveltuvat heikosti kohderyhmille, joilla on vaikeuksia oman toiminnan suunnittelussa ja ohjaamisessa tai kielellisen tiedon prosessoinnissa. Vaikeasti työllistyvien henkilöiden tarvitsema tuki on usein monialaista ja palvelutarpeissa korostuu yksilöllisen palveluohjauksen merkitys ja oikea-aikaisuus. Nykylainsäädäntö antaa jo mahdollisuuden vastata tehokkaasti monien asiakasryhmien tarpeeseen. Ongelma ei niinkään ole lainsäädännössä vaan lainsäädännön soveltamisessa. Nykylainsäädännön soveltamisessa alueellisesti eroavat massakilpailutukset eivät vastaa erikoistuneisiin palvelutarpeisiin. TE- toimistojen palveluohjauksen osaamisen tasoa ja palvelujen tilaamisen käytänteitä tulisi kehittää yhteistyössä kolmannen sektorin ja järjestöjen kanssa. Näin voitaisiin saavuttaa parempaa palveluohjausta sekä vaikuttavia ja oikea-aikaisia palveluita. Tarvitaan palvelukonseptin uudistamista sekä parempaa lainsäädännön suomien mahdollisuuksien soveltamista. Yhtiöittäminen ei tulisi itseisarvoisesti vastaamaan monenlaisten asiakasryhmien tarpeeseen. Palvelukulttuurin ja palveluohjauksen sekä hankintakäytänteiden uudistaminen taas voi puolestaan merkittävästi lisätä vaikuttavuutta työvoimapalveluihin.

Palvelumuotoilun keinoin voitaisiin sanktioimisen sijaan rakentaa palveluja asiakkaan ja kohderyhmän tarpeista käsin. Palvelutarpeen arviointi TE- toimistoissa on haasteellista erityisesti vaikeasti työllistyvien kohderyhmien osalta. Yksittäisen virkailijan rooli on merkittävä ja kohdentuneella osaamisella voidaan saavuttaa vaikuttavuutta ja asiakaslähtöisempää palvelukulttuuria. Keinovalikoiman laajentamisella yksilölliseen suuntaan voitaisiin parantaa asiakkaiden kokemaa hyötyä sekä palveluiden vaikuttavuutta.

Työttömien kuntoutustarpeen tunnistaminen tulee tehdä yhdenmukaisesti ja systemaattisesti ja siihen kytkettävä toiminnallisen toimintakyvyn ja työkykyisyyden arviointimenetelmiä.

Erityisryhmien (nuoret, maahanmuuttajat, osatyökykyiset) työllistämiseen on hyödynnettävä välityömarkkinoiden työllistämismahdollisuuksia tavoitteellisesti ja systemaattisesti. Erityistarpeiden ja vaikuttavuuden turvaamisen kannalta TYP-palveluiden kaltainen moniammatillisuus on olennainen. Uudistuksessa tulee huomioida myös vaikeimmin työllistettävissä olevien työllisyyspalveluiden käyttäjien tarpeet.

4. Kokemustiedon hyödyntäminen kohdennetuissa palveluissa

Yhteiskunnalliset yritykset toimivat usein siellä, missä ihmiset tarvitsevat elämäänsä tavallista enemmän tukea; ne tuottavat palveluita muun muassa vanhuksille, vammaisille, lapsiperheille ja syrjäytymisuhan alla oleville nuorille. Nämä ovat ihmisryhmiä, joiden elämässä voi olla samanaikaisesti useita päällekkäisiä ja visaisia kysymyksiä. Ratkaisuksi tarvitaankin kokonaisuuden huomioon ottamista ja yksilöllisiä ratkaisuja. Juuri näissä haasteellisissa olosuhteissa yhteiskunnalliset yritykset ovat perinteisesti vahvoja.

Organisaatorakenteista riippumatta tulevat TE-palvelut sisältöineen ja niitä ohjaavat lait sekä niiden sovellutukset tulisi rakentaa nykyiset kokemukset huomioden. Järjestölähtöiset toimijat ja yhteiskunnalliset yritykset ovat toteuttaneet usein erikoistuneita, vaikuttavia palveluja erisuuruisille kohderyhmille. Ongelmaksi ovat muodostuneet TE-palveluiden kilpailutuksille tyypilliset massakilpailutukset, jotka eivät ole mahdollistaneet järjestölähtöisten toimijoiden osallistumista, koska TE-toimistot eivät ole hyväksyneet osatarjousten jättämistä.

Yleensä kilpailutuksissa on hyväksytty palvelujen tuottajiksi vain muutama palveluntuottaja, joille lähetetään kaikki vaikeasti työllistettävät pitkäaikaistyöttömät. Tällöin erityistä tukea tarvitsevat asiakkaat esimerkiksi autismin kirjon henkilöt tai muut erityisryhmät eivät ole saaneet erityistä tukea ja vaikuttavuutta työllistymiseen ei ole saatu aikaan. Syyksi osatarjousten hylkäämiseen on sanottu olevan se, ettei TE-toimistoilla ole mahdollista toteuttaa palveluohjausta, jolloin tietyissä palvelutarpeissa olevat henkilöt ohjautuisivat tietyille palveluntuottajille.

Seurauksena on se, etteivät asiakkaat saa tarvitsemiaan spesifejä palveluja (tulevat epätasa-arvoisesti kohdelluiksi) ja järjestöt eivät voi toimia palveluntuottajina (tuottajien epätasa-arvoinen kohtelu). Asiakkaiden palvelutarpeen tunnistamiseen eivät nykyiset TE-toimistot kertomansa mukaan pysty vastaamaan, rajallisen osaamisen takia, esimerkiksi erityisryhmien henkilöiden kohdalla.

Nykytilanteessa erityisen vaikeana näyttäytyy siis vaativassa työmarkkina-asetmassa olevien kohderyhmien palvelutarpeen tunnistaminen sekä palveluohjaus. TE-toimiston palveluohjaus kohdentuu liiaksi toimenpiteiden ketjuttamiseen tiukoissa aikamääreissä (palvelujen kesto liian lyhyt tulosten saavuttamiseksi). Vaikuttavuus on siten vaikeasti työllistyvien kohderyhmien osalta heikkoa. Tähän vaikuttaa mm. se, etteivät työllistettävät henkilöt ole ehtineet saavuttaa työllistämiseksi edellytettäviä taitoja myönnetyn palveluajan puitteissa.

Nykyinen palvelujärjestelmä on TEOS-työryhmänkin selvitysten mukaan pirstaleinen ja vastuut epäselvät; vaikeasti työllistyvät eivät aina saa tarvitsemaansa tukea oikea-aikaisesti; vammaisten henkilöiden palvelut yhä eriytyneet; palveluiden tulokset eivät vastaa tavoitteita jne.

Nykytilanteessa vaikeasti työllistettävien kohderyhmien tarvitsemat toimenpiteet eivät käynnisty oikea-aikaisesti vaan järjestelmä edesauttaa syrjäytymistä. Esimerkiksi nuoren alle 25-vuotiaan tulee olla 6kk työttömänä ennen TYP'in asiakkuuden saamista. Tämä ei millään voi tukea elämänhallinnan vahvistumista ja työelämään pääsyä, vaan kokemusten perusteella jopa edistää syrjäytymiskehitystä.

Kunnioittavasti,

Kimmo J. Lipponen
toimitusjohtaja
ARVO