

Anita Mattila

**KANSALAIJÄRJESTÖT
TYÖLLISTÄJÄNÄ YHTEISÖTALOUDESSA**

Sisällys

1	JOHDANTO	2
1.1	TUTKIMUKSEN LÄHTÖKOHDAT	2
1.2	TUTKIMUKSEN TAVOITE JA TEHTÄVÄT	4
1.3	TUTKIMUSAINEISTO JA MENETELMÄT	4
1.4	JULKAISUN RAKENNE.....	5
2	MITÄ ON YHTEISÖTALOUS?.....	6
2.1	YHTEISÖTALOUS MARKKINOIDEN VASTAKOHTANA.....	6
2.2	KANSALAIJÄRJESTÖJEN ASEMA JA SEN MÄÄRITYMINEN YHTEISÖTALOUDESSA	9
2.3	KANSALAIJÄRJESTÖT TYÖNANTAJANA JA TYÖLLISTÄJÄNÄ	15
3	MITÄ ON SOSIAALINEN TYÖLLISTÄMINEN?.....	20
3.1	SOSIAALISEN TYÖLLISTÄMISEN KÄSITE	20
3.1.1	SIIRTYMIEN TYÖMARKKINAT	22
3.1.2	VÄLITYÖMARKKINAT	24
3.2	TYÖLLISTÄMISEN TAVOITTEET	28
3.3	TYÖLLISTÄMISEN ASIAKASRYHMÄT	31
4	KANSALAIJÄRJESTÖT SOSIAALISENA TYÖLLISTÄJÄNÄ YHTEISÖTALOUDESSA: TULOKSET.....	35
4.1	TYÖLLISTÄVÄT KANSALAIJÄRJESTÖT	35
4.2	TYÖVOIMAPOLIITTISET TOIMENPITEET JA NIIHIN SISÄLTÄVÄT TEHTÄVÄT	39
4.3	YHTEISTYÖ JULKISEN JA YKSITYISEN SEKTORIN KANSSA.....	43
4.4	TOIMENPITEIDEN JÄLKEINEN TYÖMARKKINATILANNE	45
5	LOPUKSI.....	49
5.1	YHTEENVETO.....	49
5.2	POHDINTA.....	52
6	KIRJALLISUUS	54

1 JOHDANTO



1.1 Tutkimuksen lähtökohdat

Hyvinvointiyhteiskuntaan liittyy ajatus monitoimijuudesta, jossa hyvinvointipolitiikan toteutumista kuvaa lisääntyvä yhteistyö, vuorovaikutus, keskinäinen riippuvuus ja vastuiden uudelleenmäärittely julkisen talouden, markkinatalouden ja yhteisötalouden toimijoiden kesken. Paikallisille tasoille on muodostumassa erilaisia hyvinvointia ja työllisyyttä edistäviä palvelu- ja rahoitusmalleja, joissa hyvinvointivaltiolliselle kaudelle ominaisen universaalien sosiaalipolitiikan toteuttamiselle ei ole edellytyksiä. (Kunz 2004.)

Kansalaisjärjestöt ovat tärkeitä yhteisötalouden ja kansalaisyhteiskunnan toimijoita. Ne tarjoavat kansalaisille mahdollisuuksia yhteistoimintaan ja edistävät yhteisiä sosiaalisia ja yhteisön hyvinvointia palvelevia tavoitteita verkostomaisessa yhteistyössä muiden paikallisten toimijoiden kanssa. Järjestöjen toiminnalle on ominaista riippumattomuus julkisesta vallasta ja voittoa tavoittelematon talous. Järjestöjen perinteisiin tehtäviin sisältyy omalle jäsenistölle ja laajemmallekin asiakaskunnalle tarkoitetut demokratiaa ja osallisuutta edistävät sekä syrjäytymistä ehkäisevät toimintamuodot. (Möttönen & Niemelä 2005.) Kansalaisjärjestöt ovat myös merkittäviä sosiaalisia työntekijöitä työllistäessään ja kuntouttaessaan sekä työvoimahallinnon että sosiaalihuollon kautta ohjautuvia asiakkaita, vaikka vain harvat kansalaisjärjestöt nimeävät työllisyystoiminnan keskeiseksi toimintamuodokseen.¹

Tarkastelen tässä julkaisussa kansalaisjärjestöjen toimintaa ja yhteistyötä julkisen ja yksityisen sektorin kanssa sosiaalisen työllistämisen näkökulmasta. Sosiaalisella työllistämällä tarkoitetaan vaikeasti työllistettävien ja heikossa työmarkkina-asemassa olevien ryhmien toimintakyvyn ylläpitämistä ja mahdollista parantamista eri toimenpiteiden ja palvelujen

¹ Yhdistyksen ja järjestön käsitteitä käytetään usein samassa merkityksessä, mutta käsitteissä voidaan nähdä myös eroja. Yhdistyksen käsite viittaa kansalaistoimintaa ohjaavaan lainsäädäntöön. Yhdistys on useamman kuin kahden henkilön muodostama vapaaehtoisuuteen ja yhteiseen intressiin perustava yhteenliittymä. Lisämääreinä ovat itsehallinto, voiton tavoittelemattomuus ja se, että enemmistö jäsenistä ei ole palkkasuhteessa yhdistykseen. Yhdistykseen liittyy mielikuvia vuorovaikutuksellisuudesta. Järjestön käsite on vakiintumattomampi ja viittaa rakenteellisempaan ja organisoidumpaan toimintaan sulkien ulkopuolelle pienet harrastuspiirityypit ja epämuodolliset yhdistykset. Järjestön käsitettä käytetään myös yhdistysten muodostamista valtakunnallisista ja kansainvälisistä organisaatioista. (Siisiäinen & Kankainen 2009, 90–137.)

Tässä julkaisussa käytän käsitettä kansalaisjärjestö/järjestö korostamaan järjestön asemaa paikallisen tason toimijana ja organisaationa.

avulla työllistymisen edistämiseksi. Työllisyystoiminnalle on ominaista työtehtävien mukauttaminen työllistettävän toimintakykyä vastaavaksi ja asiakkaille tarjottu yksilöllinen ohjaus. Toiminta on yhteiskunnan rahoittamaa.

Yhteisötalouden toimijoita – kansalaisjärjestöjä, sosiaalisia yrityksiä ja säätiöitä – on koottu yhteistyöhön sosiaalisen työllistämisen ja sosiaalisen työllistämisen työmarkkinoiden eli niin kutsuttujen välityömarkkinoiden kehittämiseksi vuonna 2007 käynnistyneen Euroopan sosiaalirahaston kolmannen ohjelmakauden myötä. Poiketen eurooppalaisesta siirtymien työmarkkinoiden teoriasta, joka kattaa kaikkien työvoimaan kuuluvien henkilöiden työmarkkinoilla tapahtuvien siirtymien tarkastelun, välityömarkkinoilla Suomessa tarkoitetaan avoimen työttömyyden ja työllisyyden väliin sijoitettavia rakenteita, joilla edistetään työttömien työllistymistä avoimille työmarkkinoille, tarjotaan pitempiaikaisia tuetun työn ratkaisuja tai ohjataan takaisin peruspalveluihin.

Työvoimapolitiikan tavoitteet ohjaavat yhteisötalouden toimijoita tiivistämään yhteistyötä erityisesti työmarkkinoiden ja yritysten kanssa. Kansalaisjärjestöt sijaitsevatkin kahdella toimintalogiikaltaan varsin erilaisella rajapinnalla – suhteessa julkiseen ja hyvinvointipalveluihin ja – suhteessa yksityiseen ja avoimiin työmarkkinoihin. Vallitsevassa tilanteessa yhteisötalouden toimijoihin kohdistuu varsin suuria odotuksia yhtäältä hyvinvointipalvelujen tuottamisen ja yhtäältä sosiaalisen työllistämisen ja avoimille työmarkkinoille työllistymistä edistävän toiminnan näkökulmasta.

Kansalaisjärjestöjen asemaa määrittävät myös muut yhteiskunnalliset tahot, jotka yhtäältä korostavat niiden toimintaedellytysten turvaamista ja perinteisen vapaaehtoistyön tärkeyttä ja yhtäältä rinnastavat järjestöissä tehtävän työn markkinasektoriin. Järjestöjen arvoista ja niiden pohjalta muotoutuvista valinnoista ja toimintaympäristössä tapahtuvista muutoksista riippuu, millaiseksi on niiden asema, tavoitteet ja toimintamuodot kehittyvät ja millainen rooli niillä on työllistäjänä tai sosiaalisena työllistäjänä. Kansalaisjärjestöjä on tutkittu paljon mm. vapaaehtoistoiminnan, osallisuuden, yhteisöllisyyden ja demokratian näkökulmasta, sitä vastoin työllisyyden ja työllistämisen näkökulmasta järjestöjä on tarkasteltu hyvin vähän, mistä johtuen julkaisu tarjoaa tavanomaisesta hieman poikkeavan näkökulman kansalaisjärjestöjen tarkasteluun.

1.2 Tutkimuksen tavoite ja tehtävät

Kuvaan tässä julkaisussa kansalaisjärjestöissä tapahtuvaa sosiaalista työllisyystoimintaa. Tiedot perustuvat Kuopion seudulla keväällä 2011 tekemääni kyselyyn. Tutkimuksen tavoitteena on vastata kysymykseen,

- *Millaista on kansalaisjärjestöjen työllisyystoiminta, siihen liittyvä yhteistyö ja millaiseksi kansalaisjärjestöt arvioivat työvoimapolitiisiin toimenpiteisiin osallistuneiden henkilöiden työmarkkinatilanteen.*

Kyselyn toteuttamista varten työhallinnon työnantajarekisteristä poimittiin ne järjestöt, joissa on ollut tukityöllistettyjä vuosina 2008–2009. Kyselyn lähetin sähköisessä muodossa 91 järjestön toiminnanjohtajille keväällä 2011. Lisäksi suoritin kolme teemahaastattelua. Tutkimuksessa työllistämistoimintaa tarkasteltiin kansalaisjärjestöjen toimintamuotojen, asiakas- ja kohderyhmien sekä järjestöjen harjoittaman yhteistyön suhteen. Vastauksia analysoimalla hain vastauksia esimerkiksi seuraaviin kysymyksiin:

- Millä kriteereillä henkilöitä valitaan toimenpiteisiin?
- Mihin tehtäviin ja toimenpiteisiin henkilöt sijoittuvat järjestöissä?
- Missä asioissa kansalaisjärjestöt tekevät yhteistyötä viranomaisten ja yritysten kanssa työvoimapolitiisten toimenpiteiden aikana?
- Millaiseksi järjestöt arvioivat toimenpiteisiin osallistuneiden henkilöiden työllistymismahdollisuudet?
- Millainen on työllistettyjen henkilöiden työmarkkinatilanne toimenpiteen päättyessä?

1.3 Tutkimusaineisto ja menetelmät

Kyselytutkimuksessa käytin sekä määrällisiä että laadullisia mittareita. Määrällisten mittareiden avulla tarkastelen mm. tukityöllistettyjen asiakkaiden koulutusta, työkokemusta ja toiminta- ja työkykyä. Lisäksi tarkastelen heidän saamaa työhön perehdytystä ja työnhakuun liittyvää valmennusta.

Laadulliset mittarit sisälsivät avoimia kysymyksiä, joilla tarkensin kuvaa esimerkiksi asiakas- ja kohderyhmistä, työllisyystoiminnan asemasta ja työllisyystoiminnan tavoitteista, työtehtävien sisällöistä ja toimintamenetelmistä sekä harjoitetusta yhteistyöstä. Haastatte-

lussa syvensin kyselyn tuottamaa aineistoa laatimalla keskeistä tutkimusteemoista haastattelurungon.

Tulosten tarkastelun yhteydessä pohdin, miten yhteistyön luomisen tavoite on onnistunut, mitä yhteistyö tarkoittaa työllistettyjen työllistyvyyden ja osallisuuden tukemisen kannalta ja mitkä tekijät edistävät työllistettyjen työllistymistä avoimille työmarkkinoille ja mitkä vaikeuttavat sitä.

1.4 Julkaisun rakenne

Julkaisun etenee seuraavasti: johdannon jälkeisessä luvussa luonnehdin yhteisötalouden käsitettä, yhteisötalouden toimijoita ja yhteisötalouden tunnusmerkistöä. Keskeiseksi tarkastelukohteeksi nostan myös kansalaisjärjestöjen asemaan vaikuttavien tekijöiden pohdinnan sekä kansalaisjärjestöjen tarkastelun työnantajaroolin näkökulmasta.

Kolmannessa luvussa tarkastelen kansalaisjärjestöjä sosiaalisen työllistämisen työmarkkinoilla, joista lähemmin tarkastelen siirtymien työmarkkinoiden ja välityömarkkinoiden käsitteitä. Tämän liittyen tarkastelen myös sosiaalisen työllistämisen tavoitteita, menettelytapoja ja keskeisiä asiakasryhmiä.

Neljännessä luvussa kuvaan kansalaisjärjestöjä niille suunnatun kyselyn ja haastattelun tulosten perusteella. Luvussa tarkastelen, millaisia ovat sosiaalista työllistämistä harjoittavat kansalaisjärjestöt, millaisiin työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin ja työtehtäviin asiakkaat sijoittuvat ja millaista yhteistyötä ne tekevät työllistämisen edistämiseksi. Lisäksi esittelen kansalaisjärjestöjen näkemyksiä tukityöllistettyjen henkilöiden työmarkkinatilannetta työllistämisyksikön päätyttyä.

Raportin lopussa esitän yhteenvedon ja tarkastelen tuloksia erityisesti sosiaalipoliittisesta näkökulmasta.

2 MITÄ ON YHTEISÖTALOUS?



2.1 Yhteisötalous markkinoiden vastakohtana

Yhteiskuntatutkimuksessa ja -keskustelussa on 1990-luvulta lähtien etsitty keinoja kytkeä taloudellinen ja sosiaalinen tiiviimmin toisiinsa. Tämä on ilmennyt pohdittaessa sosiaalitalouden ja yhteisötalouden merkitystä ja suhdetta talouteen ja sosiaaliseen markkinatalouteen. Sosiaalitaloudesta ja sen ylä- ja alakäsitteistä samoin kuin siitä, mitä ilmiöitä kuuluu määritelmien alaan, on esitetty toisistaan eriäviä näkemyksiä, joten tältä osin tieteellinen keskustelu käsitteiden sisällöistä ja niiden hierarkioista jatkuu.

Englanninkielisistä käsitteistä *social economy*, *social economics*, *socio-economics*, *economic aspects of social policy and social security* ja *economics of social security* on Suomessa käytetty käännoä sosiaalitalous. *Social economy* viittaa taloudelliseen toimintaan, mikä ei ole voittoa tavoittelevaa eikä julkista. *Social economy* -käsitteessä korostuvat yhteisvastuullisuus, kansalaislähtöisyys, paikallinen demokratia ja paikalliset taloudet sekä ja työn ja hyvinvoinnin asettaminen taloudellisten intressien edelle. *Social economics* ja *socio-economics* -käsitteitä käytetään yleisesti tieteellisessä tutkimuksessa ja *economic aspects of social policy and social security* -ilmaisua käytetään viittaamaan sosiaalipolitiikan talouteen tieteellisenä tutkimuskohteena. (Pusa, Piirainen, Kettunen & Kainulainen 2003, 181–195.) Suomalaisessa keskustelussa sosiaalitaloutta on tulkittu kahdella tavalla; yhtäältä sosiaalitalous on määritelty sosiaalipolitiikan taloudeksi (*social economics*) ja yhtäältä yhteisötaloudeksi (*social economy* tai *community economy*). Sosiaalitalous on yläkäsite sosiaalipolitiikan taloudelle ja yhteisötaloudelle (Poutanen 2006, 194–207; Immonen 2006).

Varsinkin EU:n ja hyvinvointivaltion ideologisen muutoksen myötä on omaksuttu näkemyksiä yhteisötalouden toimintamallien soveltamismahdollisuuksista lähtökohtaisesti hyvinvointivaltiollisiin sosiaalipoliittisiin tehtäviin ja sosiaalisten ongelmien ratkaisuun, kuten työttömyyden ja syrjäytymisen ehkäisyyn.² Yhteisötaloudella on sekä taloudellisen että sosi-

² Euroopan parlamentin yhteistalouden perusteluissa (2009) todetaan, että yhteisötaloudella on sekä taloudellinen että sosiaalinen ulottuvuus. Eurooppalaiset ja suomalaiset yhteisötalouden käsitteet kuitenkin eroavat toisistaan ja aiheuttavat tulkintavaikeuksia. Euroopassa yhdistykset määritellään usein yrityksiksi ja yritykset voittoa tavoitteleviksi ja voittoa tavoittelemattomiksi. Suomessa yhdistyksiä on luonnehdittu voittoa tavoittelemattomiksi, joskin viime vuosina niiden toimintaa on ryhdytty tarkastelemaan voiton tavoittelun näkökulmas-

aalisen toimijan rooli. Yhteisötalouden katsotaan edistävän vakaata ja kestäväää talouskasvua, tulojen ja vaurauden oikeudenmukaisempaa jakoa ja taloudellista demokratiaa.³

Yhteisötalouden kiihkeimmät puolestapuhujat tarkastelevat sosiaalisia ongelmia pitkälti kansalaisyhteiskunnan näkökulmasta ja pitävät yhteisötaloutta kansalais- ja paikallislähtöisen yhteisöllisyyden mahdollistajana ja siten hyvinvointivaltiollisen ja markkinalähtöisen toiminnan vastakohtana. (esim. Köppä 2006, 149–163.) Tällöin etsitään keinoja siihen, miten kansalaiset voisivat omista lähtökohdistaan ja omin taloudellisten yhteenliittymien avulla tuottaa hyvinvointia, mikä ajatus sisältyy myös Euroopan sosiaalisen mallin subsidiariteetti-periaatteeseen.

Pättiniemi (2006, 21–28) korostaa, että yhteisötalouden käsite poikkeaa kolmannen sektorin käsitteestä, jolla tarkoitetaan lähinnä yhdistysten muodostamaa voittoa tavoittelematonta (non-profit) kenttää. Yhteisötalouden organisaatiot edustavat ei-varsinaisesti voittoa tavoittelevia organisaatioita. Voittoa tavoittelemattoman sektorin analyysissä käsitteen ulkopuolelle on rajattu kaikki ne toimijat, joka jakavat perustajalle, hallinnoijalle tai rahoittajalle voittoa jossakin muodossa. Yhteisötalouden näkökulmasta voiton tavoittelusta ja jaosta pidättäytyminen ei ole keskeinen kolmatta sektoria koskeva vaatimus. Voittoa tavoittelemattoman sektorin näkökulma sivuuttaa vaatimukset demokraattisesta rakenteesta, mikä on yhteisötalouden keskeisimpiä elementtejä. Yhteisötaloudeskeskeisessä tarkastelussa ei-demokraattisesti toimivat organisaatiot rajataan kolmannen sektorin ulkopuolelle. Kolmas ero koskee ihmisten palvelukriteeriä. Yhteisötalouden näkökulma korostaa ihmisten ja muiden yhteisötalouden toimijoiden palvelemista, kun taas voittoa tavoittelemattoman sektorin ensisijaisiin tavoitteisiin ei kuulu ihmisille suunnattujen palvelujen tarjoaminen.

Näkökulmat eroavat toisistaan myös siinä, mitä tehtäviä ne hoitavat. Voittoa tavoittelemattomia organisaatioita koskeva lähestymistapa asettaa kolmannen sektorin valtioval-

ta. Voittoa tavoittelemattoman yritystoiminnan mahdollisuuksista Suomessa on keskusteltu varsin niukasti. Euroopan unionin antamissa ohjeissa todetaan, että sosiaalitalous on yleisin vastine termille social economy. Ohjeissa suositellaan käytettäväksi termiä osuus- ja yhteisötalous.

EU:ssa osuus- ja yhteisötalous on jaettu kansallisia tilinpitojärjestelmiä suunniteltaessa kahteen osaan: markkina- ja yrityssektoriin ja markkinattomiin tuottajiin. Ensin mainittuun lukeutuvat ouuskunnat, keskinäiset yhtiöt sekä niiden ja muiden yhteisötalouden toimijoiden valvonnassa olevat yritykset ja jälkimmäiseen yhdistykset ja säätiöt. Sosiaaliset yritykset sijoittuvat tässä jaottelussa niiden välimaastoon (Osuus- ja yhteisötalous Euroopan Unionissa 2007, 9)

³ Nyt käytävä keskustelu yhteisötalouden mahdollisuuksista työpaikkojen luomisessa ja kaikille avointen työmarkkinoiden kehittämisessä on pitkälti samankaltaista kuin keskustelu kolmannen sektorin mahdollisuuksista 1980-luvulla. Yksityisen ja julkisen sektorin välimaastoon sijoittuvaa taloudellisen toiminnanmuotoa perustellaan sillä, että yritysten kiristyvät tehokkuusvaatimukset sulkevat yhä useampia ihmisiä avointen työmarkkinoiden ulkopuolelle.

ja markkinoiden väliin, jolloin sen ydinalueen (sosiaalisen kolmannen sektorin) tehtävänä on tyydyttää niitä sosiaalisia tarpeita, joista julkinen ja yksityinen sektori eivät huolehdi joko taloudellisen niukkuuden tai asiakkailta vaadittavan maksukykyisyyden vuoksi. Keskeisiksi kolmannen sektorin ja yhdistysten toimintatavoiksi nousevat tällöin vapaaehtois- ja hyväntekeväisyystyö. Yhteisötalouden näkökulmasta kolmas sektori sijoittuu pääomavaltaisen ja julkisen sektorin välimaastoon, jolloin kolmas sektori on yhteiskunnallisen hyödyn tukipilari, ja sen tehtävä on vastata erilaisiin sosiaalisiin tarpeisiin. (Osuus- ja yhteisötalous Euroopan Unionissa 2007.) Kolmannen sektorin käsitteellä viitataan julkisen, yksityisen ja perheiden väliin jäävään alueeseen, jolle on tunnusomaista voittoa tavoittelematon talous ja toiminnan yhteiskunnalliset, sosiaaliset tai yhteisön hyvinvointia edistävät tavoitteet. Keskeisiä toimijoita ovat kansalais- ja etujärjestöt, puolueet, uskolliset yhdyskunnat, kansan- ja kansalaisopistot, yhteiskunnalliset liikkeet ja kansalaisverkostot (Nivala 2010, 199–226).⁴

Yhteisötalous edustaa uusliberalismille vastakkaista ajattelutapaa näyttäytyen taloudellisen toiminnan erityisenä muotona, johon on kiteytyvät seuraavat neljä näkökulmaa. Se on toimintaa, jossa yhdistyy taloudellinen aktiviteetti ja sosiaalinen hyödyllisyys sosiaalisten tarpeiden tyydyttämiseksi. Se on suunnattu henkilöille, joiden tavoitteena on luoda keinoja työelämässä pärjäämiseen ja muiden perustarpeiden tyydyttämiseen. Sen rakenteiden ja normien tarkoituksena on edistää toimijoiden osallisuutta, demokraattisuutta ja varmistaa toiminnan itsenäisyys ja tavoitteiden saavuttaminen (Immonen 2006, 85). Osuustoimintaa on pidetty yhteisötalouden keskeisenä osa-alueena. Yhteisötalous on sittemmin laajentunut osuustoiminnan ulkopuolelle ja käsittää myös muita toimijoita, jotka noudattavat osuustoiminnan periaatteita. Tällaisia ovat keskinäiset yhtiöt ja ne taloudellista toimintaa harjoittavat yhteisöt, joiden ensisijainen tavoite on palvella jäsenistöään (Poutanen 2006, 194–207).

Immonen (2006, 12) tiivistää yhteisötalouden osuuskuntien, keskinäisten yhtiöiden, yhdistysten ja säätiöiden harjoittamaksi taloudelliseksi toiminnaksi, jonka tavoitteena on demokraattisen yhteistyön avulla edistää jäsenten ja ympäröivän yhteisön sosiaalisesti ja taloudellisesti kestävää hyvinvointia. Näiden organisaatioiden yhteisiä piirteitä ja tavoitteita

⁴ Nylund (2006, 174–193) käyttää välitason käsitettä kuvaamaan oma-apuryhmiä, kansalaisjärjestöjä, yhdistyksiä, säätiöitä, osuuskuntia ja vaihtoehtoprojekteja, joissa on sekä maksullista palvelutoimintaa (palkatut ammattilaiset) että organisoitua vapaaehtoistoimintaa ja omaehtoista kansalaistoimintaa (vapaaehtoistyöntekijät ja kansalaiset). Välitason toimijat sijoittuvat epäviralliseen talouteen kuten kotitaloudetkin, mutta erottuvat kotitalouksista organisoidun toimintansa vuoksi.

Nylundin mukaan paikallistalouden laajenemiselle reaalisia on mahdollisuuksia, mutta välitason toimijoita tarvitaan lisää. Kysymys paikallistalouden ja välitason kehittämisestä on ajankohtainen suunnitteilla olevan kuntauudistuksen, kiristyvän kuntatalouden sekä globalisoituvan markkinatalouden valossa, sillä hyvinvointipalveluiden keskittyminen suuriin taajamiin saattaa heikentää hyvinvointipalvelujen saatavuutta.

ovat riippumattomuus julkisesta vallasta, palvelujen tuottaminen jäsenille tai yhteisöille, yksilön etu vastakohtana pääoman edulle, demokraattisuus ja muiden kuin taloudellisten päämäärien tärkeys (Vivet & Thiery 2000).

Euroopan parlamentin yhteisötalouden perusteluissa (2009) yhteisötalouden toimijat määritellään eri ominaisuuksien ja arvojen perusteella seuraavasti: yhteisötaloudessa on kyse henkilökohtaisten ja sosiaalisten tavoitteiden asettamisesta etusijalle pääomaan nähden, yhteisvastuullisuuden ja vastuun periaatteiden puolustamisesta ja täytöntöönpanosta, käyttäjäjäsenten etujen ja yleisen edun yhdistämisestä, jäsenten toteuttamasta demokraattisesta valvonnasta ja jäsenten vapaaehtoisesta ja avoimesta liittymisestä, itsenäisestä hallinnosta ja riippumattomuudesta suhteessa viranomaisiin sekä ylijäämän ohjaamisesta kestävään kehitykseen, jäsenille palveluista koituvan hyödyn ja yleisen hyödyn tavoitteiden saavuttamiseksi. Parlamentin esityksessä todetaan myös, ettei yhteisötalouden yrityksiin tulisi soveltaa samaa kilpailulainsäädännön tulkintaa kuin muihin yrityksiin.

Viime vuosina on kuitenkin kysytty, missä määrin yhteisötalouden toimijat voisivat toimia markkinoiden ehdoilla ja hoitaa sosiaalipoliittisia tehtäviä yksin tai yhteistyössä julkisen sektorin kanssa. Kunnan, Kelan ja valtion kanssa toteutettava yhteistyö perustuu rahoituskumppanuuteen esim. ostopalvelujen, maksusitoumusten, palvelusetelijärjestelmän tai rahallisten avustusten muodossa ja mainitut julkiset toimijat ovat tässä tutkimuksessa tarkasteltavien järjestöjen näkökulmasta maksaja-asiakkaita. Tilannetta on kuvattu näennäisten tai puolittaismarkkinoiden markkinoiden käsitteellä, sillä palvelujen tarjoaminen ja tuottaminen tapahtuu julkisen vallan asettamien kriteereihin ja kummankaan osapuolen ensisijaisena tavoitteena ei ole voiton tavoittelu (Saari 2001, 134–136). Yhteisötalouden toimijoista erityisesti aatteelliset yhdistykset ovat kasvattaneet rooliaan hyvinvointipalvelujen tarjoajina. Tämä koskee kuitenkin vain pientä osaa kansalaisjärjestöistä. Osan toiminta ei liity millään tavalla palvelutuotantoon, osa järjestöistä toimii aloilla, joilla on yksityistä palvelutuotantoa ja osa järjestöistä pitäytyy vapaaehtoistyössä. (Möttönen & Niemelä 2005.)

2.2 Kansalaisjärjestöjen asema ja sen määrittäminen yhteisötaloudessa

1990-luvulta lähtien yhteisötalouden mahdollisuuksia on tarkasteltu työvoimapolitiikassa. Yhteisötalouden toimijoiden toivotaan synnyttävän uusia työpaikkoja ja osallistuvan syrjäytymisen ehkäisyyn, mistä on saatu useissa Euroopan maissa ja Kanadassa hyviä kokemuksia.

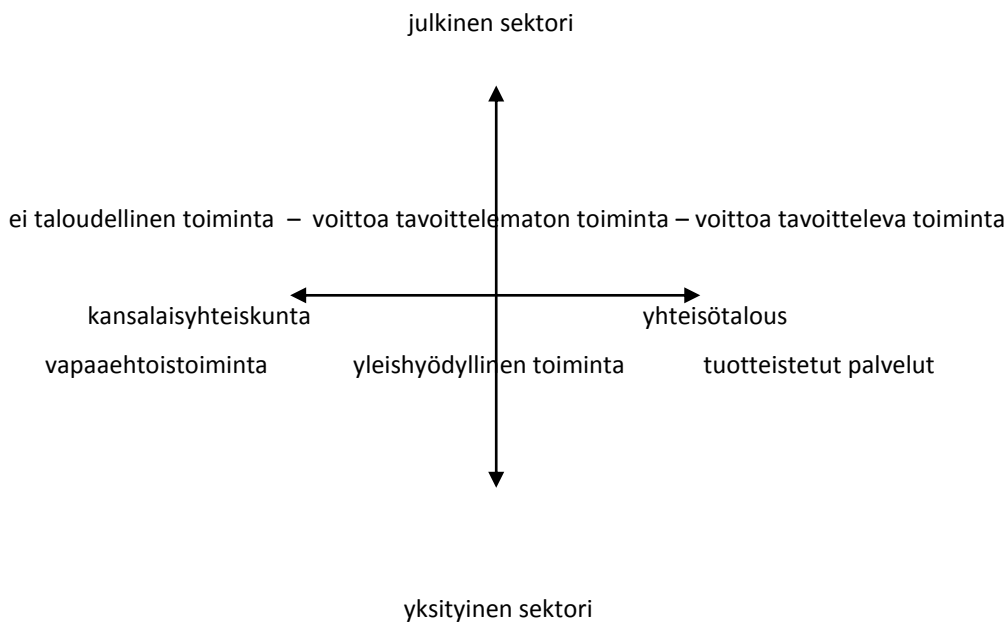
(Hakkarainen, Airaksinen & Selin 2005; Matthies 2005, 305–321). Vaikka yhteisötalouden mahdollisuuksien laajamittainen arviointi on vasta käynnistymässä EU -maissa ja Suomessa, työllisyysohjelmissa ja -strategioissa on asetettu tavoitteeksi luoda uudenlaisia työmarkkinallisia ratkaisuja siirtymien työmarkkinoiden ja välityömarkkinoiden idean mukaisesti. Näillä työmarkkinoilla tarjotaan aktiivitoimenpiteitä, joista työttömät työnhakijat voivat mahdollisuuksiensa mukaan edetä avoimille työmarkkinoille tai saada pidempiaikaisen mahdollisuuden tuettuun työhön.

Suomalaisessa työvoimapolitiisessa keskustelussa on pohdittu erityisesti kansalaisjärjestöjen mahdollisuuksia työllisyyden edistämässä. (Helander 1998, 14–15). Tällöin on tarkasteltu järjestöjen edellytyksiä tarjota palkkatyötä vastauksena työttömyyden lisääntymiseen ja julkisen talouden niukkuuden ongelmiin – toisaalta on korostettu kansalaisjärjestöjen vapaaehtoistyönä tarjottua työpanosta työttömyydestä aiheutuvassa syrjäytymisen ehkäisyssä ja osallisuuden lisäämisessä. (ks. Järjestöt sosiaali- ja terveyspolitiikan toimijoina 2003; Hallituksen strategia-asiakirja 2004; Hyvinvointi 2015 -ohjelma 2007.) Järjestöjen aseman korostumiseen ovat vaikuttaneet EU:n työllisyyspoliittiset ohjelmat ja niitäkin laajempina taustoittavina kysymyksiä hyvinvointivaltiollisessa ja -ideologisessa kehityksessä tapahtuva muutos, missä kehityksen suuntaa määrittää yhä enemmän markkinoiden merkityksen vahvistaminen (esim. Pollitt & Boukaert 2000; Julkunen 2006).

Kansalaisjärjestöjen asema ei kuitenkaan ole yksiselitteinen ja sen määrittämiseen vaikuttavat kilpailuneutraaliteettivaatimukset, kilpailukykyä korostava poliittinen ajattelu sekä rahoittajien ja yhteistyökumppaneiden määrittelevät ehdot. Kilpailuneutraaliteettivaatimukset ovat ilmenneet esimerkiksi verolain tulkinnoissa koskien järjestöjen perinteisiä tunnusmerkkejä eli yleishyödyllisyyttä ja voittoa tavoittelemattomuutta. Rakenteellisesti yleishyödylliset yhteisöt ovat yksityisiä ja tiettyjä tarkoitusta varten perustettuja. Yleishyödyllistä toimintaa harjoittavalle yhteisölle voidaan myöntää vapautus yhtiö- ja tuloveroista, mikäli se noudattaa tiettyjä arvokkaiksi katsomiaan periaatteita.

Tuloverolain 22 §:n mukaan rekisteröityä yhdistystä voidaan pitää tulo- ja arvonlisäverotuksessa yleishyödyllisenä, mikäli se täyttää seuraavat kriteerit: yhdistys toimii yksinomaan ja välittömästi yleiseksi hyväksi, yhdistyksen toiminta ei kohdistu vain rajoitettuun henkilöpiiriin ja yhdistys ei tuota toiminnallaan siihen osalliselle taloudellista etua osinkona, voittoosuutena tai kohtuullista suurempaa palkkana. Elinkeinotoimintaa harjoittava yhteisö voi säilyttää yleishyödyllisyysstatuksen, jos harjoitettu elinkeinotoiminta liittyy kuvion 1. mukai-

sesti läheisesti yleishyödyllisen tarkoituksen toteuttamiseen ja yhteisöllä on tarkoituksensa mukaista yleishyödyllistä toimintaa.



Kuvio 1. Yleishyödyllisyyden suhde julkiseen ja yksityiseen sektoriin

Kansalaisjärjestöjen toiminnan monipuolistuessa niiden aseman ja tehtävien hahmotamisesta on tullut entistä vaikeampaa. Tällöin on pyritty ratkaisemaan, mikä on järjestöjen yleishyödyllistä toimintaa, mikä on järjestöjen yleishyödyllistä toimintaa tukevaa omaa varainhankintaa ja mikä on markkinoilla kilpailevaa elinkeinoveron alaista toimintaa. Yleishyödyllisen ja elinkeinotoiminnan välisestä suhteesta on käyty vilkasta keskustelua Verohallituksen annettua vuonna 2005 ohjeen yleishyödyllisten järjestöjen ja säätiöiden verottamisesta. Ohjeen katsottiin tiukentaneen siihen asti vallinnutta laintulkintaa (Vuorinen, Särkelä & Peltosalmi 2006). Verohallinto ja yleishyödylliset järjestöt ovat jatkaneet yhteistyötä verotusaseman selkeyttämiseksi tavoitteena verotusohjeen (753/32/2005) uudistaminen ja ottaen huomioon myös Oikeusministeriön työryhmämietinnössä Kansalaisyhteiskunnan toimintaedellytykset (2006) esitetyt linjaukset. Laajasti elinkeinotoimintaa harjoittavat järjestöt rinnastetaan yrityksiin.

Myös RAY (2010) on täsmentänyt avustustoiminnan ehtoja suhteessa markkinaperusteiseen ja julkiseen palvelutoimintaan. Ehtojen mukaan rahoituksella ei tule aiheuttaa vähäistä suurempaa kilpailua vääristävää haittaa ja saattaa palveluiden tuottajia eriarvoiseen asemaan. Rahoitusta ei myöskään myönnetä toimintaan, mikä on tulkittavissa kuntien teh-

täväksi. Näin RAY korostaa järjestöjen traditionaalista aatteellista vapaaehtois- ja kansalais-työtä rahoituksen myöntämisen ehtona. Samalla RAY on ottanut käyttöön järjestölähtöisen auttamistyön käsitteen kuvaamaan palvelujen ja vapaaehtoistoiminnan välimaastoon sijoituvaa toimintaa. Yleishyödyllisen ja elinkeinotoiminnan välisen tulkinnan vaikeus piilee siinä, että järjestöt tarjoavat palveluja osana sääntöjen ja tarkoituspöytäkirjan mukaista aatteellista ja yleishyödyllistä toimintaa, jossa palvelu-, jäsen- ja vaikuttamistoiminnan välistä erottelua on hankala tehdä.⁵ Järjestöjen verotuksen, avustustoiminnan ja kilpailulainsäädännön vuoksi mainitut toiminnot tulee kuitenkin pystyä erottamaan toisistaan. Järjestöjen kannalta rajanveto yleishyödyllisen toiminnan ja elinkeinotoiminnan kannalta ei ole täysin relevanttia, koska yhdistyslain mukaan järjestötoiminnan tavoitteena ei ole taloudellisen voiton saavuttaminen eikä toiminta kirjanpidonkaan mukaan ole usein ylijäämäistä. Samaa ajattelua on sovellettu myös työllisyyspolitiikassa, jossa on tarkasteltu palkkatuen kilpailua vääristäviä vaikutuksia.

Kuntien taloudellinen tilanne vaikuttaa siihen, millaisia hyvinvointipalvelujen tuottamisen mahdollisuuksia kansalaisjärjestöille avautuu; ostavatko kunnat palveluita järjestöiltä vai tukevatko ne järjestöjen perustehtävänä pitämää toimintaa vai pitäytyvätkö järjestöjen tukemisesta kokonaan.⁶ Kunnan hankkiessa palvelut organisaationsa ulkopuolelta, hankinta on pääsääntöisesti kilpailutettava. Taustalla vaikuttaa EU:n hankintadirektiiviin perustuva hankintalainsäädäntö. Uudistettu hankintalaki ottaa huomioon erityisosaamista edellyttävät hankinnat. Osa järjestöistä on pyrkinyt tuomaan esille, että tuotteistaminen ja kilpailuttaminen sopivat heikosti niiden tuottamiin palveluihin, mutta osalle kilpailuttaminen ei tuota vaikeuksia (Kittilä 2004). Vaikeasti tuotteistettavia palveluja ovat sellaiset ihmisten hyvinvointiin vaikuttavat tekijät, jotka edellyttävät järjestöjen asiakkailta elämisen suunnan muutosta kuten sosiaalisen toimintakyvyn kohentumista tai palveluja, jotka tuotetaan yhteistyöverkostoissa tai palveluissa, joille on ominaista pienten asiakasryhmien auttamisessa tarvittava erityisosaaminen.

⁵ Suomalaisessa lainsäädännössä ei ole määritelty, mitä yleishyödyllinen palvelu tarkoittaa. Yleishyödyllisiksi palveluiksi Euroopassa luetaan markkinoilla tuotettavat palvelut ja ne palvelut, joilla ei ole markkinoita ja jotka viranomaiset luokittelevat yleishyödyllisiksi ja joihin sovelletaan julkisen palvelun velvoitetta (yleishyödyllisen ja elinkeinotoiminnan erottelusta ks. Kansalaisyhteiskunnan toimintaedellytykset 2006).

⁶ Kansalaisjärjestöjen asemaa suhteessa kuntiin ei kuitenkaan voida pitää alisteisena vaan itsenäisinä ja yhteissuhteissaan tasa-arvoisina. Kuntien tulisivat tämän ajattelutavan mukaan luoda järjestöille sellaisia edellytyksiä ja olosuhteita, joissa järjestöt voivat saavuttaa omia tavoitteitaan ja samalla hyödyttää muita yhteistyökumppaneita. (Möttönen & Niemelä 2005, 104.)

Kilpailuttamisessa menestyminen edellyttää, että palvelujen sisältö, määrä ja laatu ovat hyvin määriteltyjä. Kilpailuttaminen ja määräaikaisten palvelujen tuottamista koskevat sopimusjaksot saattavat johtaa vapaaehtoistoiminnan ja kansalaisyhteiskunnan merkityksen kaventumiseen (Ojala 2010). Tässä tilanteessa järjestöt ovat voimakkaasti tuoneet esiin tarpeen perustoimintaa turvaavaan rahoitukseen. (Vuorinen, Särkelä & Peltosalmi 2006, 55, 122.) Suomessa keskustelua järjestöjen asemasta käydään pitkälti markkinatalouden ja taloudellisen kilpailun ehdoilla samalla, kun Euroopan parlamentti on puhunut yhteisötalouden puolesta ja korostanut sen merkitystä palvelujen, työllisyyden ja sosiaalisen sekä alueellisen koheesion edistämisessä.

Varsin monet kansalaisjärjestöt kokoavat rahoituksensa monista rahoituslähteistä. Rahoitus saattaa muodostua mm. kunnan myöntämästä yleisavustuksesta tai julkisille toimijoille myydyistä palveluista, RAY:n yleisavustuksesta tai investointi- ja projektiavustuksesta, kansallisesta työllisyyspoliittisesta avustuksesta, ESR-rahoituksesta, asiakasmaksuista tai lahjoituksista. Useat rahoittajat ovat asettaneet rahoituksen saamisen edellytykseksi järjestökriteerin lisäksi eri toimijoiden välisen yhteistyön. Hankerahoitus kuitenkin koetaan ongelmalliseksi siihen liittyvän byrokratian, määräaikaaisuuden ja hankerahoituksen sektoroitumisen vuoksi. Erilaisiin tarkoituksiin tai kohderyhmien auttamiseen tarkoitettuja hankerahoituksia haetaan niihin erikoistuneilta rahoittajilta, esimerkiksi työllisyyden edistämiseen tarkoitettuja varoja haetaan ELY-keskuksista ja nuorten osallisuutta lisääviä varoja esimerkiksi lääneiltä, RAY:stä, OKM:stä tai STM:stä. Rahoittajat edellyttävät usein myös dokumentoituja näyttöjä toiminnan tuloksellisuudesta ja vaikuttavuudesta. Tämä on saanut järjestöt osallistumaan arviointitutkimuksiin tai kehittämään omaa sosiaalista tilinpitojärjestelmää. Rahoitusvaihtoehtoehtojen monipuolistuessa ja vaikuttavuuden arviointiin liittyvien vaatimusten kasvaessa on yhä tärkeämpää miettiä, mistä näkökulmasta arviointia suoritetaan ja miten se palvelee eri tahoja.

Edellä mainittujen seikkojen valossa kansalaisjärjestöillä on muutamia perusvaihtoehtoja. Ne voivat keskittyä perinteiseen vapaaehtoistyöhön perustuvaan toimintaan ja etsiä niitä toiminnan areenoita, joita avautuu julkisen ja yksityisen sektorin rajapinnoissa. Ne voivat erikoistua hanketoimintaan tai tuotteistaa ja markkinoistaa palvelujaan. Järjestöjen on myös mahdollista jakaa toiminta perinteiseen vapaaehtois- ja kansalaisjärjestötyöhön, jolloin osa toiminnasta säilyy ei-taloudellisena ja yleishyödyllisenä ja tuotteistettuihin palveluihin, jolloin osa toimintaa on voittoa tavoittelevaa markkinaehtoista ja yritysmäistä (Romppainen

2003). Viimeksi mainittua mahdollisuutta kuvaa taulukon 1. neljäs lohko, jossa kansalaisjärjestöt säilyttävät mahdollisuutensa erilaisten rahoituslähteiden käyttämiseen.

Taulukko 1. Kansalaisjärjestöjen toimintavaihtoehdot

<p><i>1. Toimintakyvyn ylläpitäminen ja kuntoutuminen</i></p>	<p><i>2. Työllistymisen tukeminen</i></p>
<p>Tavoitteena toiminta- ja työkyvyn ylläpitäminen ja kuntoutuminen sekä osallisuuden lisääminen Asiakkaat vaarassa syrjäytyä ja tarvitsevat elämönhallinnan tukea Vapaaehtoistyön merkitys suuri Työvoimapolitiittiset tavoitteet toissijaisia RAY, kuntien avustukset Järjestö ry.</p>	<p>Tavoitteena työllistymisen tukeminen Työllistetyt henkilöt vaikeasti työllistyviä ja tarvitsevat (elämönhallinnan ja) työllistymisen ohjausta ja tukea Työvoimapolitiittiset tavoitteet ensisijaisia Välityömarkkinat RAY, hankerahoitukset Järjestö ry.</p>
<p><i>3. Kaupalliset palvelut</i></p>	<p><i>4. Eriytetyt palvelut</i></p>
<p>Tavoitteena tuotteistettujen palvelujen myyminen Maksavat asiakkaat Ei työvoimapolitiittisia tavoitteita Avoimet kilpaillut työmarkkinat Palvelujen myyntitulot Järjestö oy.</p>	<p>Tavoitteena palvelujen tarjoaminen eri asiakasryhmille Rahoitus eri lähteistä Järjestö oy ja ry</p>

Ensimmäisessä vaihtoehdossa järjestö tarjoaa osallistumismahdollisuuksia ja tukea syrjäytymisvaarassa oleville henkilöille. Toiminta on järjestöjen perinteistä aatteellista vapaaehtoisuuteen perustuvaa toimintaan ja sitä tukevat RAY ja kunnat. Toisessa vaihtoehdossa järjestö tarjoaa työtilaisuuksia työttömille henkilöille. Toiminta edellyttää hankerahoituksen ja -toiminnan ja julkisten työvoimapalvelujen tuntemusta. Kolmatta vaihtoehtoa kuvaa palvelujen tuotteistaminen ja markkinointi kilpailluilla markkinoilla, jolloin työntekijöiden rekrytoinnissa korostetaan toimialan soveltuvaa koulutusta. Toimintaa rahoitetaan palvelujen myynnillä julkisille tai yksityisille palvelujen tilaajille ja ostajille. Neljännessä vaihtoehdossa järjestö on jakanut toimintansa toisistaan erottuviin alueisiin ja muodostaa rahoituksensa useammasta rahoituslähteestä.

Välityömarkkinoiden kehittämiseen liittyy kansalaisjärjestöjen asemaa sivuavina tavoitteina ehkäistä syrjäytymistä ja lisätä osallisuutta sekä lisätä sosiaalisten yritysten määrää. Järjestön on mahdollista kehittää palvelujaan ja toimintaansa sosiaalisen yrityksen suuntaan ja vaihtaa juridista muotoa (Pyykkönen 2004; Korhonen 2006, 134–148). Vaivattominta se lienee järjestöillä, joilla on mahdollisuuksia keskittyä hyvinvointipalvelujen tuottamiseen tai

työllistymisen edistämiseen. Korhonen (2006, 134–148) huomauttaa, että suuremmilla paikallisilla järjestöillä saattaa olla määräävä markkina-asema tuottaessaan korkealla profiililla laatutestattuja palveluita. Maaseudun järjestöjen tilanne saattaa olla täysin päinvastainen ja sitä tulee tarkastella pienemmän väestöpohjan, harvemman asutuksen ja pidempien välimatkojen näkökulmasta sekä maaseudun järjestötoiminnan perinteisistä toimintamuodoista käsin (Pihlaja 2010, 58). Maaseudulla yritysmäiselle palvelutuotannolle ei välttämättä ole edellytyksiä. Eräs keskeinen kysymys onkin, mitä lisäarvoa juridisen muodon muutoksella olisi kansalaisjärjestöille.

2.3 Kansalaisjärjestöt työnantajana ja työllistäjänä

Perinteisesti kansalaisjärjestöillä on useita toiminta-alueita. Niihin sisältyy vapaaehtoisuuteen perustuvan kansalaisjärjestötyön ja kaupallisen palvelutoiminnan lisäksi erityyppisiä välitason toimintoja kuten asumista ja kuntoutusta (Colin & Winderbank 1998; Werding 2006, vrt. RAY:n esittämä järjestölähtöisen auttamisen käsite). Kansalaisjärjestöille on ominaista, että niiden toiminta on institutionalisoitunutta ja itsehallinnollista (Helander 1998, 53–55). Toimintamuodot ja niiden kehittäminen palvelevat järjestön arvoja ja eettisiä toimintaperiaatteita, ja ne eivät välttämättä mukaudu ulkopuolelta esitettäviin, esimerkiksi palvelujen tuottamisen tai työllisyyden edistämisen tavoitteisiin. Julkinen keskustelu yhteisö- tai kansalaisyhteiskunnan toimijoiden tilanteesta ei ole toistaiseksi edennyt siihen, että pohdittaisiin, millaisia edellytyksiä ja vaatimuksia uusien tehtävien vastaanottaminen kansalaisjärjestöille ja niiden toimintaan osallistuville henkilöille asettaa. Järjestön johdon ja jäsenistön määrittelemistä arvoista, tavoitteista ja niiden pohjalta rakentuvista toimintamuodoista riippuu, millaisena järjestöt näkevät tehtävänsä ja mahdollisuutensa palvelujen tuottajana ja työllistäjänä. Pelkistään kysymys on siitä, tuleeko kansalaisjärjestöjen toiminnan perustua vapaaehtoistyöhön vai palkkatyöhön.

Yhteisöllisyyden ja ihmisläheisyyden korostaminen ovat tärkeitä arvoja ja niitä tukeva vapaaehtoistoiminta ja vertaistuki ovat keskeisiä toimintamuotoja valtaosalle kansalaisjärjestöjä. Vapaaehtoistyöhön ei sisälly korkeita koulutus- ja ammattitaitovaatimuksia. Vapaaehtoistoiminta voi yksilölliseltä merkitykseltään olla yhtä suurta kuin palkkatyö tai olla elämisen tai arvostuksen lähde, mutta sitä pidetään työelämän ulkopuolisena palkattomana toimintana. Vapaaehtoistyön ja ihmisten yhteistä sosiaalista vastuuta korostavan toiminnan

arvellaan kasvavan lähitulevaisuudessa. Tämä saattaa palkkatyön epätyypillistymisen myötä kaventaa palkkatyön ja vapaaehtoistoiminnan eroja, vaikka tämän hetkisten näkemysten mukaan vapaaehtoistoiminnan varaan on vaikea rakentaa julkisilta toimijoilta mahdollisesti siirtyviä tai niitä täydentäviä palveluja, joiden hoitamisen katsotaan edellyttävän ammatillista osaamista, sitoutumista ja säännöllisyyttä. Järjestötoiminnan vastuiden kasvaminen saattaa omalta osaltaan muuttaa motiiveja järjestötoimintaan osallistumiselle. (Hyväri 2005, 214–235.)

Suomalaiset käyttävät vapaaehtoistoimintaan keskimäärin 18 tuntia kuukaudessa. Suosituin vapaaehtoistoiminnan alue on urheilu ja liikunta, järjestötoiminta toiseksi suosituin on terveys- ja sosiaalialojen ja kolmanneksi lasten ja nuorten asioihin liittyvään toimintaan osallistuminen. RAY:n avustamissa järjestöissä toimii noin 250 000 vapaaehtoista (Yeung 2002, 2004; Vuorinen ym. 2006). Vapaaehtoistyöhön voi kiinnittyä useilla tavoilla, esimerkiksi jäseneksi liittymällä, organisoimalla tapahtumia tai varainhankintaa tai järjestön organisoimaan toimintaan tai tapahtumaan osallistumalla (Musick & Wilson 2008, 403–406).

Vapaaehtoistoimintaan osallistumisesta on tullut episodisempaa, marginaalisempaa ja sen motiiveista yksilöllisempiä. Muutokset elämäntilanteissa ja työmarkkinoilla vaikuttavat mahdollisuuksiin osallistua ja sitoutua vapaaehtoistoimintaan. Moni ihminen osallistuu useiden kansalaisjärjestöjen toimintaan samanaikaisesti. Samalla vapaaehtoistoimintaan osallistumisen motiivit ovat moninaistuneet ja henkilökohtaistuneet. Vapaaehtoistoiminta saattaa sisältyä koulutukseen, olla osoitus työmarkkinaorientaatiosta usein pyydetyn todistuksen muodossa tai palvella valittua elämäntapaa ja -tyyliä. (Saari, Kainulainen & Yeung 2005, 202.) Tämä ilmenee myös uusista perustetuista yhdistyksistä, joista suurin osa keskittyy harrastustoiminnan tai elämäntavan edistämiseen. Uusissa yhdistyksissä ja perinteisemmissä työttömien, päihdekuntoutujien ja mielenterveyskuntoutujien yhdistyksissä jäsenet, asiakkaat ja vapaaehtoistyötä tekevät henkilöt ovat usein samankaltaisissa tilanteissa olevia henkilöitä (Vuorinen ym. 2006, 108–109). Muissa yleishyödyllisissä järjestöissä mainitut ryhmät ovat poikenneet selvästi toisistaan.

Vertailussa jossa tarkasteltiin kolmannen sektorin toimintaa 36 valtiossa, arvioitiin palkkatyönä ja vapaaehtoistyönä tehdyn työn osuudeksi 5,4 prosenttia yhdistetystä BKT:sta. Samassa tutkimuksessa havaittiin kolmannella sektorilla tehtävän palkkatyön ja vapaaehtoistyön lisääntyvän rinnakkain. Poikkeuksen muodostavat Pohjoismaat, joissa vapaaehtoistyönä tehdyn työn osuus järjestöissä on muodostunut suuremmaksi kuin palkkatyönä tehdyn työn

osuus. Kansalaisjärjestöt eivät ole olleet erityisemmin kiinnostuneita suorasta työllistämisestä (Lester, Sokolowski & List 2004, 3–60.) Kokonaisuudessaan yhteisötalouden merkitys työllistäjänä on hitaasti kasvamassa, mutta sen bruttokansantuoteosuuden ja työllistävyyden arviointi on ongelmallista. Yhteisötalouden arvioidaan työllistävän noin 8 % koko työllisestä työvoimasta Suomessa. Suomalainen yhteisötalous poikkeaa eurooppalaisesta siinä, että osuuskunnat ovat suurempia työllistäjiä kuin yhdistykset; osuuskunnissa toimi Suomessa vuonna 2005 95 000 työntekijää ja yhdistyksissä 65 000 (Pättiniemi 2007, 93–120; Osuus- ja yhteisötalous Euroopan Unionissa 2007).⁷

Kansalaisjärjestöissä yhdistyy vapaaehtoisten työpanos ja ammatillinen työ, mikä seikka erottaa järjestöt julkisesta ja yksityisestä sektorista. Tämä on tärkeä huomio arvioitaessa järjestöjen palveluita taloudellisen kilpailun ja markkinoiden kannalta. (Helander & Laaksonen, 1999). Pitkäaikaistyöttömiä työllistävä järjestö tekee sosiaalipoliittisesti tärkeää työtä yhdistäessään työllistettävän tukemiseen ja sosiaaliseen kuntouttamiseen vapaaehtoistyön ja ammatillisen työn osaamista, vaikka palvelu tai toiminnan tulos vaikuttaa samalta kuin vastaavassa yrityksessä tehty. Keskeistä on se prosessi, jossa henkilön saama palvelu syntyy ja millaiset ovat tukityöllistämisen näkyvää lopputulosta laajemmat yksilölliset ja yhteiskunnalliset vaikutukset.

Kolmasosassa kansalaisjärjestöjä on vain yksi palkattu työntekijä ja kahdessa kolmasosaa järjestöjä on kahdesta viiteen palkattua työntekijää, mikä kertoo vapaaehtoistyön keskeisyydestä tai laajuudesta järjestöjen toiminnassa (Vuorinen ym. 2006, 119). Järjestöjen tarpeeseen rekrytoida koulutettua henkilöstöä vaikuttaa toiminnan tarkoituksen määrittäminen sekä toiminnan monipuolistamiseen, palvelujen tuotteistamiseen tai hanketoiminnan kehittämiseen liittyvät kysymykset. Kansalaisjärjestöissä hankkeet nähdään usein varainhankintana varsinkin, mikäli järjestön päämäärät voidaan määritellä hankkeen päämääriksi. Sitä vastoin rahoittajat haluavat tehdä eron perustoiminnan ja rahoittamiensa hankkeiden kehittämistoiminnan välille.

Liki puolet kansalaisjärjestöistä on arvioinut kaiken hanketoiminnan merkityksen erittäin pieneksi ja neljännes ei ole pitänyt sitä lainkaan sen hetkiseen toimintaansa kuuluvana

⁷ Järjestöjen tuottamien palveluiden kokonaisarvo on kasvanut vuosi vuodelta, vaikka järjestöjen tuottamien sosiaalipalvelujen suhteellinen osuus kaikkien tuotettujen sosiaalipalveluiden arvosta on hieman laskenut johdun palvelutoiminnan yhtiöittämisestä. Sosiaalialan järjestöjen tuottamien palvelujen arvo oli kaikista sosiaalipalveluista 16,6 % vuonna 2008. Järjestöjen osuus oli merkittävä erityisesti päihdehuollossa, ensi- ja turvakotien sekä työ- ja päivätoimintayksikköjen ylläpitäjänä. (Yksityinen palvelutuotanto sosiaali- ja terveydenhuollossa 2009.)

toimintana. Järjestöt arvelevat hanketoiminnan merkityksen ja hanketyöntekijöiden määrän kasvavan lähitulevaisuudessa (Vuorinen ym. 2006). Kansalaisjärjestöt kilpailevat muiden toimijoiden tavoin osaavasta henkilökunnasta. Järjestöjen saattaa olla vaikea rekrytoida ammattitaitoista henkilökuntaa määräaikaistaloudella toteutettaviin tehtäviin ja hankkeisiin, mikäli niissä ei tarjota kilpailukykyistä palkkaa tai uramahdollisuuksia verrattuna julkisen tai yksityisen sektorin toimialoihin. Hankkeisiin palkattujen työntekijöiden saattaa olla vaikea samastua järjestön ideologisiin arvoihin ja periaatteisiin.

Työtoiminnan ja työllistymistä tukevan toiminnan varsinaiseksi toimintamuodokseen nimeää vain 6 % ja päivätoiminnan 11 % järjestöbarometriin vastanneista järjestöistä. Kansalaisjärjestöt ovat kuitenkin varsin merkittäviä sosiaalisia työntekijä työllistäjiä ja kuntouttaessaan sekä työvoimahallinnon että sosiaalihuollon kautta ohjautuvia asiakkaita, jolloin toiminnassa sitoudutaan viranomaisten ohjeisiin ja toimenpiteistä nouseviin tavoitteisiin. Järjestöillä saattaa olla myös omia tavoitteita ja tarpeita tukityöllistettyjen rekrytoinnissa ja ne saattavat tarvita tukityöllistettyjä järjestön toiminnan toteuttamiseen ja kehittämiseen. Tätä ilmentää se, että palkkatuetuissakin työpaikoissa vallitsee yleisesti varsin vahva työnantajälähtöinen rekrytointi (Polku työelämään 2005). Puolet kolmannen sektorin vaikuttavuutta tarkastelemaan tutkimukseen osallistuneista järjestöistä ilmaisi palkkatukityöllistettyjen merkityksen olevan suuri palvelujen tuottamisen näkökulmasta. Kolmannes niistä järjestöistä, joilla oli palvelutuotosopimus kunnan kanssa arvioi, ettei pystyisi tuottamaan palveluita samassa määrin ilman palkkatuettujen työpanosta. (von Hertzen-Oosi, Vaittinen, Ruoppila & Virtanen 2010, 32.)

Kansalaisjärjestöjen mahdollisuudet hyödyntää palkkatukia ovat heikentymässä palkkatukia koskevan lain muutoksen myötä (HE 274/2009). Niiden yhdistysten, joiden tulkitaan toimivan elinkeinonharjoittajina, on hankittava puolet palkkatuella työllistettävän henkilön palkkauskustannuksista omalla tulorahoituksellaan. Muutoksella on järjestöjen työllistämisen ja palvelutoiminnan kannalta lisäksi huomattavia sosiaalipoliittisia vaikutuksia. Mikäli järjestöjen toiminta pitkäaikaistyöttömien työllistämiseksi vähenee, tämä saattaa kasvattaa kuntien toimeentulotuki- ja sosiaali- ja terveystukien määrää. Kunnat maksavat osan työmarkkinatuesta, elleivät itse aktivoi pitkäaikaistyöttömiä.⁸ Järjestöjen palvelutoiminnan muutokset vaikutta-

⁸ Vuonna 2006 toteutetun työmarkkinajärjestelmän uudistuksen myötä yli 500 päivää työmarkkinatukea saaneille työttömille tarjotaan tehostetusti aktiivitoimenpiteitä. Tavoitteena on taata aiempaa kovempien sanktioiden uhalli pääsy aktiivitoimenpiteisiin - osallistuminen niihin onkin lisääntynyt, mutta uudistus ei ole edistänyt työllistymistä avoimille työmarkkinoille. Uudistukseen sisältyi myös kunnille aiheutuvia sanktioita, mikäli ne

vat myös kuntalaisten palvelutarjontaan - onhan järjestöjen tarjoamalla työllisyystoiminnoilla merkittävä rooli esimerkiksi vanhusten kotona asumisen tukemisessa, lasten ja perheiden arjen tukemisessa sekä ympäristön ja maiseman hoidossa.

Tukityöllistettyjen rekrytoitumiseen ja asemaan kansalaisjärjestössä vaikuttavat myös aktiivitoimenpiteistä nousevat tavoitteet. Aktivointi sisältyy sekä sosiaaliturvaratkaisuihin että työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin. Työ- ja elinkeinoministeriön tavoitteena on, että työllisyyspoliittisten määrärahojen vaikuttavuus paranee. Kansalaisjärjestöt sitoutuvat sijoittamalla henkilön työllisyystoimenpiteeseen ohjaamaan häntä suunnitelmallisesti kohti avoimia työmarkkinoita. Seuraavassa luvussa tarkastellaan yksityiskohtaisemmin niitä työmarkkinoita, joilla kansalaisjärjestöjen työllisyystoiminta toteutuu.

eivät pysty järjestämään yli 500 päivää työttömänä olleelle aktivointia. Valtion kunnille maksamat aktivointikorvaukset ovat niin alhaiset, etteivät ne kata aktivoinnin järjestämisestä aiheutuvia kustannuksia. Näin ollen kunnalle saattaa tulla edullisemmaksi olla järjestämättä aktivointia. (Kietäväinen, Vuorento & Lindberg 2011, 53–58.)

3 MITÄ ON SOSIAALINEN TYÖLLISTÄMINEN?

3.1 Sosiaalisen työllistämisen käsite

Sosiaalisen työllistämisen käsitteistö on vakiintumatonta ja jäsentymätöntä. VATES-säätiö ja Valtakunnallinen työpajayhdistys ry. ovat osaltaan tarkentaneet työllisyyttä tukevien toimien ja käsitteiden keskinäisiä suhteita ja kuvanneet ilmiötä sosiaalisen työllistämisen käsitteellä. VATESin ja Valtakunnallisen työpajayhdistyksen mukaan sosiaalisen työllistämisen toimiala on yhteiskäsite heikossa työmarkkina-asemassa olevia henkilöitä työllistävälle ja heidän työllistämismahdollisuuksiaan tai toimintakykyään parantaville tai ylläpitäville erityistyöllistämisen yksiköille, työllistämistä tukeville projekteille ja sosiaalisille yrityksille (Ylipaavalniemi, Sariola, Marniemi & Pekkala 2005). Uudemmissa VATESin määritelmässä sosiaalisen työllistämisen toimialan todetaan tarjoavan heikossa työmarkkina-asemassa oleville henkilöille peruspalveluihin kuuluvia ja niitä täydentäviä työllistymis-, koulutus-, kuntoutus- ja ohjauspalveluja sekä työ- ja toimintapaikkoja, jotka tukevat siirtymiä koulutukseen ja työsuhteisiin. Toimijoilla ei ole yhtenäistä toimintamallia, sillä palvelut rakentuvat asiakkaiden yksilöllisten ja paikallisten toimijoiden tarpeiden pohjalta. Sosiaalisen toimialan yksiköt ovat keskeisiä välityömarkkinatoimijoita. (Välimaa, Ylipaavalniemi, Pikkusaari & Hassinen 2012, 5.)

Sosiaali- ja terveyspolitiikan strategisessa suunnitelmassa (2006) tavoitteeksi on asetettu kansalaisten yhteiskuntaan ja työelämään osallistuvuuden parantaminen edistämällä sosiaalista työllistämistä. Sosiaalisen työllistämisen käsitteellä tarkoitetaan vaikeasti työllistettävien työllisyyttä ja toimintakykyä tukevaa toimintaa (Sosiaalisen työllistämisen työryhmä 2004). Sosiaalisen työllistämisen toimialalla tuotetuista työllistämispalveluista käytetään nimikettä erityistyöllistäminen, mihin luetaan sekä erityistyöllistämisen palvelut että yksiköt (Ylipaavalniemi ym. 2005, 8).

Sosiaalisen työllistämisen työryhmä (2004) määrittelee sosiaalisesti työllistämiseksi työsuhteen ulkopuolella tapahtuvan toiminnan (esim. työtoiminnan, päivätoiminnan, työkokeilun, kuntouttavan työtoiminnan, työelämävalmennuksen, työharjoittelun), tuetun työsuhteen työn (esim. mielenterveyskuntoutujien siirtymätöiden, tuetun työllistämisen, palkkatuen, työolosuhteiden järjestelytuen sekä sosiaaliset yritykset), muut tukitoimet (vammaispalvelu-

lain mukaiset tukimuodot, eläkkeen lepäämään jättäminen, vammaistuki, arvonlisäverovapaus, työllistämisen edistämisen koulutuksella tai työvoimakoulutuksella) ja työvoiman palvelukeskukset ja työpankin.

Sosiaalihuoltolain 27 e §:n mukaan työtoiminta on toimintakyvyn ylläpitämistä ja sitä edistävää toimintaa. Se on sosiaalipalvelua, jota voidaan järjestää henkilöille, joiden toimintakyky on alentunut niin, ettei ole edellytyksiä osallistua tavanomaiseen työhön. Suurimmat asiakasryhmät ovat kehitysvammaiset, mielenterveyskuntoutujat ja päihdeongelmaiset. Pääosin kuntien ylläpitämiä työ- ja toimintakeskuksia on noin 350. Kolmannen sektorin osuus palvelun tuottajana on kasvamassa. Toimintaa rahoittavat kuntien lisäksi RAY ja ESR.

Kehitysvammaisille tarkoitetut toiminnot järjestetään ensisijaisesti sosiaalihuoltolain nojalla. Kehitysvammalain 519/1977 perusteella järjestetään osana erityishuoltoa työtoimintaa ja lisäksi järjestetään päivätoimintaa vaikeimmin vammaisille. Työtoimintaa järjestetään lisääntyvässä määrin avo- ja toimintakeskusten ulkopuolella avotyötoimintana tavallisissa työpaikoissa.

Työvoimatoimisto tukee vajaakuntoisen henkilön työhönsijoittumista avoimeen tai muuhun työpaikkaan työpaikalla järjestettävän työkokeilun avulla. Työhönsijoittumisen edistämiseksi työtön työnhakija voi myös osallistua työharjoitteluun (vailla ammatillista koulutusta oleva alle 25-vuotias) tai työelämävalmennukseen (ammatillisen koulutuksen omaava alle 25-vuotias työmarkkinatuen saaja tai yli 25-vuotias perus- tai ansiosidonnaisen tuen saaja). Työelämävalmennus eroaa työvalmennuksesta, joka on yksilöllisesti suunniteltua työkyvyn edistämiseen tähtäävää toimintaa ja työhön valmennuksesta, joka on heikossa työmarkkina-asemassa olevien henkilöiden työllistymisen tukemista esim. tuetun työllistymisen yksikössä.

Kuntouttava työtoiminta edistää työmarkkinatuella ja työttömyyden perusteella maksettavalla toimeentulotuella olevan alle 25-vuotiaan ja sitä vanhempien henkilöiden työllistymistä ja kuntoutumista (Laki kuntouttavasta työtoiminnasta 189/2001). Toiminnan tarkoituksena on tukea suoraa työllistymistä tai ensisijaisesti työllistymistä edistäviin palveluihin pääsemistä. Kunta voi tuottaa työtoiminnan itse tai sopia sen järjestämisestä esimerkiksi järjestön kanssa.

Edellä luetellut toimenpiteet ovat osa aktiivisen sosiaalipolitiikan ideologiaa ja voimakkaasti työmarkkinaorientoituneita; niissä avoimille työmarkkinoille työllistymistä tukevaa toimintaa tarkastellaan kannustavuuden, työllistettävien henkilöiden työllistyvyyden ja työ-

voiman tarjonnan kehittämisen näkökulmasta. Myös tukien adekvaatista tasosta on keskusteltu, mutta tehdyt tason korotukset ovat jääneet vaatimattomiksi. Työvoiman kysyntää helpottavia ja työvoiman tarjonnan ja kysynnän kohtaantoon liittyviä ratkaisuvaihtoehtoja on niin ikään pohdittu varsin vähän, mitä on pidetty aktivointipolitiikan keskeisenä puutteena (mm. Julkunen 2006; Ala-Kauhaluoma 2007).

Sosiaaliselle työllistämiselle yhteisiä toimintaa ohjaavia periaatteita ovat osallisuus, yhdenvertaisuus, yksilöllisyys ja vastuullisuus. Palvelut edistävät työelämäosallisuuden yhdenvertaista toteutumista; kaikilla ihmisillä on oikeus työhön ja hankkia sen avulla oma toimeentulo. Palvelut järjestetään joustavasti ja yksilöllisesti ottamalla huomioon asiakkaiden tavoitteet ja mahdollisuudet. Työskentelylle on ominaista yhteisöllisyys ja yhteistoiminnallisuus. (Välimaa ym. 2012, 5.)

Sosiaalisen työllistämisen arvot, toiminta-areenat ja tehtävät ovat pitkälle samanlaisia kuin kansalaisjärjestöjen vapaaehtoistyötä kuvaavat arvot, toiminta-areenat ja tehtävät. Niitä taustoittavat vähäiselle huomiolle jääneet perustavanlaatuiset kysymykset palkkatyön muutoksesta sekä palkkatyön, palkattoman työtoiminnan ja vapaaehtoistyön suhteesta ja toimeentulosta.⁹ Aktiivitoimenpiteitähän kohdistetaan tehtäviin, jotka ovat perinteistä kansalaisjärjestöjen vapaaehtoistoimintaa, mutta niitä kohdistetaan myös julkisella ja yksityisellä sektorilla tehtäviin töihin. Kansalaisjärjestöjen näkökulmasta on tärkeä pohtia vapaaehtoistoiminnan ja aktiivisen sosiaali- ja työvoimapolitiikan ja vastaavasti julkisen sektorin toimijoiden ammatillisen toiminnan ja aktiivisen sosiaali- ja työvoimapolitiikan välistä suhdetta. Seuraavassa luonnehditaan niitä työmarkkinoita, joilla yhteiskunnan tukema työllistäminen tapahtuu.

3.1.1 Siirtymien työmarkkinat

Välityömarkkinat ovat varsin uusi käsite suomalaisessa työvoimapolitiittisessa diskurssissa. Välityömarkkinoiden tematiikka liittyy 1990-luvun yhteiskuntapoliittisesti painottuneeseen siirtymien työmarkkinoiden tarkasteluun Saksassa (Schmid 1998; 2002, 393–450, myös Davis

⁹ Tilanteen paradoksisuutta kuvaa se, että eri maissa omaksutut uusliberalistiset workfare -mallit vastikkeellisine etuuksineen murentavat palkkatyön ja palkattoman toiminnan erillisyyttä ja lähestyvät täysin eri lähtökohdista aikaisemmin esitettyjä kansalaispalkan ja kansalaistulon ideoita. (kansalaispalkan, kansalaistulon ja perustulon käsitteistä ks. Mattila 2001). Kansalaistuloa, perustuloa ja Schmidin esittämää siirtymien työmarkkina-teoriaa on kritisoitu mm. siitä, että synnyttävät työntekijöitä passivoivat toissijaiset työmarkkinat. Mitä eroa on kansalaistyöllä, josta maksetaan kansalaispalkkaa ja tuetulla työllä, josta maksetaan palkkatukea? Jos halutaan edistää työttömän henkilön aktiivisuutta ja oikeutta valita työnsä, kansalaispalkka on siihen parempi ratkaisu kuin työnantajalle maksettava palkkatuki.

& Essevelt 1988) ja työmarkkinasiirtymien tarkasteluun Suomessa (Suikkanen, Linnakangas, Kallinen & Karjalainen 1998).

Siirtymien työmarkkinateoria käsittää neljä periaatetta, joista ensimmäinen käsittää rawlsilaisen käsityksen sosiaalisesta oikeudenmukaisuudesta reiluutena, jolloin yhteiskunnallinen epätasa-arvo on oikeutettua vain, jos se parantaa kaikkein heikoimmassa asemassa olevien asemaa. Toinen periaate on dworkinilainen käsitys solidaarisuudesta riskin jaossa, jonka mukaan oikeuksien ja velvollisuuksien tulee olla tasapainossa. Suuremman yksilöllisen vastuun vaatiminen kuitenkin edellyttää, että kaikille taataan samat mahdollisuudet. Kolmas periaate on vaatimus omatoimisuuden kehittämistä yksilöllisten kykyjen mukaan ja neljäs vaatimussosiaalisen inklusion laajentamisesta paikallisella tasolla.

Teoria perustuu ajatukseen työmarkkinoiden muutoksesta ja siihen liittyvistä uudentyyntä työmarkkinallisista riskeistä, joihin liittyvissä ratkaisuisa voimistetaan yksilöiden vastuunkantoa. Riskit ilmenevät työn ja elämäntilanteiden välillä henkilöiden siirtyessä koulutuksesta työhön ja päinvastoin, työllisyydestä työttömyyteen ja päinvastoin, työllisyydestä eläkkeelle ja päinvastoin, hoivatyöstä työmarkkinoille ja päinvastoin sekä työllisyysstatuksesta toiseen. Jokaiseen siirtymisistä liittyy erityisiä riskejä, joita ovat esimerkiksi alhainen inhimillinen pääoma, matalapalkkaisuus, tulovaihtelut, rajoittunut tulonhankkimiskapasiteetti vammaisuudesta, pitkäaikaissairaudesta tai sosiaalista velvollisuuksista johtuen.

Siirtymien työmarkkinoiden teoria korostaa työmarkkinoiden dynamiikkaa keskittyen virtoihin eri työsuhteiden välillä pikemmin kuin työttömyysvarantoihin. Teoriassa erottuvat integroivat, ylläpitävät ja syrjäyttävät siirtymäsekvenssit. Sosiaalisten järjestelmien tulee mahdollistaa sujuvat siirtymävaiheet ja ehkäistä syrjäyttävien siirtymävaiheiden syntymistä, joita vallitsevassa siirtymien tilanteessa muodostuu esimerkiksi epävakaisissa epätyypillisissä työsuhteissa tai matalan taitotason työssä. Työsuhteiden sopimuksellinen vaihtelu on suurinta kehittyneiden työllisyysjärjestelmien maissa kuten Hollannissa, Suomessa ja Tanskassa, joten juuri näissä maissa siirtymien työmarkkinoiden kehittämisen arvioidaan käynnistyvän ensimmäisenä. Schmidin (1998) mukaan työmarkkinoille osallistuminen on oleellinen osa sosiaalista integraatiota ja sen välttämättömyys on keskeinen osa ihmisten elämässä. Vastaavasti työttömyys on sosiaalisen eksluusion pääkanava ja se purkaa työmarkkinakansalaisuutta.

Schmid (1998, 1–2) arvelee, että siirtymien työmarkkinat voisivat olla osa työttömyyden kokonaisratkaisua ja uusiin hyödykkeisiin ja palvelumarkkinoihin liittyvää taloudellista

kasvua ja uudenlaista täystyöllisyyttä, jolle on ominaista erilaisten työmarkkina-asema vaihdosten ja siirtymien työurat. Lisääntyvä joustavuus ja siirtymät työmarkkinoilla edellyttävät normatiivisena tavoitteena sosiaali- ja työvoimapolitiikan kriittistä arviointia mukaan lukien sosiaaliturvan kehittämistä uudennlaisiksi jouston ja turvan yhdistelmiksi. Yhteiskuntapolitiikan tulisi perustua enemmän joustoon, aktivointiin ja ennaltaehkäisyyn (Schmid 2002, Räisänen & Schmid 2008, 5–29).

Yhteiskuntapoliittiset reformit tarvitsevat tuekseen toimia, joilla tuetaan yksilöiden riskitilanteessa selviytymisen valmiuksia. Tällaista yksilön subjektiivista vahvistavaa toimintaa Schmid (2002) kuvaa valtaistamisen (empowerment) käsitteellä. Samalla tulisi laajentaa tulonsiirtojen valikoimaa (sustainable employment and income), delegoida päätäntävaltaa paikallisille toimijoille (flexible co-ordination) sekä yhdistää erilaisia voimavaroja (public-private partnerships). Schmid korostaa työmarkkinoita ensisijaisesti sosiaalisena järjestelmänä, jossa paikallisten toimijoiden merkitys on suuri (Suikkanen, Linnakangas, Martti & Karjalainen 2001, 32–34).

Siirtymien työmarkkinateoriaa on kritisoitu. Työn uudelleenjakamisen ja uudenlaisten sosiaaliturvan muotojen arvellaan johtavan työvoiman tarjonnan supistumiseen ja tuottavuuden laskuun. Siirtymien työmarkkinoita on luonnehdittu toisen luokan työmarkkinoiksi, jolla huonommin ansaitsevat eivät voi valita työaikaansa eivätkä työtehtäviään ja joutuvat tekemään pidempää työaika kuin paremmin ansaitsevat (ks. kritiikistä mm. Suikkanen 2008, 6). Tuoreimmissa teksteissä Schmid (2008) perustelee teoriaa työmarkkinoiden joustavuudella, sosiaalisella turvallisuudella ja yksilöiden liikkuvuudella.

Siirtymien työmarkkinoiden teoria väistää kysymykset työmarkkinoiden ja työn ominaispiirteistä, mutta ottaa huomioon kaikki työikäiset henkilöt päinvastoin kuin seuraavassa tarkasteltava välityömarkkinoiden käsite, joka paikantuu yhteisötalouteen ja kansalaisyhteiskuntaan ja kohdistuu vain työttömiin työnhakijoihin.

3.1.2 Välityömarkkinat

Suomessa välityömarkkinoiden kehittämistyön taustalla on vaikuttanut 1990-luvun taloudellisen laman jälkeinen työllisyyden ja rakennetyöttömyyden kehitys, missä taloudellista kasvusta huolimatta vaikeasti työllistyvien määrä on säilynyt korkeana eikä niinkään eurooppalainen siirtymien työmarkkinoiden tarkastelu (Suikkanen 2008). Välityömarkkinoiden käsite

on alaltaan siirtymätyömarkkinoiden käsitettä suppeampi keskittyen lähinnä työttömiin ja työttömyyden ja työllisyyden välisiin siirtymiin. Välityömarkkinat ovat poliittis-hallinnollinen käsite integroituen tiiviisti sosiaalipolitiikan käytäntöihin, joissa määritellään työttömyyttä ja tuotetaan toimenpiteitä, joilla tuetaan työttömien työllistymisprosessia kohti työsuhteista työtä avoimille työmarkkinoille.

Välityömarkkinoiden käsite esiintyi ensimmäisiä kertoja Hyvinvointivaltion rajat - hankkeen raportissa Oikeus ja kohtuus vuonna 2006 ja Tupo 2 -työryhmän mietinnössä Väyliä työhön vuonna 2006. Työministeriön asettaman työryhmän tavoitteena oli valmistella työllistymistä helpottavia ja työvoiman kysynnän ja tarjonnan kohtaantoa parantavia aktiivitoimenpiteitä. Mainitut esitykset ovat olleet keskeisessä asemassa omaksuttaessa välityömarkkinoiden käsite ja siihen kuuluva toiminta suomalaiseen työ- ja sosiaalipoliittiseen keskusteluun vuonna 2007 käynnistyneen Euroopan sosiaalirahaston kolmannen ohjelmakauden myötä.

Välityömarkkinakonseptin taustalla vaikuttavat EU:n yhdenmetyt suuntaviivat 2005–2008 jäsenvaltioiden työllisyys- ja talouspolitiikan kehittämiseksi, joissa edellytetään osallisuutta edistävien työmarkkinoiden kehittämistä, työn vetovoiman parantamista ja työnteon tekemistä kannattavaksi myös heikossa työmarkkina-asemassa oleville työnhakijoille ja työvoiman ulkopuolella oleville henkilöille. Välityömarkkinoiden kehittämisohjelmaan liittyvissä hankkeissa pyritään kehittämään kolmannen sektorin ja kansalaisjärjestöjen työllistämismiuksia, ympäristöhoidon työllistävyttä ja työhön valmennus- ja työnetsijäpalveluita sekä lisäämään sosiaalisten yritysten määrää (Välityömarkkinat apuna työttömyyden alentamisessa 2007, 4). Välityömarkkinoiden teoreettinen viitekehys muodostuu siten yhteisötalouden käsitteistöistä ja kehittämistavoitteista. Juuri yhteisötaloudella on EU:ssa katsottu olevan merkittävä rooli tulevaisuuden työpaikkojen synnyttäjänä.

Välityömarkkinoilla viitataan työmarkkinoiden rakenteelliseen kehitystyöhön, jossa tavoitteet kiteytyvät kolmeen pääryhmään eli työvoimapolitiittisten toimenpiteiden selkeyttämiseen, työllistämistä tukevien ja mahdollistavien rakenteiden kehittämiseen ja työllisyyden ja työllistämisen edistämiseen. Välityömarkkinoilla tarkoitetaan työttömyyden ja työllisyyden väliin jäävää tilaa ja välittäviä rakenteita, jotka tarjoavat osalle työttömistä pysyvän ratkaisun, osalle siirtymän avoimille työmarkkinoille ja osalle paluun peruspalveluihin. Työllisyysohjelmissa korostetaan välityömarkkinoiden rakenteen kehittämistä pysyväksi osaksi alueellisia ja paikallisia työmarkkinoita. Työvoimanpalvelukeskukset ovat välityömarkkinoita

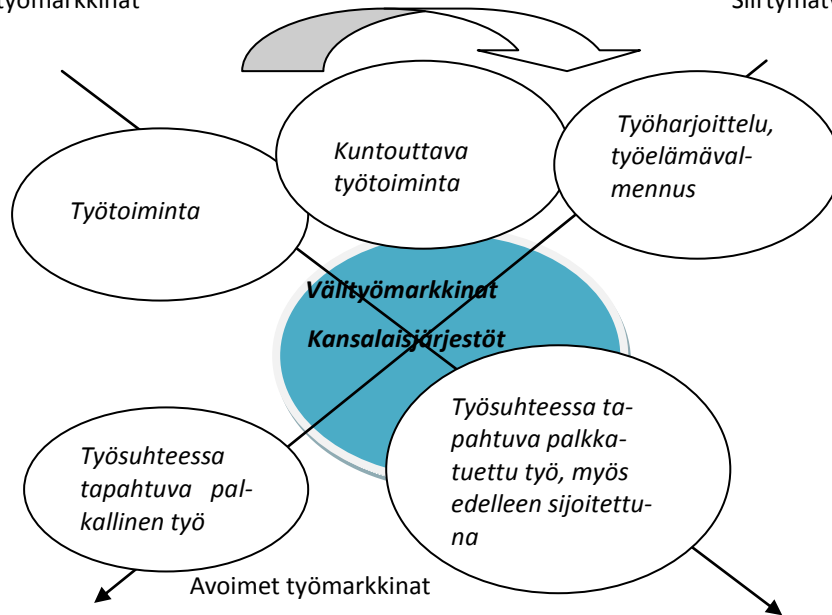
yhdistävä palvelurakenne ja toimijoina julkisen ja kolmannen sektorin palveluntuottajat. (Parmanne & Siekkinen 2005, 26–35; Väyliä työhön 2006.) Oikeus ja kohtuus (2006, 34) työryhmäraportissa esitettiin välityömarkkinoiden yhdeksi kehittämiskohteeksi työntekijälle maksettavaa osallistumistuloa. Osallistumistulon katsotaan edustavan nykyistä laajempaa käsitystä työstä ja aktiivista kansalaisuudesta ja vahvistavan sosiaalista koheesiota. Osallistumistulon valmistelua ei toistaiseksi ole käynnistetty.

Välityömarkkinat jaetaan hallinnollisesti siirtymätyömarkkinoiden ja välittävien työmarkkinoiden alueisiin. Siirtymätyömarkkinoiden käsite liittyy työ- ja elinkeinoministeriön ja aktiivisen työvoimapolitiikan ja välittävien työmarkkinoiden käsite sosiaali- ja terveystieteiden hallinnonalaan ja aktiivisen sosiaalipolitiikan alueeseen. Jakoa kuvaa kuvio 2. Työmarkkinoille suuntaavat työttömät työnhakijat ovat ensisijaisesti sellaisten työvoimapalvelujen piirissä, joiden tavoitteena on parantaa ammattitaitoa, osaamista ja työmarkkina-asemaa. Siirtymätyömarkkinoiden käsite lähestyy siirtymien työmarkkinoiden käsitettä (Kaakinen, Arnkil, Nieminen & Spangar 2000, 9; Jolkkonen & Roivas 2008, 11–12).

Välittävien työmarkkinoiden asiakkaat ovat puolestaan terveys- ja sosiaalipalvelujen piirissä ja niiden tavoitteena on asiakkaan toimintakyvyn ylläpitäminen, elämänhallinnan parantaminen ja edellytysten parantaminen välityömarkkinoille siirtymiseksi (Sarvimäki & Koltola 2007; Jolkkonen & Roivas 2008). Välityömarkkinoilla tarkoitetaan määräaikaista työmahdollisuuksia joko palkkatuetussa työsuhteessa tai ilman työsuhdetta työmarkkina-toimenpiteinä. Järjestelmän kaksitahoisuus ei ole täysin suomalainen piirre, sillä EU:n linjauksissa, joihin Suomikin on sitoutunut, työvoimapolitiikan tavoitteiksi asetetaan toisaalta työllisyysasteen nostaminen ja toisaalta kansalaisyhteiskunnan merkitystä korostava syrjäytymisen ehkäisy (Aho & Saloniemi 2002).

Aktiivisen sosiaalipolitiikan
toimenpiteet
Välittävät työmarkkinat

Aktiivisen työvoimapolitiikan
toimenpiteet
Siirtymätyömarkkinat



Kuvio 2. Välityömarkkinoille sijoittuvat työllisyystoimenpiteet. Lähde: Mattila 2007.

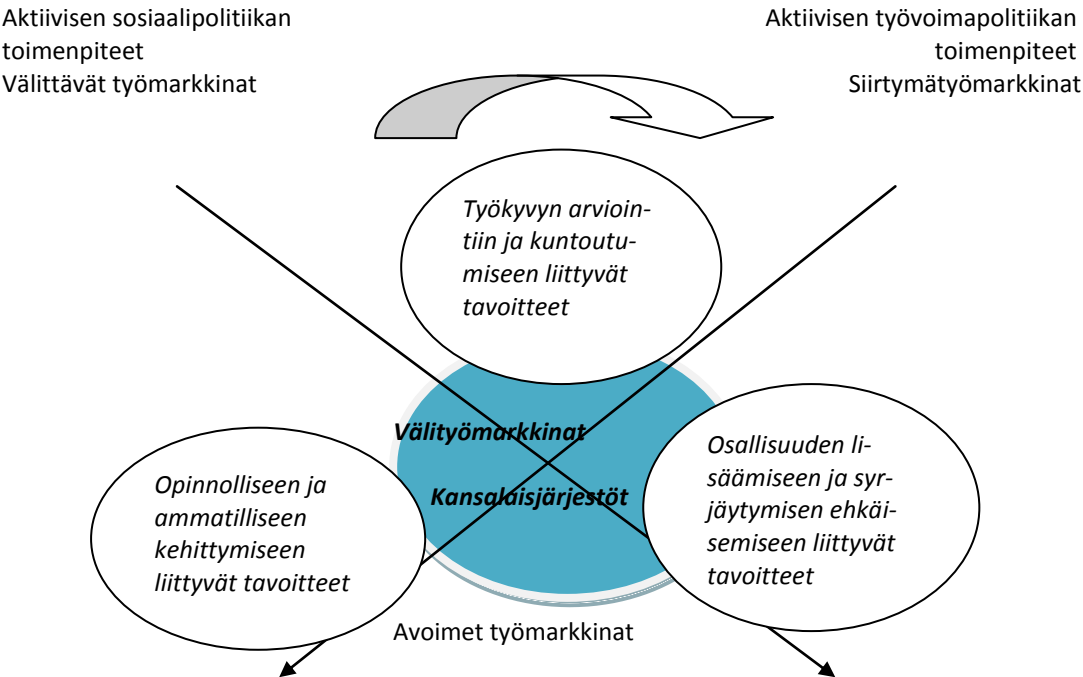
Välityömarkkinat sisältävät kaksiportaisen järjestelmän, jossa kuntoutuksen palveluista siirrytään ensin välityömarkkinoiden työllisyystoimintaan ja sen jälkeen avoimille työmarkkinoille. Välityömarkkinoille sijoittuvia toimintoja ovat työvoimapolitiittinen palkkatuki, työharjoittelu ja työelämävalmennus, sosiaalihuoltolain mukainen työtoiminta sekä kuntouttava työtoiminta. Niitä toteuttavat järjestöjen lisäksi työpajat, työpoolit, sosiaaliset yritykset, osuuskunnat sekä erityistyöllistämisen yksiköt (Väyliä työhön 2006; Ala-Kauhaluoma 2007, 20–21).

Hallinnollisen jaottelun yhteydessä ei ole kiinnitetty huomiota siihen, millaiseksi jako muodostuu asiakkaiden ja toiminnan tavoitteiden, sisältöjen ja menettelytapojen näkökulmasta. Jaottelu saattaa jopa synnyttää uusia väliinpuotoajaryhmiä ja syventää yhteiskunnallisia jakoja. Välityömarkkinoihin sisältyy ajatus täystyöllisyyden ideaalista ja työn itseisarvosta. Mikäli ihmiset eivät menesty markkinaehtoisessa työssä työmarkkinoilla, heille järjestetään erityistä työtä välityömarkkinoilla. Työ itsessään nähdään arvokkaana eikä sen laadusta keskustella. Yhtäältä ajatellaan, että pitkäaikaistyöttömyydestä edetään portaittain kohti hyväksytympää työn muotoa ja normaalityösuhteita, jolloin työhön kannustaminen nähdään ensisijaisena tavoitteena nykyisen poliittisen retoriikan mukaisesti. Välityömarkkinoilla teh-

tävälle työlle on ominaista sen määrittäminen sosiaalisen tarkoituksenmukaisuuden perusteella, jolloin työpaikkoja ja tehtäviä pyritään sopeuttamaan työntekijälle sopiviksi samalla, kun kehitetään työntekijän työllistyvyyttä ja työkykyä avointen työmarkkinoiden tarpeiden suuntaisesti (ks. Linnakangas, Suikkanen, Savtschenko & Virta 2006). Palkkatyö formaalityömarkkinoilla on sosiaalisen työllistämisen keskeisin vertailukohde ja tavoite, vaikka siihen liittyvät luonnehdinnat ovat varsin yleisiä ja yksilöimättömiä. Seuraavassa luvussa tarkastellaan sosiaalisen työllistämisen tavoitteita ja asiakasryhmiä.

3.2 Työllistämisen tavoitteet

Välityömarkkinoiden työllisyystoiminnan tavoitteet jakautuvat kuvion 3 esittämällä tavalla kolmeen ryhmään eli työkyvyn arviointiin ja kuntouttamiseen liittyviin tavoitteisiin, osallisuuden lisäämiseen ja syrjäytymisen ehkäisyyn liittyviin tavoitteisiin ja opinnolliseen ja ammatilliseen kuntoutumiseen liittyviin tavoitteisiin (Välityömarkkinat apuna rakenteellisen työttömyyden alentamisessa 2007, 3). Tavoitteilla pyritään lisäämään ja parantamaan työvoiman tarjontaa ja yksilöllistä työllistyvyyttä.



Kuvio 3. Työllistämistoiminnan tavoitteet. Lähde: Mattila 2007.

Työkyvystä ja kuntouttamisesta puhuttaessa on kiinnitetty huomiota erityisesti vaikeasti työllistyvien henkilöiden sosiaalisen toimintakyvyn ja työkyvyn ylläpitämiseen ja palauttamiseen. Tällöin tarkasteltavina ovat henkilöiden sosiaaliset resurssit, esimerkiksi taito luoda ja toimia sosiaalisissa verkostoissa, taito hoitaa ja ylläpitää ihmissuhteita ja vastaanottaa apua. Näiden tavoitteiden lisäksi tuetaan asiakkaiden henkisiä voimavaroja, jotka liittyvät arjenhallintaan sekä kykyyn ja tahtoon suunnitella tulevaisuutta. Aineelliset resurssit eli kyky huolehtia asumisesta, ravitsemuksesta ja hyvinvoinnista ovat myös tärkeitä sosiaaliseen toimintakykyyn vaikuttavia tekijöitä.

Edellä mainitut tavoitteet ovat vahvasti esillä välityömarkkinoiden kehittämishankkeissa. Sen sijaan opinnolliseen ja ammatilliseen kuntoutumiseen on kiinnitetty varsin vähän huomiota. Käsitteillä ei tarkoiteta pelkästään ammatillista koulutusta, vaan mahdollisuutta kehittää ja vahvistaa sosiaalista identiteettiä, merkityssuhteita ja täysivaltaista kansalaisuutta (Ladonlahti & Pirttimaa 2000, 24; Möttönen & Niemelä 2005, 71, 150). Jokaisella ihmisellä työmarkkina-asemasta riippumatta tulisi olla mahdollisuus myös elinikäiseen oppimiseen ja yleissivistykseen. Kansalaisjärjestöt ovat perinteisesti tukeneet näiden tavoitteiden saavuttamista esimerkiksi vapaakansansivistystyön ja vapaaehtoistyön keinoin, mutta mainittuja tavoitteita on mahdollista tarkastella myös työllisyystoiminnan yhteydessä (Musick & Wilson 2008, 460–461.)

Välityömarkkinoille sijoittuvia aktiivitoimenpiteitä on useita ja ne ovat olleet käytössä jo pitkään. Välityömarkkinatoimijoiden ja järjestöjen toivotaan kehittävän myös uudentyyppisiä toimintatapoja ja -menetelmiä sekä asiakkaan tukemisen ratkaisuja henkilöille, jotka ovat vaarassa syrjäytyä työmarkkinoilta alhaisen koulutustason, psykososiaalisten ongelmien tai vammaisuuden vuoksi. Näiden henkilöiden palvelutarpeeseen vastaaminen ja kuntouttaminen ovat vaativia ja pitkäkestoisia prosesseja myös viranomaistyönä. Kansalaisjärjestöissä tämänkaltaisten tehtävien hoitamista saattaa vaikeuttaa taloudellisten resurssien määrällisyys, lyhytkestoisuus ja puuttuminen. Välityömarkkinoiden työllisyystoiminnalle on kuitenkin ominaista siihen yhdistetty intensiivinen asiakastyö sekä sitä tukevat työ- ja työhön valmennus- sekä palveluohjausmenetelmät.

Työmarkkinoille suuntaavat mallit ovat jaettavissa pitkäkestoista valmennusta tarjoaviin ja nopeakestoista työhön siirtymistä tukeviin malleihin. Ensin mainittu malli perustuu koulutuksen, ohjauksen ja tukitoimien hitaasti muodostuviin vaikutuksiin, jotka tuottavat työnantajan tarpeisiin soveltuvan työntekijän ja mahdollistavat pidempikestoisen työllistä-

misen. Jälkimmäinen malli tarjoaa intensiivistä ohjausta, työnetsintää ja tukee suoraa työmarkkinoille työllistymistä. Ensimmäiseen malliin sisältyy riski työhön valmennuksesta ilman työllistymistä ja toiseen malliin lyhyeksi jäävän työsuhteen riski, mitä kasvattaa kuntoutumistarpeen ja toimintakyvyn arvioinnin puuttuminen (Kaakinen ym. 2000, 25).

Kansalaisjärjestöt ovat korostaneet traditionaalista tehtävänsä ja erityisosaamistaan osallistumismahdollisuuksien tarjoamisessa ja syrjäytymisen ehkäisyssä. Järjestöjen esittämien arviointien mukaan vaikeasti työllistyvien ja alhaisen toimintakyvyn omaavien henkilöiden toimintaan osallistumisen ja aktiivisen elämän tukeminen on usein tärkeämpi ja realistisempi tavoite kuin avoimille työmarkkinoille työllistäminen (Raunio 2006; Vuorinen ym. 2006). Osallistuminen lisää aktivoitumista sekä yksilön itsensä ja yhteisönsä hyvinvointia ja sitä on mahdollista tukea muillakin tavoilla kuin työvoimapolitiittisten toimenpiteiden kautta. Särkelä ja Eronen (2007, 118–122) ovat kansalaisjärjestöjen merkitystä tarkastellessaan korostaneet osallisuuden edellistä laajempaa merkitystä ja osallisuutta edistävien siirtymätyömarkkinoiden kehittämistä syrjäytymisen ehkäisemiseksi.

Avointen työmarkkinoiden ja työllistymisen näkökulmasta osallistumismahdollisuuksien tarjoaminen ja työllistymistä edistävien valmiuksien tukeminen suljetussa järjestelmässä ei ole riittävää. Osallisuutta voisi edistää avointen työmarkkinoiden laajentaminen erityisehdoin työllistettäville sopiviksi ja elinkeinoelämän tarpeista ja mahdollisuuksista nousevat rekrytointikäytäntöjen sekä työelämän vaatimusten yhteensovittaminen järjestöjen työllisyystoiminnan kanssa. (Salonen-Soulié 2000; Servais, Bollé & Lansky 2007.) Eräänä keinona tähän suuntaan on esitetty palkkatuetun työntekijän edelleen sijoittamista yrityksiin, jolloin järjestöille jäisi työnantajan vastuista huolehtiminen ja työnohjauksellisen tuen järjestäminen sekä työhön valmennuksen kehittäminen (Väyliä työhön 2006).

Muita esitettyjä vaihtoehtoja on yrityksille maksettavan matalapalkkatuen laajentaminen alhaisen tuottavuuden työssä ja palkkatukeen oikeuttavan ajan pidentäminen. Mainitut tekijät vahvistavat elinkeinoelämän ja yritysten asemaa järjestöjen yhteistyöverkostossa, minkä kehittäminen on tärkeää ottaen huomioon väestön ikärakenteen muutos ja siitä mahdollisesti seuraava työvoiman kysynnän laajentuminen. Työt ja työntekijät eroavat toisistaan yhteiskunnallisen hyödyn ja tuottavuuden mukaan. Pitkään työttöminä olleiden henkilöiden tuottavuuden on arvioitu olevan noin 60 % tukityöjakson alkaessa jatkuvassa työsuhteessa olleiden henkilöiden tuottavuuteen nähden, mutta kasvavan nopeasti työllistämiskauden aikana. Tätä voidaan helpottaa työhön valmennuksen, työnohjauksen, kuntoutuksen, koulu-

tuksen yms. keinoin. Joka neljännellä tukityöllistetyllä tuottavuuden vajetta ei ilmene lainkaan (Hietala & Hietala 2004; myös Holm, Jalava & Ylöstalo 2006, 33–40). Näiden huomioiden valossa vaikeasti työllistyvät ja vajaakuntoiset henkilöt muodostavat potentiaalisen työvoiman, mikäli heidän työllistymistään tuetaan sopivilla ratkaisuilla ja poistetaan työllistymisen esteitä (Grover & Piggott 2005, 705-717; Hytti 2006, 7–22).

Edellisestä poiketen Tanskassa ja Norjassa työvoimapolitiikan uudistuksen lähtökohdaksi on omaksuttu työvoiman laajentamisen konsepti, jolla varaudutaan lähitulevaisuuden työvoiman kysynnän kasvuun ja tavoitellaan työvoimavarojen tehokkaampaa käyttöönottoa (Arnkil, Karjalainen, Saikku, & Spangar & Pitkänen 2006). Suomessa työvoiman laajentamisen näkökulmaa on tarkasteltu Hyvää työtä ja osaavaa työvoimaa julkaisussa vuodelta 2006. Myös Sihto (2005, 319–333) arvioi suurten ikäluokkien eläkkeelle siirtymisen vaikuttavan yritysten rekrytointikriteerien löystymiseen ja siten helpottavan vaikeasti työllistyvien henkilöiden työllistymistä. Aho ja Arnkil (2008, 46–77) katsovat mainitun ryhmän työmarkkinatilanteen kohentuvan kysyntälähtöisesti työvoimapolian myötä. Tällöin vaikeasti työllistyvien henkilöiden kuntoutumisen ja työllistymisen tarpeet ja odotukset saattavat jäädä alisteiseen asemaan suhteessa lisääntyvään työvoiman tarpeeseen.

Välityömarkkinoiden kehittämisen olennainen kysymys on, miten vaikeasti työllistyvät henkilöt etenevät välityömarkkinoilla, miten henkilöt valikoituvat aktiivitoimenpiteisiin, miten houkuttelevia ja mahdollisia ovat siirtymät aktiivitoimenpiteestä palkkatyöhön ja millä tavalla yksilöiden voimavarat ja työmarkkinavalmiudet kehittyvät ja millaiset tekijät helpottavat, vaikeuttavat tai estävät siirtymisiä avoimille työmarkkinoille (Hytti 2006, 7–22; Persins 2007, 13–26). Sosiaali- ja työvoimapolitiittisten palveluiden oletetaan toimivan työllistymistavoitteiden suuntaisesti, mutta avoimille työmarkkinoille työllistymisen mahdollistavia keinoja ja työnantajien rekrytointikäytäntöjä tarkasteltu sangen vähän.

3.3 Työllistämisen asiakasryhmät

Järjestöihin eri tavoin työllistettyjen henkilöiden lukumääristä ei ole tarkkoja tietoja. Arviolta lähes puolet suomalaista järjestöistä työllistää tai sijoittaa työttömiä ainakin satunnaisesti. Järjestöjen osuus palkkatuella työllistettävistä on noin 35 % ja työmarkkinatuella noin 20 % vuosittain. Suurin osa järjestöihin työllistyvistä on ollut vaikeasti työllistyviä henkilöitä. Järjestöt ovat perinteisesti tarjonneet työllisyyspalveluita ja -toimintaa (päivä- ja työtoimintaa,

kuntouttavaa työtoimintaa, työkokeilua, työhön valmennusta, työelämävalmennusta ja työharjoittelua) myös mielenterveyskuntoutujille, päihdeongelmallisille ja eri tavoin vammaisille henkilöille sekä niin kutsuttuja matalan kynnyksen kohtaamispaikkoja ja toimintaa henkilöille, jotka ovat julkisten palvelujen ulkopuolella.

Suurin osa järjestöihin sijoittuvista henkilöistä ohjautuu työvoimatoimistoista ja sosiaalitoimesta järjestöjen perustoimintoihin tai järjestöjen hallinnoimiin työllisyys- tai kehittämishankkeisiin. Näin ollen järjestöt ovat sekä aktiivisen työvoimapolitiikan että aktiivisen sosiaalipolitiikan toteuttajia ja toiminta-areenoita. Tilanteen monimutkaisuutta kuvaa se, että asiakas saattaa siirtyä sosiaalipalveluista työvoimahallinnon palveluihin tai yhdestä työvoimapolitiikan toimenpiteestä toiseen saman järjestön sisällä.

Järjestöjen työllisyystoiminnassa on siis mukana eri vastuutahojen lähettämiä henkilöitä, mutta mahdollisesti hyvin samansisältöisissä tehtävissä riippumatta siitä, ovatko he työsuhteessa vai eivät. Tiedossa ei ole, miten järjestöjen resurssit jakautuvat varsin heterogeenisten asiakasryhmien ohjaukseen ja tukemiseen. Kysymys tuetun työn sisällöistä ja merkityksestä on niin ikään tärkeä, sillä tukijaksojen tavoitteena on ylläpitää tai parantaa tukityöllistettyjen toimintakykyä ja edistää valmiuksia avoimille työmarkkinoille siirtymiseksi. Työn sisältöön ja laadullisiin ominaisuuksiin ei kuitenkaan ole kiinnitetty huomiota ja asiaa on tutkittu varsin vähän. Eräässä tällaisessa tutkimuksessa analysoitiin kuntaan tukityöllistettyjen henkilöiden työn sisältöjä ja merkityksiä. Tulosten mukaan suuri osa kunnalle tukityöllistetyistä kokee työn vastaavan heikosti aikaisempaa työkokemusta ja kehittävän vain vähäisessä määrin työmarkkinavalmiuksia. Tukityöllistetyt toimivat muita useammin työssä, joka on tyypiltään passiivista ja jossa on niukasti työnhallintaan liittyviä vaatimuksia (Saloniemi, Virtanen, Aho, Koponen & Vahtera 2003, 19–33). Järjestöjen tarve henkilöiden sijoittamiseen saattaa kuitenkin poiketa paitsi työvoimapolitiittisten toimenpiteiden myös työllistettyjen henkilöiden omista tavoitteista (Aho 2008, 45–60; von Hertzen-Oosi ym. 2010).

Välityömarkkinoiden kohderyhmään kuuluvat vaikeasti työllistyvät henkilöt. Vaikeasti työllistyvien käsite eivätkä siihen viittaavat lähikäsitteet ole yksiselitteisiä. Tupo 2 -työryhmän mietinnössä vaikeasti työllistyvät ovat pitkäaikaistyöttömiä ja niitä, jotka eivät täytä työkyvyttömyyseläkkeen ehtoja sekä henkilöitä, joiden työ- ja toimintakyky on heikentynyt sosiaalisista syistä. Sosiaalisen työllistämisen työryhmän (2004, 36–41) raportin mukaan vaikeasti työllistyviä ovat pitkäaikaistyöttömien lisäksi vammaiset ja pitkäaikaissairaat sekä sosiaalista syistä työmarkkinoilta syrjäytymisvaarassa olevat henkilöt.

VATES-säätiö ja Valtakunnallinen työpajayhdistys ovat määritelleet heikossa työmarkkina-asemassa oleviksi henkilöiksi ne, joilla on vaikeuksia työllistyä ilman tukea tai työhallinnon peruspalveluiden kautta (Ylipaavalniemi ym. 2005, 13). Heikossa työmarkkina-asemassa oleviin Ylipaavalniemi (2005, 18) lukee kuuluviksi vammaiset, pitkäaikaissairaat, muuten vajaakuntoiset ja muuten heikossa työmarkkina-asemassa olevat. Lisäksi hän toteaa, että omaksi ryhmäkseen on erotettava ne vammaiset ja pitkäaikaissairaat, jotka eivät tarvitse erityistukea työllistymiseen. Ylipaavalniemi (2005, ks. myös Linnakangas ym. 2006, 18) katsoo työmarkkina-aseman näkökulmasta vammaisten ja pitkäaikaissairaiden ryhmään kuuluviksi työllistymiseensä erityistukea tarvitsevat henkilöt, joiden diagnosoitu vamma, sairaus tai vajavuus estää tai haittaa merkittävästi työllistymistä. Muuten vajaakuntoisiin kuuluvina hän pitää muiden syiden mm. päihdeongelman tai sosiaalisista syistä alentuneen työ- ja toimintakyvyn vuoksi työllistymisen suhteen vajaakuntoiset ja työllistymisessään tukea tarvitsevat henkilöt. Muuten heikossa työmarkkina-asemassa olevilla henkilöillä saattaa olla esimerkiksi vähäinen tai soveltumaton koulutus tai työkokemus, asenneongelmia, velkaantumisongelmia tai heikko kielitaito, minkä vuoksi he tarvitsevat erityistä tukea työllistyäkseen.

Ylipaavalniemen käyttämä käsite heikossa työmarkkina-asemassa olevat viittaa työhallinnon määritelmän mukaisesti vajaakuntoisten henkilöiden lisäksi muista syistä alentuneen työ- ja toimintakyvynvuoksi vajaakuntoisiin henkilöihin sekä muista kuin työ- ja toimintakyvyn liittyvistä syistä työllistymiseensä tukea tarvitseviin henkilöihin. Käsite heikossa työmarkkina-asemassa olevat on siten laajempi kuin työ- ja toimintakyvyn perustuvat vajaakuntoisuuden määritelmät.

Ala-Kauhaluoma ja Härkäpää (2006, 3–4) käyttävät käsitettä heikoimmassa työmarkkina-asemassa olevat henkilöt. He viittaavat käsitteellä työttömiin työnhakijoihin, jotka kuuluvat keskimääräistä huonommassa työmarkkina-asemassa oleviin ryhmiin. Myös Sihto (2001, 3) käyttää käsitettä vaikeasti työllistyvä laajemmassa merkityksessä kuin käsitettä vajaakuntoinen. Vajaakuntoisuuden määrittely pohjautuu lakeihin ja niistä johdettuihin luokitteluihin palvelujärjestelmässä. Vajaakuntoisuus viittaa diagnosoituun vikaan, vammaan tai vajavuuteen. Käsitteen avulla määritellyn henkilön on oikeus saada vajaakuntoisille tarkoitettuja palveluita. Työnhakijarekisterissä on myös mainitut kriteerit täyttäviä työnhakijoita, joita ei ole rekisteröity vajaakuntoisiksi.

Yhteistä vaikeasti työllistyville henkilöille on alhainen tai vanhentunut koulutus ja toiminta- ja työkyvyn menetyksiä, mitkä eivät kuitenkaan oikeutta työkyvyttömyyseläkkeelle

siirtymiseen. Ammatillisen osaamisen nostamisen ja uudelleen suuntaamisen lisäksi vaikeasti työllistyvät tarvitsevat toiminta- ja työkykyä ylläpitäviä ja parantavia aktiivitoimenpiteitä (Holm, Jalava & Ylöstalo 2006, 33–40). Työ- ja elinkeinoministeriön vuoden 2010 välityömarkkinoiden määritelmä korostaa työskentelymahdollisuuksien tarjoamista henkilöille, joilla on eri syistä vaikeuksia sijoittua työhön avoimille työmarkkinoille. Työllisyystavoitteiden saavuttamisen kannalta tilanne on vaikea, sillä vaikeasti työllistyi henkilöihin ei kohdistu juuri lainkaan kysyntää työmarkkinoilla. (Hämäläinen & Tuomaala 2007, 45–56.) Tämä johtaa tilanteisiin, jossa toimenpiteisiin osallistuneet ja niissä motivoituneet tai kuntoutuneet henkilöt joutuvat toistuvasti palaamaan peruspalveluihin menettäen mahdollisesti saavuttamiinsa myönteiset tulokset tai kokemuksia kuten identiteetin vahvistuminen, työmotivaation parantuminen tai uskon työllistymiseen.¹⁰

Edellä mainituista tavoitteista poiketen lähes kaikki vuonna 2007 käynnistyneet välityömarkkinoiden kehittämishankkeet painottuvat työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalaan, jolloin suurin osa välityömarkkinahankkeiden asiakkaista on työvoimaan kuuluvia pitkäaikaistyöttömiä tai vajaakuntoisia jättäen vammaiset ja pitkäaikaissairaat toimenpiteiden ulkopuolelle (Lampinen 2009, 5–14).

¹⁰ Työvoimatutkimuksen, Tilastokeskuksen ja Työministeriön tilastot antavat keskenään poikkeavia tietoja työttömien määrästä johtuen mm. tilastointiperiaatteista. Ongelmallista on se, että poikkileikkaustilastot tavoittavat huonosti pitkään ja toistuvasti työttömiksi joutuvia henkilöitä. Ne eivät myöskään anna kuvaa siitä, miten lyhyet työsuhteet, osa-aikatyö, itsenäinen yrittäminen, osuuskuntatyö sekä vapaaehtoistyö, työttömyys ja vajaatyöllisyys kytkeytyvät keskenään (Koistinen 1999, 142). Kuukausittaisista ja vuosittaisista työttömyystilastoista saa varsin erilaisen kuvan työttömyyden laajuudesta. Vuosittain työttömänä on yli 600 000 henkilöä (Suikkanen 2011).

Työ- ja elinkeinoministeriön työnvälitystilastojen mukaan toimenpiteissä oli vuonna 2011 35 488 henkilöä, joista oli valtiolla 1 326, kunnissa 9 025 ja yksityisillä 25 137 henkilöä keskimäärin kuukaudessa.

4 KANSALAI SJÄRJESTÖT SOSIAALISENA TYÖLLISTÄJÄNÄ YHTEISÖTALOUESSA: TULOKSET

4.1 Työllistävät kansalaisjärjestöt

Toteutin tutkimuskyselyn keväällä 2011 Kuopion seudulla, johon kuuluvat Kuopion, Maanin- gan, Vehmersalmen ja Siilinjärven kunnat. Kyselyä varten työvoimahallinnon rekisteristä poimittiin ne järjestöt, joissa oli ollut työllistettyjä asiakkaita vuosina 2008–2009. Kaikkiaan näitä järjestöjä oli 107. Osan yhteystiedot olivat muuttuneet tai järjestön toiminta oli lakkau- tunut. Kyselyn lähetin sähköisessä muodossa 91 kansalaisjärjestön toiminnanjohtajalle ja muistutin siitä kahdesti. Vastausprosentti on 30 ja se on varsin kohtuullinen sähköisissä kyse- lyissä. Tutkimuslaitosten sähköisesti toteutetuissa kyselyissä vastausprosentit ovat usein 10– 15 %:n välillä. Vastaamispäätökseen vaikuttaa sähköisten kyselyjen yleistyminen.

Täydensin kyselyä keväällä 2012 kolmen työllisyystoiminnassa mukana olevan työnte- kijän teemahaastattelulla. Heidän edustamansa organisaatiot ovat keskeisiä sosiaalisia työl- listäjiä Kuopion seudulla. Haastatellut henkilöt ovat:

- *Hannele Nykänen, lähiötyön koordinaattori*
Kuopion Setlementti Puijola ry. (haastattelu toteutettiin 5.4.2012 järjestön toimi- tiloissa, Hapelähteenkatu 33)
- *Elina Neuvonen, projektipäällikkö*
Punainen risti, Kontti-kierrätystavaratalo, Kuopio (haastattelu toteutettiin 4.5.2012 järjestön toimitiloissa, Leväsentie 21)
- *Katja Räisänen, yksilövalmentaja*
Tukeva-työvalmennussäätiö 8.5.2012 (haastattelu toteutettiin säätiön toimitilois- sa, Minna Canthin katu 19).¹¹

¹¹ Vuonna 2011 Kuopion Setlementti Puijola ry:ssä toimi 88 henkilöä palkkatuella ja 77 henkilöä muissa työ- markkinatoimenpiteissä. Vakituissa työsuhhteissa toimii 16 kokoaikaista työntekijää (2011 Sosiaalinen tilinpää- tös).

Punainen risti työllistää vuosittain noin 1500 vaikeasti työllistyvää henkilöä. Tämän lisäksi se tarjoaa noin 1000 muuta työmarkkinatoimenpidepaikkaa. Keskustoimiston hallinnoima Työaskel-projekti tukee työllistäviä yksiköitä työllistämiseen liittyvissä kysymyksissä mm. työntajavelvoitteiden hoitamisessa, projektien hallinnas- sa ja toimenpiteiden mallintamisessa. (Punaisen ristin tuetun työllistämisen sosiaalinen tilinpäätös 2009–2010, 14). Punaisen ristin Konteissa työskentelee vuosittain noin 900 eri tavoin tukityöllistettyä. Kuopion Kontissa toimii 40 tukityöllistettyä henkilöä ja 4 vakituista työntekijää.

Tutkimukseen osallistuneet kansalaisjärjestöt ovat jaettavissa seuraaviin toimintatyyppiin.

Taulukko 2. Kansalaisjärjestöjen toimintatypit

<i>Toimintatyyppi</i>	<i>Lukumäärä</i>	<i>Prosentti</i>
Laaja-alainen toiminta	11	36
Palvelutuotanto	5	16
Virkistys- ja vapaa-ajantoiminta	5	16
Vapaaehtois- ja vertaistoiminta	10	32
Yhteensä	31	100

Tutkimukseen osallistuneista 31 kansalaisjärjestöstä 11 järjestöä on laaja-alaisia toimijaa ja 10 vapaaehtois- ja vertaistoimintaan keskittyvää järjestöä. Palvelutuotantoon samoin kuin virkistys- ja vapaa-ajantoimintaan keskittyy 5 kansalaisjärjestöä. Seuraava taulukko kuvaa kansalaisjärjestöjen toimintamuotoja. Näistä keskeisimpiä ovat jäsenistölle ja järjestön määrittelemille asiakkaille suunnatut palvelut.

Taulukko 3. Kansalaisjärjestöjen toimintamuodot

<i>Toimintamuoto</i>	<i>Lukumäärä</i>	<i>Prosentti</i>
Jäsenille suunnattu palvelu, ohjaus ja tuki	9	30
Yleinen vaikuttamis- ja asiantuntijatyö	2	7
Asiakkaille suunnattu järjestölähtöinen palvelu, ohjaus ja tuki	10	30
Muu toiminta	9	30
Vastanneet	30	97

Suomessa toimii yli kymmenen työvalmennukseen erikoistunutta säätiötä. Näistä osalla on suojatyötoiminnan tausta ja ne on perustettu pääasiassa olemassa olevan toiminnan jatkumoksi. Säätiön perustajat koostuvat kunnista, kuntayhtymistä, paikallisista järjestöistä sekä valtakunnallisista järjestöistä. Säätiöt myyvät kuntoutus- ja valmennuspalveluita kunnille, työhallinnolle ja Kelalle, hallinnoivat tai osatoteuttavat projekteja (esim. ESR, RAY) ja harjoittavat tuotannollista liiketoimintaa. (Kesä 2010.) Tukeva-työvalmennussäätiössä Kuopiossa toimii yli 40 toimihenkilöä, joista suurin osa on yksilö- ja työvalmentajia. Lisäksi Tukevalla on yli 70 palkkatukityöllistettyä. Vuosittain työvoimapoliittisissa toimenpiteissä työskentelee lähes 700 henkilöä.

Edellisten lisäksi tutkimukseen osallistuneet kansalaisjärjestöt harjoittavat asukastointia, hengellistä toimintaa, ammatillista palvelutoimintaa, kierrätystoimintaa ja tuotteiden myyntiä, lasten liikunta- ja urheilutoimintaa, nuorisotoimintaa, kulttuuri- ja museotoimintaa ja tarjoavat tietotekniikan vertaisohjausta.

Järjestöjen organisoimaan toimintaan osallistuvia asiakasryhmiä on useita. Neljä kansalaisjärjestöä nimeää ensisijaiseksi asiakasryhmäkseen julkiset, yksityiset organisaatiot ja muut kansalaisjärjestöt. 18 kansalaisjärjestöä nimeää tärkeimmäksi asiakasryhmäkseen määrittelemänsä suppean ryhmän. 9 kansalaisjärjestöä ei määrittele tai rajaa asiakasryhmäänsä millään kriteerillä. Nämä järjestöt katsovat palvelevansa saamansa kunnallisen rahoituksen turvin alueensa kaikkia asukkaita.

Järjestöjen nimeämiä asiakasryhmiä ovat diabeetikot, seksuaalista väkivaltaa kohdanneet naiset, vaikeasta raskaudesta kärsivät naiset, psykososiaalisista kriiseistä kärsivät henkilöt, liikuntarajoitteiset, vammaiset, maahanmuuttajat, vankilasta vapautuneet, mielenterveyskuntoutujat, päihdekuntoutujat, muistisairaat, näkövammaiset, sokeat, sotainvalidit, työttömät sekä iän perusteella määritellyt asiakasryhmät lapset, nuoret ja vanhuksat. Nämä asiakkaat tulevat järjestöihin oma-aloitteisesti tai erilaisten kontaktien välityksellä muodostaen vapaamuotoisen kävijäasiakkaiden ryhmän. Järjestöjen tuottamat palvelut sijoittuvat julkisten ja yksityisten palvelujen välimaastoon; näille pienille asiakasryhmille ei ole tarjolla riittävän yksilöityjä julkisia palveluja ja yksityisesti niitä ei ole taloudellisesti kannattavaa tuottaa. Seuraava taulukko kuvaa, minkä kokoisella budjetilla toimintaa järjestetään.

Taulukko 4. Järjestöjen talousarvio

<i>Talousarvio</i>	<i>Lukumäärä</i>	<i>Prosentti</i>
alle 3 000 euroa	1	3
10 000–19 999 euroa	3	10
20 000–49 999 euroa	4	13
50 000–99 999 euroa	8	27
yli 100 000	14	47
Vastanneet	30	100

Talousarvioissa käyttöön on varattu alle 20 000 euroa 4:ssä, 20 000–49 999 euroa 4:ssä, 50 000–99 999 euroa 8:ssa ja yli 100 000 euroa 14:ssa järjestössä. Puolella vastanneista järjestöistä talousarvio on alle 100 000 vuodessa.

Paikalliset ja alueelliset kansalaisjärjestöt ovat taloudeltaan varsin pieniä. Sama tieto ilmenee myös vuoden 2011 järjestöbarometrissa (ks. Peltosalmi & Särkelä 2011). Sen mukaan kansalaisjärjestöjen talousarvio on keskimäärin 5 200 euroa ja joka viidennellä järjestöllä se on alle 2 000 euroa vuodessa. Viidellä prosentilla kansalaisjärjestöistä talousarvio on vähintään miljoona euroa. Kuntien kiristynyt taloudellinen tilanne näkyy järjestöjen rahoituksessa.

Taulukko 5. Järjestöjen toiminnan rahoitus

<i>Rahoitusmuoto</i>	<i>Lukumäärä</i>	<i>Prosentti</i>
Toiminta-avustus	7	24
Projektirahoitus	5	17
Palvelujen myynti	4	14
Oman toiminnan tuotto	13	45
Vastanneet	29	100

Suurin osa eli 13 kansalaisjärjestöä mainitsee tärkeimmäksi oman toiminnan tuotosta saatavan rahoituksen. Toiminta-avusta saa 7 ja projektirahoitusta 5 järjestöä. Vain 4 järjestöllä on palvelujen myynnistä kertyviä tuloja. Viimeksi mainittu määrä vaikuttaa pieneltä suhteessa julkisuudessa käytyyn keskusteluun järjestöistä hyvinvointipalvelujen tuottajana. Järjestöjen mahdollisuudet tuotteistaa ja myydä palveluja ovat rajalliset. Sen sijaan eri tahoilta haettavan hankerahoituksen merkitys kasvaa. (H. Nykänen 5.4.2012.) Seuraavat taulukot kuvaavat järjestöjen vakituisissa työsuhteissa olevia työntekijöitä.

Taulukko 6. Järjestöjen henkilöstö

<i>Hallinto</i>		<i>Perustoiminta ja projektit</i>	
Keskiarvo	2	Keskiarvo	6
Minimi	1	Minimi	1
Maksimi	12	Maksimi	16
Vastanneet	27	Vastanneet	26

Kansalaisjärjestöjen hallinnossa toimii keskimäärin 2 työntekijää. Määrä vaihtelee yhden ja 12 työntekijän välillä. Perustoiminnassa ja hankkeissa työskentelevien henkilöiden

lukumäärä vaihtelee 1–16 välillä. Perustoiminnot ja hankkeet työllistävät järjestöissä keskimäärin 6 työntekijää. Järjestöissä on keskimäärin 8 henkilöä vakituudessa työsuhteessa.

Kansalaisjärjestöjen hallinnossa, perustoiminnoissa ja hankkeissa toimivilla työntekijöillä on tehtäviin sopiva koulutus 27 järjestössä. Myös haastatellut henkilöt korostivat pätevän henkilöstön merkitystä tehtävien hoitamisen ja toiminnan kehittämisen kannalta. Soveltuvuus tehtäviin ja sitoutuneisuus järjestön edustamiin arvoihin ovat keskeisiä työntekijöihin kohdistuvia vaatimuksia.

4.2 Työvoimapolitiittiset toimenpiteet ja niihin sisältyvät tehtävät

Tutkimuksen keskeisenä tavoitteena on kuvata kansalaisjärjestöjen työllisyystoimintaa. Työllisyystoimintaa tarkasteltiin kysymällä, mikä on työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin sijoittuneiden henkilöiden lukumäärä.

Taulukko 7. Toimenpiteisiin sijoittuneiden lukumäärä

<i>Palkkatuki</i>		<i>Työkokeilu, työharjoittelu ja työelämävalmennus</i>		<i>Kuntouttava työtoiminta</i>	
Keskiarvo	6	Keskiarvo	4	Keskiarvo	1
Minimi	0	Minimi	0	Minimi	0
Maksimi	80	Maksimi	69	Maksimi	16
Vastanneet	16	Vastanneet	17	Vastanneet	20

Palkkatukityöllistettyjen henkilöiden lukumäärä vaihtelee 0–80 henkilön välillä. Keskiarvo on 6 palkkatuella työllistettyä henkilöä. Yhteensä palkkatuettuja henkilöitä oli kysymykseen vastanneissa 16 järjestössä 195. Työkokeilussa, työharjoittelussa ja työelämävalmennuksessa toimii keskimäärin 4 henkilöä. Henkilöiden lukumäärä vaihtelee 0–69 välillä. Kuntouttavassa työtoiminnassa toimivien henkilöiden lukumäärän keskiarvo on 1. Henkilöiden lukumäärä vaihtelee 0–16 välillä.¹²

Kansalaisjärjestöissä toimii vakituisen henkilöstön lisäksi 11 toimenpiteisiin työllistettyä. Määrä vaikuttaa suurelta, vaikka työllistettävien kokonaismäärässä on tapahtunut supistumista. Haastateltavien mukaan erityisesti palkkatuella työllistettävien määrä on laskenut. Näin ollen osa työllistämismahdollisuuksista ja ennen kaikkea inhimillisestä osaamisesta jää käyttämättä (E. Neuvonen 4.5.2012).

¹² Kuntouttava työtoiminta on keskittynyt kuntien ylläpitämiin työvalmennussäätiöihin. Esimerkiksi Tukeva-töyvalmennussäätiö tarjoaa noin 70 kuntouttavan työtoiminnan paikkaa (K. Räisänen 8.5.2012).

Vuoden 2011 järjestöbarometrin mukaan erilaisten työllistämistoimien piirissä oli vuonna 2010 noin 126 000 henkilöä, joista järjestöt ja säätiöt työllistivät noin 30 000 henkilöä. Palkkatuella työllistettyjen määrä on järjestöissä kolmessa vuodessa vähentynyt 2000 henkilöllä, samaan aikaan työharjoittelussa ja työelämävalmennuksessa olleiden määrä on kasvanut 3000 henkilöllä. Syynä ovat muutokset palkkatuen myöntämisperusteissa ja valtion tukien de minimis -säännöstö.

On varsin tavallista, että henkilöt siirtyvät työvoimapolitiisesta toimenpiteestä toiseen myös järjestön sisällä. Kuntouttavasta työtoiminnasta edetään esimerkiksi työharjoitteluun ja sitä seuraavaan palkkatuettuun työhön. Näin asiakkaan kuntoutumiselle ja voimaantumiseen saadaan enemmän aikaa (E. Neuvonen 4.5.2012; K. Räisänen 8.5.2012).

Tukityöllistetyt ovat keskimäärin 41–55-vuotiaita. Joukossa on kuitenkin paljon nuoria. Tähän liittyen kysyttiin, millainen on tukityöllistettyjen koulutus ja työkokemus.

Taulukko 8. Toimenpiteisiin sijoittuneiden koulutus

<i>Kansakoulu/peruskoulu</i>		<i>Ylioppilastutkinto</i>		<i>Ammatillinen tutkinto</i>		<i>Korkeakoulututkinto</i>	
Keskiarvo	3	Keskiarvo	1	Keskiarvo	4	Keskiarvo	2
Minimi	0	Minimi	0	Minimi	1	Minimi	0
Maksimi	28	Maksimi	10	Maksimi	26	Maksimi	20
Vastanneet	17	Vastanneet	11	Vastanneet	11	Vastanneet	11

Kansalaisjärjestöihin sijoittuneiden tukityöllistettyjen koulutus on suurimmassa osassa kansa- tai peruskoulu tai ammatillinen tutkinto, mikä niin ikään vastaa muissa tutkimuksissa tehtyjä havaintoja. (ks. Aho 2004.)

Osalla toisen asteen tutkinto on jäänyt kesken. Nuorisolain (72/2006) ja siihen vuonna 2011 lisättyjen säännösten mukaan etsivän nuorisotyön tehtävänä on tavoittaa perusopetuksen päättänyt nuori, joka ei ole sijoittunut perusopetuksen jälkeisiin opintoihin tai on keskeyttänyt opinnot ammatillisessa koulutuksessa tai lukiossa. Lain piiriin kuuluvat alle 29-vuotiaat nuoret. Viime vuonna Kuopion seudulla etsivään nuorityöhön ilmoitettiin 120 tällaisesta tilanteesta, kaikkiaan ilmoituksia tehtiin 200. Toiminnan tavoitteena on tukea nuorten pääsyä koulutukseen ja työmarkkinoille. Nuoret saavat yksilövalmentajilta tukea elämänsä suunnan hakemisessa ja tavoitteiden asettamisessa ja mahdollisuuden tutustua ammatialoihin starttipajoilla. Tämän jälkeen monet nuoret hakeutuvat vähintään 2 kuukauden mit-

taiseen työharjoitteluun järjestöihin tai yrityksiin (K. Räisänen 8.5.2012). Myös vanhempien työttömien henkilöiden omaehtoista opintojen loppuunsaattamista tuetaan.

Osalla ammatillinen osaaminen on vanhentunut, mutta osalla ammattitutkinto on melko uusi. Uudeksi tukityöllistettyjen ryhmäksi ovat nousseet uuden tutkinnon myötä alan vaihtoa suunnitelleet keski-ikäiset naiset. He eivät voi hakeutua vanhempaa koulutustaan vastaaviin tehtäviin mm. terveydellisistä syistä, mutta työkokemuksen puuttuessa eivät työllisty uudenkaan koulutuksen mukaisiin tehtäviin. Myös ammattikorkeakoulu- ja yliopistotutkinnon tutkinnon suorittaneita toimii tukityöllistettyinä ja heidän lukumääränsä on kasvanut (H. Nykänen 5.4.2012). Työharjoittelussa ja työelämävalmennuksessa on runsaasti maahanmuuttajia (E. Neuvonen 4.5.2012).

Taulukko 9. Työtehtävät suhteessa koulutukseen, työkokemukseen ja toimintakykyyn

<i>Koulutus</i>		<i>Työkokemus</i>		<i>Toimintakyky</i>	
Kyllä	17	Kyllä	18	Kyllä	25
Ei	9	Ei	7	Ei	5
Vastanneet	26	Vastanneet	25	Vastanneet	31

Työtehtävien vastaavat toimenpiteeseen sijoittuneen toimintakykyä, mutta eivät koulutusta ja aikaisempaa työkokemusta. Tehtävien sovittamista tukityöllistettyjen toimintakykyä vastaavaksi korostettiin myös haastatteluissa. Toisaalta tuotiin esiin, että korkeakouluteuille on toimintakyvystä riippumatta vaikea tarjota soveltuvia työtehtäviä. Seuraava taulukko kuvaa, mitä työtehtäviä työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin sijoittuneet hoitavat kansalaisjärjestöissä.

Taulukko 10. Työtehtävät

<i>Tukityön sisältö</i>	<i>Lukumäärä</i>	<i>Prosentti</i>	<i>Tukityön sisältö</i>	<i>Lukumäärä</i>	<i>Prosentti</i>
Neuvonta ja tiedostus	3	10	Tuotteiden ja palvelujen myynti	4	13
Sisällön tuottaminen, materiaalin valmistus	4	13	Laite-, kiinteistöpalvelu ja huolto	3	10
Hallinto- ja toimistotyöt	7	21	Asiakkaan auttaminen arjessa selviytymisessä	8	26
Tapahtumien ja tilaisuuksien järjestäminen	3	10	Asiointiohjaus	4	13
Tuotteiden ja palveluiden myynti	4	13	Ryhmien ohjaaminen, harrastus- ja kerhotoiminta	4	13
Vastanneet	31	100			

Kansalaisjärjestöt tarjoavat varsin monenlaisia tehtäviä. Suuri osa tehtävistä liittyy järjestöjen kävijäasiakkaiden arjessa selviytymisen tukemiseen, jota täydentävät erilaiset kodin laitteiden käyttöön ja huoltoon liittyvät tehtävät ja asiointiohjaus. Tukityöllistetyillä on myös ryhmien ohjaus- ja valmennustehtäviä. Toinen keskeinen tehtäväalue liittyy järjestöjen hallintoon ja viestintään. Toimenpiteisiin sijoittuneet henkilöt hoitavat järjestöjen taloushallinnon tehtäviä ja vastaavat tiedottamisesta, materiaalien laatimisesta, tapahtumien järjestämisestä ja palvelujen ja tuotteiden myynnistä. Tukijakson alussa tehtävät painottuvat suoritaviin varsin yksinkertaisiin tehtäviin, mutta tukijakson aikana vastuu ja tehtävien vaativuus kasvavat. Työ merkitsee paljon, se kuntouttaa ja luo uskoa tulevaisuuteen. (E. Neuvonen 4.5.2012.)

Toimenpiteisiin sijoittuneilla henkilöillä on tärkeä osa järjestöjen perustoimintojen toteuttamisessa ja ilman heidän työpanostaan monia toimintoja ei voitaisi järjestää lainkaan. Sairauslomien ja poissaolojen yleisyydestä johtuen tukityöllistettyjä tarvitaan määrällisesti enemmän kuin mitä tehtävien suorittaminen sinällään edellyttäisi. Neljää keskimääräisen työkyvyn omaavaa työntekijää vastaa 6–7 tukityöllistettyä. Toimintojen ja palvelujen ylläpitäminen ja tarjoaminen järjestöjen asiakkaille edellyttää kansalaisjärjestöiltä lähes tauotonta rekrytointia. Tukityöllistettäviä on ajoittain vaikea saada. (H. Nykänen 5.4.2012.)

Taulukko 11. Työhön perehdys ja työnhakuvalmennus

<i>Työhön perehdytys</i>		<i>Työnhakuvalmennus</i>	
Kyllä	25	Kyllä	10
Ei	1	Ei	15
Vastanneet	26	Vastanneet	26

Työhön perehdytystä toimenpiteisiin sijoituville tarjoaa suurin osa kansalaisjärjestöistä. Sen sijaan enemmistö kansalaisjärjestöistä ei tarjoa valmennusta työnhakemiseen. Haastatellut korostivat myös tukijakson kuluessa tapahtuvien ohjauskeskustelujen tärkeyttä. Niissä pohditaan työn tekemiseen liittyvien kysymysten lisäksi työllistymissuunnitelmia, mutta intensiiviseen työnhakuvalmennukseen ja työn etsintään ei ole resursseja. Työnhakuvalmennusta on helpointa toteuttaa työllisyys Hankkeissa, joissa se on yksi hankkeen toimintamuodoista ja tehtävät ovat keskitetty hankkeen toteutuksesta vastaavalle henkilölle (H. Nykänen 5.4.2012; E. Neuvonen 4.5.2012).

4.3 Yhteistyö julkisen ja yksityisen sektorin kanssa

Toinen tutkimuskysymyksistä koskee kansalaisjärjestöjen tekemää yhteistyötä. Yhteistyötä tarkastellaan sen suhteen, miten se ajoittuu tukijaksoon ja millaisia kysymyksiä yhteistyö koskee. Seuraava taulukko kuvaa työvoimapolitiittisten toimenpiteiden eri vaiheisiin sisältyvää yhteistyötä julkisen ja yksityisen sektorin kanssa.

Taulukko 12. Yhteistyö julkisen ja yksityisen sektorin kanssa

<i>Ajankohta</i>	<i>Yhteistyö julkisen sektorin kanssa</i>		<i>Yhteistyö yksityisen sektorin kanssa</i>	
Tukijakson alussa	Kyllä	21	Kyllä	7
	Ei	7	Ei	20
Tukijakson aikana	Kyllä	21	Kyllä	7
	Ei	7	Ei	21
Tukijakson päättyessä	Kyllä	16	Kyllä	8
	Ei	12	Ei	20
Vastanneet		28		28

Kansalaisjärjestöjen vastauksista ilmenee yhteistyö viranomaisten kanssa valittaessa työllistettävää henkilöä järjestössä avautuviin tehtäviin. Rekrytointi käynnistyy järjestöjen aloitteesta, vain pieni osa valittavista henkilöistä ohjautuu järjestöihin viranomaisten aloitteesta (H. Nykänen 5.4.2012). Seitsemän kansalaisjärjestöä tekee jo rekrytointivaiheessa yh-

teistyötä yksityisten työnantajien kanssa. Tärkeimmät rekrytointikriteerit ovat tukikelpoisuuden lisäksi soveltuvuus ja kiinnostus tehtäviä kohtaan.

Tukijakson kuluessa tehdään yhteistyötä julkisten viranomaisten kanssa. Yksityisen sektorin kanssa yhteistyötä tekee seitsemän vastaajaa. Tärkeimmät viranomaisyhteistyön kysymykset liittyvät työllistettyjen terveydentilaan ja toimintakykyyn, arjen ja elämänhallinnan kysymyksiin, perheen tilanteeseen, etuusasioihin ja taloudenhoitoon. Yksityisten työnantajien kanssa käydyt keskustelut liittyvät työttömän koulutus- ja työnhakusuunnitelmiin.

Toimenpiteen päättyessä yhteistyötä julkisen sektorin kanssa tehdään vähemmän kuin edellisissä vaiheissa. Tulos on hieman yllättävä ja johtaa kysymään, miten ja mitkä kokemukset tukijaksosta välittyvät viranomaisille. Haastatteluissa nousi esiin myös se, että muiden järjestöjen toimintaa tunnetaan varsin heikosti ja yhteistyö järjestöjen kesken on vähäistä.

Yksityisten työnantajien kanssa tehtävä yhteistyö on vähäistä myös työllisyystoimenpiteen päättyessä. Haastateltujen mukaan yritysyhteistyötä pidetään kehittämisen arvoisena ja heidän edustamissaan järjestöissä yhteistyöverkostoa on ryhdytty kartoittamaan. Tällä hetkellä taloudellisten ja henkilöressurssien puute on keskeisin yhteistyötä vaikeuttava tekijä. Järjestöissä suoritettavan työn perusteella ei pysty arvioimaan, millaisia työtehtäviä pitäisi etsiä ja miten henkilöt mahdollisesti selviytyisivät niistä.

Tämän valossa yrityksiin tapahtuva palkkatuella edelleen sijoittaminen on varsin käytökelpoinen ratkaisu. Edelleen sijoituksessa työnantaja siirtää palkkatuetun työntekijän toisen työnantajan käyttöön 2–3 kuukauden määräajaksi. Työntekijä saa tilaisuuden selvittää soveltuvuuttaan alalle ja työnantaja saa mahdollisuuden kokeilla työntekijän sopivuutta tehtävään. (E. Neuvonen 4.5.2012; K. Räisänen 8.5.2012.)

Yritysyhteistyön tavoitteita ja sisältöjä kuitenkin kannattaa suunnitella, sillä järjestöjen ja yritysten välisen yhteistyön arvellaan kasvavan tulevaisuudessa ja edistävän osaltaan kansalaisten hyvinvointitavoitteiden saavuttamista (Kuvaja 2011, 16–18). Yhteistyö tukee itsensä selvästi työllisyystavoitteiden saavuttamista. Samalla järjestöt saavat lisää tunnettavuutta ja asiantuntemusta sekä vapaaehtoistyöntekijöitä ja mahdollisuuden saattaa oma erityisosaaminen yritysten tietoisuuteen ja käyttöön. (E. Neuvonen 4.5.2012.) Yritysten mahdolliset hyödyt ovat vastaavanlaisia. Yhteistyöllä edistetään sekä kansalaisjärjestöjen että yritysten tunnettavuutta sosiaalisesti vastuullisena toimijana (Kuvaja 2011).

Työnhakijan kannalta kohtaaminen mahdollisen työnantajan kanssa on ratkaisevaa, tilanteessa verrataan työnhakijan valmiuksia ja työnantajan toivomuksia tarvittavan työvoiman

laadusta suhteessa tehtäviin sekä arvioidaan myös työvoimapolitiittisissa toimenpiteissä saavutettuja tuloksia. Sellaisissa työllisyys Hankkeissa, joissa työttömiä työnhakijoita on tuettu työllistämisen prosessin loppupäässä, on saavutettu hyviä tuloksia. (Ks. Kätevät ja Pätevät 2003.)

Tässä tutkimuksessa ilmenevän vähäisen työnantajayhteistyön perusteella näyttäisi siltä, että työllistymisprosessi jää vajaaksi.

4.4 Toimenpiteiden jälkeinen työmarkkinatilanne

Kolmannessa tutkimuskysymyksessä tarkastelen työllistettyjen henkilöiden työmarkkinatilannetta työvoimapolitiittisten toimenpiteiden jälkeen. Pyysin kansalaisjärjestöjen edustajia arvioimaan toimenpiteisiin sijoittuneiden henkilöiden työllistymismahdollisuuksia ja arvioimaan toimenpiteiden työllistymistä edistäviä vaikutuksia. Seuraavat taulukot esittävät järjestöjen arviointeja.

Taulukko 13. Kansalaisjärjestöjen arvio tukityöllistettyjen työllistymismahdollisuuksista

<i>Arvio työllistymismahdollisuuksista</i>	<i>Lukumäärä</i>	<i>Prosentti</i>
Hyvä	3	12
Kohtuullinen	15	57
Heikko	7	27
Ei työllistymismahdollisuuksia	1	4
Vastanneet	26	100

Yli puolet vastanneista eli 15 järjestöä arvioi työvoimapolitiittisissa toimenpiteissä toimivien henkilöiden työllistymismahdollisuudet kohtuullisiksi ja 7 heikoiksi. Vain 3 järjestöä pitää työllistymismahdollisuuksia hyvänä.

Taulukko 14. Kansalaisjärjestöjen arvio toimenpiteistä

<i>Arvio toimenpiteistä</i>	<i>Lukumäärä</i>	<i>Prosentti</i>
Edistävät hyvin työllistymistä	3	10
Kohtuullisesti	17	55
Heikosti	5	16
Eivät edistä työllistymistä	2	7
Vastanneet	27	100

Yli puolet vastanneista kansalaisjärjestöistä arvioi aktiivitoimenpiteiden edistävän työllistymistä kohtuullisesti. Viiden vastanneen järjestön mukaan ne edistävät työllistymistä heikosti. Kolmen vastanneen mielestä toimenpiteet edistävät hyvin työllistymistä. Viimeiseksi kysyttiin kansalaisjärjestöjen arviointia työllistettyjen henkilöiden työmarkkinatilanteesta työvoimapolitiittisten toimenpiteiden päättyessä.

Taulukko 15. Kansalaisjärjestöjen arvio toimenpiteiden jälkeisestä työmarkkinatilanteesta

<i>Arvio työmarkkinatilanteesta</i>	<i>Lukumäärä</i>	<i>Prosentti</i>
Suurin osa tukityöllistetyistä palannut viranomaispalveluihin	11	61
Suurin osa työllistynyt avoimille työmarkkinoille	7	39
Vastanneet	18	100

Yli puolet kansalaisjärjestöistä arvioi suurimman osan vaikeasti työllistyvistä työttömistä palanneen tukijakson jälkeen työvoimahallinnon ja sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin. Seitsemän järjestöä arvioi suurimman osan työllistyneen avoimille työmarkkinoille.

Haastatellut pitivät kyselyn tulosta varsin myönteisenä. H. Nykäsen (5.4.2012) mukaan avoimille työmarkkinoille työllistyy vain 6–7 % kaikista tukityöllistetyistä. E. Neuvosen (4.5.2012) edustamassa järjestössä tukityöllistettyjen työmarkkinatilanne arvioidaan vaivallisemmaksi. Hänen mukaansa 20 % sijoittuu tukijakson päätyttyä koulutukseen tai avoimille

työmarkkinoille. Erot arvioiden välillä saattavat johtua asiakkaiden valikoitumisesta – suurin osa SPR:n tukityöllistetyistä on alle 40-vuotiaita – ja siitä, että SPR:ssä kaikki työllistetyt henkilöt sijoittuvat työllisyys Hankkeeseen.¹³ Hanke sisältää yksilöohjausta ja sen kuluessa on mahdollista suorittaa lyhyitä koulutuksia kuten hygieniapassi-, työturvallisuus- ja trukiinajokoulutus tai suorittaa näyttöön perustuva myynnin ammattitutkinto. Työmarkkina-asemaa koskevat tiedot koskevat tukijakson päättymistilannetta ja niiden perusteella ei ole mahdollista arvioida, millaisiin työsuhteisiin on työllistetty ja pystyvätkö jatkotyöllistyneet henkilöt säilyttämään koulutus- tai työpaikkansa.

Syynä heikkoon työllistymiseen ei ole ainoastaan soveltuvien työpaikkojen puute, vaan myös tukityöllistettyjen henkilöiden heikot työllistymisen edellytykset. Merkittävimpiä työllistymisen esteitä ovat alhainen toiminta- ja työkyky, epärealistiset työtä koskevat odotukset sekä asenneongelmat. Nuoremmilla henkilöillä on paremmat edellytykset työllistyä kuin vanhemmilla ja toistuvasti tai pitkään työttöminä olleilla henkilöillä, jotka työllistyäkseen tarvitsevat myös kuntoutusta (H. Nykänen 5.4.2012.)

Miten sitten vaikeasti työllistyvien henkilöiden työllistymistä tulisi helpottaa? Tähän liittyy haastateltujen mukaan kaksi kysymystä, joista ensimmäinen koskee käsitystä työttömän henkilön kokonaistilanteesta. Julkisen sektorin toimijat, sosiaaliset työllistäjät ja vaikeasti työllistyvät henkilöt tarkastelevat tilannetta pääosin omista tarpeista ja tavoitteista käsin. Kenties parempi ymmärrys työttömän henkilön kokonaistilanteesta saavutetaan laajana vuoropuheluna, johon kutsutaan myös työnantaja.

Toinen kysymys liittyy työllistymisprosessin käynnistymiseen. Pitäisikö tilannetta tarkastella jostain muusta näkökulmasta kuin työttömän henkilökohtaisista ominaisuuksista, työnhakukäyttäytymisestä tai työvoimapolitiittisista toimenpiteistä käsin? Nykyiset käytännöt valmentavat ja saattavat henkilöitä lähemmäksi työnantajia, mutta sen jälkeen työllistymisen tukeminen, rinnalla kulkeminen ja työllistymisprosessi päättyvät. Työttömät jäävät yksin ja

¹³ Kuopion kaupungin hallinnoimassa välityömarkkinoiden kehittämishankkeessa vuosina 2008–2011 tavoitteena oli laadukkaiden yksilöllisiä tarpeita ja ratkaisuja korostavien välityömarkkinapalveluiden tarjonnan lisääminen ja sisällöllinen kehittäminen, välityömarkkinatoimijoiden yhteistyö- ja kumppanuussuhteiden luominen ja kehittäminen, toiminnan vaikuttavuuden ja henkilöstön osaamisen kehittäminen ja työvoiman liikkumisen tehostaminen avoimien ja välityömarkkinoiden välillä. Hankkeen 786 asiakkaasta 13 % työllistyi avoimille työmarkkinoille, 10 % palkkatukityöhön ja 10 % siirtyi koulutukseen. (Välke-välityömarkkinoiden kehittämishanke loppuraportti 2011.)

palaavat lähtötilanteeseen siirtyäkseen mahdollisesti toiseen työvoimapolitiittiseen toimenpiteeseen tai työkyvyttömyyseläkkeelle.¹⁴

Suomalaisen rakennetyöttömyyden peruskysymys liittyy työvoiman tarjonnan ja kysynnän vastaavuuteen. Miten voitaisiin lisätä työvoiman kysyntää ja pienentää niitä riskejä, jotka liittyvät vaikeasti työllistyvän henkilön palkkaamiseen? Tulisiko työllistymisprosessin kuluessa pyrkiä arvioimaan työttömän valmiuksia ja tarjoutuvia työtehtäviä nykyistä paremmin keskenään, millä tuettaisiin myös työsuhteen säilyttämistä? Tulisiko yritysten rekrytointien ja työnteon aloittamisen tueksi palkata työhön vastaanottajia? Tulisiko työehtosopimukseen sisältyviä sopimisen mahdollisuuksia hyödyntää enemmän paikallisella ja työpaikkakohtaisella tasolla? Haastateltujen mukaan vaikeasti työllistyvien henkilöiden työllistyminen avoimille työmarkkinoille edellyttää myös laajaa asenteiden muutosta ja suorittavien työtehtävien palauttamista ja lisäämistä yrityksiin.

¹⁴ Kelan tilastojen mukaan vuonna 2010 työkyvyttömyyseläkkeellä oli 166 000 henkilöä ja työttömyyseläkkeellä 20 000 henkilöä.

5.1 Yhteenveto

Hyvinvointiyhteiskuntaan liittyy ajatus monitoimijuudesta, jossa hyvinvointipolitiikan toteutumista kuvaa lisääntyvä yhteistyö, vuorovaikutus, keskinäinen riippuvuus ja vastuiden uudelleenmäärittely julkisen talouden, markkinatalouden ja yhteisötalouden toimijoiden kesken. Paikallisilla tasoilla on erilaisia alueellisia ja seudullisia hyvinvointia ja työllisyyttä edistäviä palvelu- ja rahoitusmalleja, jolloin hyvinvointivaltiolliselle kaudelle ominaisen universaalien sosiaalipolitiikan toteuttamiselle ei kaikilta osin ole edellytyksiä.

Kansalaisjärjestöt ovat tärkeitä yhteisötalouden ja kansalaisyhteiskunnan toimijoita. Ne tarjoavat kansalaisille mahdollisuuksia yhteistoimintaan ja edistävät yhteisiä sosiaalisia ja yhteisön hyvinvointia palvelevia tavoitteita verkostomaisessa yhteistyössä muiden paikallisten toimijoiden kanssa. Kansalaisjärjestöjen toiminnalle on ominaista riippumattomuus julkisesta vallasta ja voittoa tavoittelematon talous. Järjestöjen perinteisiin tehtäviin on sisällynyt omalle jäsenistölle ja laajemmallekin asiakaskunnalle tarkoitetut demokratiaa ja osallisuutta edistävät sekä syrjäytymistä ehkäisevät toimintamuodot.

1990-luvun taloudellisen laman jälkeen kansalaisjärjestöt ovat olleet lisääntyvän kiinnostuksen kohteena Euroopassa ja Suomessa. Yhteiskunnallinen diskurssi on ollut sävyltään varsin optimistista ja kohdistunut vain harvoin kansalaisjärjestöjen reaalisten toimintamahdollisuuksien arviointiin. Niiden mahdollisuuksia on tarkasteltu hyvinvointipalvelujen tuottamisen ja erityisesti EU:n kolmannen ohjelmakauden käynnistymisen myötä sosiaalisen työllistämisen näkökulmasta. Sosiaalinen työllistäminen sisältää vaikeasti työllistettäville henkilöille tarkoitettuja aktiivitoimenpiteitä ja palveluita, joita toteutetaan taloudellista ja kilpailuista työmarkkinoista erottuvilla yhteiskunnan tukemilla sosiaalisen työllistämisen työmarkkinoilla. Olipa kyseessä eurooppalaisittain siirtymien työmarkkinat tai suomalaisittain välityömarkkinat tavoitteena on työllistyminen normaali palkkatyösuhteeseen avoimille työmarkkinoille.

Tämän julkaisun tehtävänä on kuvata kansalaisjärjestöjen sosiaalista työllisyystoimintaa ja sen muotoutumista julkisen ja yksityisen sektorin kanssa tehtävässä yhteistyössä sekä tarkastella kansalaisjärjestöjen arvioita tukityöllistettyjen henkilöiden työmarkkinatilanteesta

työvoimapolitiittisten toimenpiteiden päätyttyä. Tutkimus toteutettiin Kuopion seudulla kansalaisjärjestöjen toiminnanjohtajille suunnatun kyselyn avulla. Kyselyn kohteeksi valittiin ne järjestöt, joissa oli vuosina 2008–2009 ollut tukityöllistettyjä henkilöitä. Tällaisia kansalaisjärjestöjä oli varsin paljon eli yhteensä 107, joista kysely lähetettiin 91 kansalaisjärjestön toiminnanjohtajalle. Kyselyyn vastasi 31 järjestöä. Kyselyn jälkeen suoritettiin kolme tutkimuksen keskeisiä teemoja syventävää haastattelua.

Tulosten mukaan työllistävät kansalaisjärjestöt ovat perinteiseen vapaaehtois- ja vertaistoimintaan ja laaja-alaiseen toimintaan keskittyviä järjestöjä ja niiden toiminta on suunnattu pääasiassa niiden itsensä määrittelemälle asiakaskunnalle. Varsin moni järjestö ei kuitenkaan tarkenna asiakasryhmäänsä millään kriteerillä. Järjestöissä työskentelee keskimäärin kahdeksan työntekijää, perustoiminnassa ja hanketyössä olevien työntekijöiden määrä vaihtelee paljon järjestöittäin. Suurimmalla osalla työntekijöillä on tehtäviin soveltuva koulutus, mitä järjestöt pitävät tärkeänä seikkana tehtävien hoitamisen ja toiminnan kehittämisen näkökulmasta. Järjestöjen talousarviot ovat varsin vaatimattomia. Toiminnan rahoitus koostuu oman toiminnan tuotoista, toiminta- ja hankerahoituksesta, mistä hankerahoituksen merkityksen arvellaan kasvavan tulevaisuudessa.

Sosiaalista työllistämistä tarkasteltiin eri toimenpiteiden ja niihin sijoittuneiden henkilöiden suhteen. Henkilöiden lukumäärä vaihtelee järjestöjen ja toimenpiteiden suhteen. Keskimäärin kansalaisjärjestössä toimii 11 eri tavoin tukityöllistettyä henkilöä, mitä määrä voidaan pitää varsin suurena. Suurin osa tukityöllistetyistä on keski-ikäisiä peruskoulun tai ammatillisen koulutuksen suorittaneita. Korkeakoulutettujen ja toista työuraa uudelleen koulutuksen myötä suunnitelleiden määrä tukityöllistetyissä on kasvanut. Vaatimustasoltaan työtehtävät mukautetaan vastaamaan tukityöllistettyjen toimintakykyä, ei niinkään koulutusta tai työkokemusta, vaikka niitäkin seikkoja pidettiin tärkeinä.

Työt koostuvat erilaisista, kohtalaisen yksinkertaisista tehtävistä, mm. järjestöjen asiakkaiden arjessa selviytymisen tukemisesta ja heidän asiointiohjauksesta, järjestöjen taloushallinnosta ja tiedottamisesta sekä myyntityöstä, tapahtumien ja tilaisuuksien järjestämisestä. Tukityöllistettyjä tarvitaan näiden tehtävien toteuttamiseen, mutta heitä tarvitaan lukumääräisesti enemmän kuin tavanomaisen toimintakyvyn omaavia henkilöitä. Järjestöt tarjoavat tehtäviin perehdytystä tukijakson alkaessa, käyvät tavoitteellisia ohjauskeskustelua ja jakson aikana, mutta tukijakso ei sisällä intensiivistä työnhakuvalmennusta eikä työn etsintää.

Toinen tutkimuskysymyksistä koski julkisen ja yksityisen sektorin kanssa tehtävää yhteistyötä. Suuri osa järjestöistä tekee yhteistyötä viranomaisten kanssa tukityöllistettyä henkilöitä valittaessa, jolloin huomiota kiinnitetään tukikelpoisuuden ohella henkilön soveltuvuuteen ja tehtäviä kohtaan tuntemaan kiinnostukseen, mikä kertoo nimenomaan työnantajan rekryointitarpeesta. Tukijakson kuluessa yhteistyötä tehdään työllistettävän henkilökohtaiseen tilanteeseen liittyvissä asioissa, jotka koskevat terveydentilaa, toimeentuloa, asumista tai perhe-elämää. Tukijakson päättyessä yhteistyö julkisten toimijoiden kanssa vähenee. Arvioitavaksi jää, miten ja millainen tieto tukityöllistymisen kokemuksista välittyy viranomaisille? Yhteistyö yksityisten työnantajien kanssa on vähäisempää kaikissa tukijakson vaiheissa, mikä vastaa heikosti työvoimapoliittisiin toimenpiteisiin kohdistuviin odotuksiin. Haastateltavien mukaan yhteistyötä vaikeuttaa resurssien puute, mutta sen kehittämistä pidetään tärkeänä.

Kolmannen tutkimuskysymyksen avulla haettiin kansalaisjärjestöjen arvioita tukityöllistämisyksikön jälkeisestä työmarkkinatilanteesta. Suurin osa järjestöistä pitää tukityöllistettyjen henkilöiden työllistymismahdollisuuksia kohtuullisina. Aktiivitoimenpiteiden arvioidaan edistävän työllistymistä niin ikään kohtuullisen hyvin. Vain muutama järjestö piti työllistymismahdollisuuksia ja työvoimapoliittisten toimenpiteiden työllistymistä edistäviä vaikutuksia hyvinä. Kuitenkin suurin osa tukityöllistetyistä palaa tukijakson jälkeen viranomaispalveluihin ja mahdollisesti toiseen työvoimapoliittiseen toimenpiteeseen tai siirtyy työkyvyttömyyseläkkeelle, mikä osaltaan kasvattaa sosiaalimenoja.

Haastateltavien mukaan vain pieni osa vaikeasti työllistyvistä henkilöistä työllistyy avoimille työmarkkinoille. Tiedossa ei ole, millaisiin työsuhteisiin he työllistyvät ja pystyvätkö he jäämään niihin. Alhaisen työllistymisen taustalla vaikuttavat heikko kysyntä työmarkkinoilla, vaikeasti työllistyvien henkilöiden toiminta- ja työkyvyn rajoitteet, mutta myös epärationaaliset työtä koskevat odotukset ja asenneongelmat. Nuorten kouluttautumisen ja työllistymismahdollisuudet ovat paremmat.

5.2 Pohdinta

Kansalaisjärjestöt ovat osa monimuotoista yhteisötalouden toimijakenttää, jota on tutkittu varsin vähän työllisyyden ja työmarkkinoiden näkökulmasta. Näitä työmarkkinoita on kutsuttu perifeerisiksi työmarkkinoiksi, toisen luokan työmarkkinoiksi, epävirallisiksi työmarkkinoiksi, siirtymien työmarkkinoiksi, välityömarkkinoiksi ja sosiaalisen työllistämisen työmarkkinoiksi. Olipa käsite mikä tahansa, näiden työmarkkinoiden olemassaolosta ja kehittämisen tarpeesta kiistellään.

Suomalaisessa työvoimapolitiisessa keskustelussa viime vuosina yleistynyttä välityömarkkinoiden käsitettä käytetään sangen väljästi kokoavana käsitteenä. Ovatko siis kaikki työllisyystoimintaa harjoittavat yhteisötalouden ja kansalaisyhteiskunnan toimijat välityömarkkinatoimijoita – jos ovat niin, miten työllistämisen tavoitteita ja toimenpiteitä sovitaan yhteen – jos eivät niin, miten eri toimijoiden työllisyystavoitteita ja -tehtäviä täsmennetään ja eriytetään suhteessa muihin kansalaisjärjestöjen tehtäviin? Valjastetaanko niiden erityisyys ja autonomisuus julkiselta sektorilta vähitellen liukuviin sosiaalipoliittisiin tehtäviin? Millaiset työvoimapolitiiset tehtävät ja vastuut kuuluvat julkisille toimijoille? Millaiset yksityiselle sektorille? Millaiseksi kansalaisjärjestöt itse määrittelevät asemansa, roolinsa ja mahdollisuutensa työllisyyden edistäjänä?

Vain harvat järjestöt osallistuvat tai hallinnoivat byrokraattisiksi koettuja ESR:n rahoittamia työllisyshankkeita, mutta ovat siitä huolimatta varsin suuria vaikeasti työllistyvien henkilöiden työllistäjiä toimintapaikkakunnillaan. Ne tekevät tiivistä yhteistyötä julkisen sektorin eri toimijoiden kanssa johtuen työllistettävien henkilöiden vaikeista elämäntilanteista. Yhteistyö yksityisen sektorin kanssa on päinvastaisista odotuksista huolimatta vähäistä – kenties juuri edellä mainitusta johtuen.

Vaikeasti työllistyvien ja erityistä tukea tarvitsevien henkilöiden työllisyyttä voidaan parantaa laaja-alaisella, suunnitelmallisella ja pitkäjännitteisellä yhteistyöllä. Sosiaalisten työnantajien toimintaedellytyksiä tulisi parantaa laajentamalla myös osuuskuntien, sosiaalisten yritysten ja yritysten mahdollisuuksia työllistää vaikeasti työllistyviä ja vajaakuntoisia. Lisäksi tarvitaan toimijoita, jotka kehittävät työllisyyspalveluiden ja työn sisältöä sekä ylläpitävät, kehittävät ja koordinoivat yhteistyöverkostoja. Toimiessaan erilaisilla rajapinnoilla kansalaisjärjestöt omaavat hyvät tiedolliset ja taidolliset edellytykset tällaisen toiminnan kehittämiseen, mistä olisi hyötyä käynnistettäessä yhteistyötä yksityisen sektorin suuntaan.

Rakenteelliseen työttömyyteen liittyvät kysymykset ovat niin laajoja, ettei niitä pystytä ratkaisemaan vain julkisen sektorin ja yhteisötalouden toimijoiden keinoin.

Sosiaalipolitiikan ja tasa-arvon näkökulmasta hallinnolliset jaot sektoreiden sekä valtion ja kuntien välillä ovat siirtäneet huomion pois työvoimapolitiikan kehittämisestä. Työttömien luokittelu tuottavaan toimintaan osallistumisen tai henkilökohtaisen tuottavuuden ja kyvykkyyden mukaan erilaisiin aktiiviohjelmiin ja -toimenpiteisiin on arveluttavaa, koska heikoimmat jäävät vaille riittäviä palveluita ja aitoja työllistymisen mahdollisuuksia. Luokittelut heijastuvat myös yhteisötalouden toimijoiden mahdollisuuksiin rakentaa positiivisia mielikuvia toiminnastaan. Työvoimapolitiittisissa suunnitelmissa ei ole riittävästi pohdittu sitä, mitä sosiaalisen työllistämisen tavoitteisiin vastaaminen vaatii työttömiltä henkilöiltä, sosiaalisilta työllistäjiltä, yksityisiltä yrityksiltä tai sosiaaliturvajärjestelmiltä. Todellisia sosiaalisia innovaatioita ei ole tehty, vaikka epäkohdat ovat ilmeisiä ja pitkään tunnettuja.

Työttömän henkilön näkökulmasta vallitseva palvelu- ja sosiaaliturvajärjestelmä on vaikeasti hallittava, mitä osaltaan ilmentää kansalaisjärjestöjen tekemä tiivis yhteistyö ja asiointiohjaus eri viranomaisten kanssa lähes kaikissa asiakasta koskevissa asioissa. Ongelmia aiheuttavat asiakasryhmien erilaiset tarpeet ja elämäntilanteet, toimenpiteiden lyhytkestoisuus sekä asiakkaiden tarpeiden ja odotusten, taloudellisten etuisuuksien ja palvelujen yhteensovittaminen, yksityisten työnantajien puuttuminen yhteistyöverkostoista sekä työttömiin kohdistuva heikko kysyntä työmarkkinoilla. Epävarmuutta tuottavat myös kansalaisjärjestöjen asemaan kohdistuvat muutospaineet ja järjestöjen saamien taloudellisten tukien lyhyt määräaikaisuus, mikä vaikeuttaa järjestöjen työllisyystoiminnan suunnitelmallista ja pitkäjänteistä kehittämistä.

Paikallisen verkostoyhteistyön suurimpana haasteena on toiminnan hajanaisuus ja vaikiutumattomuus. Sosiaalisen työllistämisen työmarkkinat ovat pirstaleiset, asiakasvirrat epätasaisia, palvelujen tarjonta epätasaista, riittämätöntä tai päällekkäistä ja työn sisällöt yksinkertaisia ja heikosti työmarkkinoiden yleistä vaatimustasoa vastaavia. Vastuut suhteessa julkiseen ja yksityiseen sektoriin ovat epäselviä ja yhteistyösuhteet yksipuolisia. Sosiaalisen työllistämisen työmarkkinat näyttäytyvät erilaisten toimenpiteiden näkökulmasta, vaikeasti työllistyville henkilöille ne merkitsevät aktiivitoimenpiteissä olemista ja siirtymistä niiden välillä, mutta ei työmarkkinoille. Kansalaisjärjestöille ne merkitsevät lisääntyviä työvoimapolitiittisia tehtäviä ja kasvavia haasteellisia asiakasryhmiä.

AHO, SIMO (2004) Kroonisen työttömyyden laajuus, rakenne ja syntytausta. Työpoliittinen tutkimus 261. Helsinki: Työministeriö.

AHO, SIMO (2008) Miksi työvoimapolitiittisten toimenpiteiden mitattu vaikuttavuus on keskimäärin alhainen? Hallinnon tutkimus 27 (4) 45–60.

AHO, SIMO & ARNKIL, ROBERT (2008) Suomen työvoimapolitiikan ja työvoimapolitiikan kehityksenkäänneet pohjoismaisessa kontekstissa. Teoksessa T. Heiskanen, M. Leinonen, A. Järvensivu & S. Aho (toim.) Kohti uutta työelämää? Tutkimuksen näköalatyöelämän kehitykseen. Tampere University Press. Tampere, 46–77.

AHO, SIMO & SALONIEMI, ANTTI (2002) Prevention and activation policies for the unemployed and promotion of social inclusion. Subproject 1. In Impacts of the EES. Evaluation of the effects of the European Employment Strategy. National EES Evaluation Project 2002, Final Report. Helsinki: Ministry of Labour.

ALA-KAUHALUOMA, MIKA (2007) Toimeenpanon ratkaisuja ja arvioinnin haasteita. Tutkimus uusistatytöllistymisen tukemisen tavoista. Kuntoutussäätiön tutkimuksia 76. Helsinki: Kuntoutussäätiö.

ALA-KAUHALUOMA, MIKA & HÄRKÄPÄÄ, KRISTIINA (2006) Yksityinen palvelusektori heikossa työmarkkina- asemassa olevien työllistäjänä. Työpoliittinen tutkimus 312. Helsinki: Työministeriö.

ARNKIL, ROBERT & KARJALAINEN, VAPPU & SAIKKU, PEPPI & SPANGAR, TIMO & PITKÄNEN, SARI (2006) Työvoimatoimistot ja työvoiman palvelukeskukset tänään ja huomenna. Väli-raportti Suomen työvoimapolitiikan uudistuksesta. Työvoimahallinnon julkaisu 373. Helsinki: Työministeriö.

COLIN, WILLIAMS & WINDERBANK, JAN (1998) Re-placing informal employment: implications for work and welfare in the advanced economies. London: Routledge.

DAVIS, KAREN & ESSEVELT, JOHANNA (1998) Att hoa hage i den svenska arbetsmarknaden. Stockholm: Rabén & Sjögren.

EUROPEAN PARLIAMENT RESOLUTIONS OF 19 FEBRUARY 2009 ON SOCIAL ECONOMY (2008/2250 INI) <[URL:http://www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu)>20.2.2012.

GROVER, CHRIS & PIGGOTT, LINDA (2005): Disabled People, the Reserve Army of Labour and Welfare Reform. Disability & Society 20 (4) 705–717.

HAKKARAINEN, OUTI & AIRAKSINEN, JAANA & SELIN, TOVE (2005) Talous ja demokratia. Ratkaisuja Suomesta ja muualta maailmasta. Helsinki: Like.

HALLITUKSEN ESITYS EUSKUNNALLE LAEIKSI JULKISESTA TYÖVOIMAPALVELUSTA ANNETUN LAIN MUUTTAMISESTA JA VÄLIAIKAIKAIKSESTA MUUTTAMISESTA SEKÄ ERÄIDEN SIIHEN LIITTYVIEN LAKIEN MUUTTAMISESTA. HE 274/2009 <[URL:http://www.eduskunta.fi](http://www.eduskunta.fi)>17.1.2012

HALLITUKSEN STRATEGIA-ASIAKIRJA (2004) Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 11. Helsinki: Valtioneuvosto.

- HELANDER, VOITTO (1998) Kolmas sektori. Käsitteistä, ulottuvuuksista ja tulkinnoista. Saarijärvi: Gaudeamus.
- HELANDER, VOITTO & LAAKSONEN, HARRI (1999) Suomalainen kolmas sektori. Rakenteellinen erittely ja kansainvälinen vertailu. Helsinki: Sosiaaliturvan keskusliitto.
- HIETALA, KARI & HIETALA, MARI (2004) Kilpailua vääristävä vaikutus yhdistelmätyössä ja työelämävalmennuksessa. Työpoliittinen tutkimus 262. Helsinki: Työministeriö.
- HOLM, PASI & JALAVA, JUKKA & YLÖSTALO, PEKKA (2006) Työttömien työkyky verrattuna palkansaajiin. Työpoliittinen aikakauskirja 49 (2), 33–40.
- HYTTI, HELKA (2006) Suomen ja Ruotsin työkyvyttömyyspolitiikat OECD:n viitekehyksessä. Työpoliittinen aikakauskirja 49 (4), 7–22.
- HYVINVOINTI 2015 -OHJELMA. SOSIAALIALAN PITKÄN AIKAVÄLIN TAVOITTEITA (2007) Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 3. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- HYVÄÄ TYÖTÄ JA OSAAVAA TYÖVOIMAA. Työministeriön tulevaisuuskuvaus ensi hallituskaudelle (2006) Työministeriön julkaisu 99. Helsinki: Työministeriö.
- HYVÄRI, SUSANNA (2005) Vertaistuen ja ammattiauttamisen muuttuvat suhteet. Teoksessa M. Nylund & A.B. Yeung (toim). Vapaaehtoistoiminta. Anti, arvot ja osallisuus. Tampere: Vastapaino, 214–235.
- HÄMÄLÄINEN, KARI & TUOMALA, JUHA (2007) Kohtaako työvoiman kysyntä työvoiman tarjonnan Suomen työmarkkinoilla? Työvoimapolitiittinen aikakauskirja 50 (4) 45–56.
- IMMONEN, NIINA (2006) Yhteisötalous Suomessa. Sisäpiirin slangia vai uutta yhteistyön taloutta. Tampere: Tampereen seudun osuustoiminnan kehittämissyhdystys ry.
- JOLKKONEN, ARJA & ROIVAS, SEPPO (2008): Välityömarkkinoiden laajuus ja kehittämistarve Pohjois-Karjalassa. Karjalan tutkimuslaitoksen raportteja 2. Joensuu. Joensuun yliopisto.
- JULKUNEN, RAIJA (2006) Kuka vastaa? Hyvinvointivaltion rajat ja julkinen vastuu. Helsinki: Stakes.
- JÄRJESTÖT SOSIAALI- JA TERVEYSPOLITIIKAN TOIMIJAINA. KANSALAIJÄRJESTÖTOIMINNAN STRATEGIA (2003) Sosiaali- ja terveysministeriön monisteita 4. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- KAAKINEN, JUHA & ARNKIL, ROBERT & NIEMINEN, JARMO & SPANGAR, TIMO (2000) Employment -yhteisöaloite Suomessa. Arvioinnin loppuraportti. ESR -julkaisut 79. Helsinki: Oy Edita Ab.
- KANSALAISSYHTEISKUNNAN TOIMINTAEDELLYTYKSET (2006) Oikeusministeriön työryhämietintö 14. Helsinki: Oikeusministeriö.
- KEHITYSVAMMALAKI 519/1977
- KELA (2010) <URL:http://raportit.kela.fi/ibi_apps/WFServlet12.5.2012>12.5.2012
- KESÄ, MIKKO (2019) Tampereen työvalmennussäätiön mahdollisuudet ja edellytykset. Selvitys työvalmennussäätiön perustamisesta Tampereen kaupungille. <URL: <http://www.tyollisyysportti.fi/?x24149=1873739>> 15.3.2012
- KIETÄVÄINEN, TIMO & VUORENTO, REIJO & LINDBERG, ERJA (2011) Vaikeasti työllistyvät - yhteinen haaste. Työpoliittinen aikakauskirja 54 (1), 53–58.
- KITTILÄ, RIITTA (2004) Sosiaali- ja terveysjärjestöjen kilpailuttamiskokemukset. Helsinki: Sosiaali- ja terveysjärjestöjen yhteistyöyhdistys YTY ry.

- KOISTINEN; PERTTI (1999) Työpolitiikan perusteet. Juva: WSOY.
- KORHONEN, MARKO (2006) Sosiaalinen yritys ja yhteisö liiketoimintana ja työllistäjänä. Teoksessa P. Niemelä & T. Pursiainen (toim.) Hyvinvointi yhteiskuntapoliittisena tavoitteena. Kuopio: Kuopion yliopisto, Sosiaalipoliittisen yhdistyksen tutkimuksia nro 62, 138–148.
- KUNZ, JAN (2004) Unemployment and Employment Policy at the Local Level. Tampere University. Tampere Studies in European Societies and Politics Acta Electronica Universitatis Tamperensis 374 <URL:<http://acta.uta.fi/pdf/951-44-6060-X.pdf>> 29.10.08.
- KÄTEVÄT JA PÄTEVÄT: Esimerkkejä työhallinnon toteuttamista ESR -hankkeista. Työministeriö: Helsinki, 2003
- KUVAJA, SARI: ”Tehdään yhdessä hyvää”. Avustustoiminnan raportteja 25. Järjestöjen ja yritysten yhteistyö terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseksi. Helsinki: RAY, 2011.
- KUOPION SETTLEMENTTI PUIJOLA RY. (2012) <URL: <http://www.puijola.net/index.php>> 16.5.2012
- KÖPPÄ, TAPANI (2006) Tapaus kilpailutalous: syytteitä ennen romahdusta. Teoksessa P. Niemelä & T. Pursiainen (toim.) Hyvinvointi yhteiskuntapoliittisena tavoitteena. Professori Juhani Laurinkarin juhlakirja. Sosiaalipoliittisen yhdistyksen tutkimuksia nro 62. Kuopio, 149–163.
- LADONLAHTI, TARJA & PIRTTIMAA, RAIJA (2000) Erityispedagogiikka ja aikuisuus. Helsinki: Palmenia Kustannus.
- LAKI KUNTOUTTAVASTA TYÖTOIMINNASTA 189/2001
- LAMPINEN, PAULIINA (2009) Putoavatko vammaiset ja pitkäaikaissairaat työmarkkinoiden lisäksi myös välityömarkkinoilta? Työpoliittinen aikakauskirja 52 (4), 5–14.
- LESTER, M. SALAMON & SOKOLOWSKI, S. WOJCIECH & REGINA LIST (2004) Global Civil Society: An Overview. In M. Salamon Lester & S. Wojciech Sokolowski (authors) Global Civil Society. Dimensions of the Nonprofit Sector. Bloomfield: Kumarian Press Inc, 3–60.
- LINNAKANGAS, RITVA & SUIKKANEN, ASKO & SAVTSCHENKO, VICTOR & VIRTA, LAURI (2006) Uuden alussa vai umpikujassa? Vammaiset matkalla yhdenvertaiseen kansalaisuuteen. Raportteja 15. Stakes. Helsinki.
- MATTHIES, AILA-LEENA (2005) Vapaaehtoistoiminnan suhde aktivoivaan työllisyyspolitiikkaan. Teoksessa M. Nylund & A.B. Yeung (toim.) Vapaaehtoistoiminta. Anti, arvot ja osallisuus. Tampere: Vastapaino, 305–321.
- MATTILA, ANITA (2001) Tarvitaanko perustuloa? Suomalaisten kansalaistulo-, kansalaispalkka- ja perustulomallien teoreettinen analyysi. Väitöskirja. Kuopion yliopisto. Kuopio.
- MATTILA, ANITA (2007) Hyvin suunniteltu onkin jo tehty. Välityömarkkinat itäsuomalaisten työmarkkinatoimijoiden näkökulmasta. Jyväskylä, 2007.
- MUSICK, MACK A. & WILSON, JOHN (2008) Volunteers. A Social Profile. Bloomington and Indianapolis: Indiana University Press.
- MÖTTÖNEN, SAKARI & NIEMELÄ, JORMA (2005) Kunta ja kolmas sektori. Keuruu: PS-Kustannus.
- NIVALA, ELINA (2010) Kansalaistoiminta ja hyvinvointi. Teoksessa P. Niemelä (toim.) Hyvinvointipolitiikka. Porvoo: WSOYPro Oy. 199–226.
- NUORISOLAKI 72/2006.

- NYLUND, MARIANNE (2006) Paikallistalous alueen toimijoiden näkökulmasta. Teoksessa P. Niemelä & T. Pursiainen (toim.) Hyvinvointi yhteiskuntapoliittisena tavoitteena. Professori Juhani Laurinkarin juhlakirja. Sosiaalipoliittisen yhdistyksen tutkimuksia nro 62. Kuopio, 149–163.
- OIKEUS JA KOHTUUS. ARVIOINTEJA JA EHDOTUKSIA YKSITYISESTÄ JA JULKISESTA HYVINVOINTIVASTUUUSTA (2006) HYVINVOINTIVALTION RAJAT -HANKE. Helsinki: Stakes.
- OJALA, MARJO (2010) Yleishyödylliset palvelut, valtionavut ja kansalaisjärjestöt. Selvityksiä ja ohjeita 41/2010. Oikeusministeriö. Helsinki.
- OSUUS- JA YHTEISÖTALOUS EUROOPAN UNIONISSA 2007(2007)<URL: <http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/eesc-2007-11-fi.pdf>>24.2.2012
- PARMANE, PERTTI & SIEKKINEN, SAANA (2005): Aktiivisen työvoimapolitiikan uusi aika. Työpoliittinen aikakauskirja 48 (2), 26–35.
- PELTOSALMI, JUHA & SÄRKELÄ, RIITTA (2011)
<URL:http://www.stkl.fi/2011_JB_tiedotustilaisuus.pdf>20.4.2012
- PERSINS, DANIEL (2008) Improving Employment Participation for Welfare Recipients Facing Personal Barriers. *Social Policy & Society* 7 (1), 13–26.
- PIHLAJA, RITVA (2010) Kolmas sektori ja julkinen valta. Kunnallisan kehittämissäätiön tutkimusjulkaisut nro 61. Vammala: Kunnallisan kehittämissäätiö.
- POLKU TYÖELÄMÄÄN. TUETTU TYÖ JA UUDISTUNUT PALKKATUKI (2005) Työhallinnon julkaisu 354. Helsinki: Työministeriö.
- POLLITT, CRISTOPHER & BOUKAERT, GEERT (2000) Public Management Reform. An International Comparison. Oxford: Oxford University Press.
- POUTANEN, VELI-MATTI (2006) Sosiaalitaloudesta yhteisötalouteen? Teoksessa P. Niemelä & T. Pursiainen (toim.) Hyvinvointi yhteiskuntapoliittisena tavoitteena. Kuopio: Kuopion Yliopisto, Sosiaalipoliittisen yhdistyksen tutkimuksia nro 62, 194–207.
- PUSA, OLLI & PIIRAINEN, KEIJO & KETTUNEN, AIJA & KAINULAINEN, SAKARI (2003) Sosiaalitaloustiede sosiaalipoliittikan talouden tutkimuksena. *Janus* 11 (3), 181–195.
- PYYKKÖNEN, MIIKKA (2004) Sosiaalisesta yhteisöstä sosiaaliseksi yritykseksi. Tapaustutkimus palveluja tuottavan ja työllistävän sosiaalisen yritysmaailman kehittämiseksi Jyväskeskuudella. Julkaisematon tutkimushankkeen loppuraportti.
- PÄTTINIEMI, PEKKA (2006) Mitä on yhteisötalous? Teoksessa V. Grönberg (toim.) Yhteisötalous ja sosiaalinen yrittäjyys. Vammala: STAKES, 21–28.
- PÄTTINIEMI, PEKKA (2007) Yhteisötalous Suomessa. Teoksessa J. Laurinkari (toim.) Yhteisötalous. Johdatus perusteisiin. Helsinki: Palmenia, 93–120.
- RAY (2010) <URL: http://www.ray.fi/raytietoa/medianurkka/mediakit/a_strategia2010.pdf> 15.3.2010
- RAUNIO, KYÖSTI (2006) Syrjäytyminen. Sosiaalityötä kiinnostavia näkökulmia. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto.
- ROMPPAINEN, ESKO (2003) Raha-automaattiyhdistys ja kilpailu. Tutkimus kilpailuoikeuden vaikutuksista RAY:n avustustoimintaan erityisesti silmällä pitäen sosiaali- ja terveysturvalaitosten hankintojen kilpailutusvelvoitetta. Avustustoiminnan raportteja 9. Helsinki: Raha-automaattiyhdistys ry.

RÄISÄNEN, HEIKKI & SCHMID, GÜNTHER (2008) Siirtymätyömarkkinat ja joustoturva Suomen työmarkkinoiden näkökulmasta. Työpoliittinen Aikakauskirja 51 (3), 5–29.

SAARI, JUHO (2001) Reformismi. Sosiaalipolitiikan perusteet 2000-luvun alussa. Helsinki: Gaudeamus.

SAARI, JUHO & KAINULAINEN, SAKARI & YEUNG, ANNE (2005) Altruismi: antamisen lahja Suomen evankelis-luterilaisessa kirkossa. Helsinki: Yliopistopaino.

SALONEN-SOULIÉ, ULLA (2000) Sosiaalipolitiikasta aktivointipolitiikaksi. Tanskan kokemusten arviointia. Teoksessa Jussi Simpura & Gunvor Brettschneider (toim.) Näkökulmia pohjoismaisen sosiaalipolitiikan murrokseen. Sosiaaliturvan kirjallisuus. Sarja kansainvälinen sosiaalipolitiikka 1. Helsinki: Suomen ICSW-toimikunta.

SALONIEMI, ANTTI & VIRTANEN, PEKKA & AHO, SIMO & KOPONEN, HANNU & VAHTERA, JUSSI (2003) Työttömän työelämä. Työllisyysvaroin tuetun työn sisältö ja merkitykset. Yhteiskuntapolitiikka 68 (1), 19–33.

SARVIMÄKI, PIRJO & KOLTTOLA, LARS. (2007) Toimintalinjassa 2 rahoitettavat kehittämissuunnitelmat. Välityömarkkinat/ välittävät työmarkkinat -kehittämissuunnitelma (STM). ESR-Teemabulletiini 1.10.2007. Vipuvoimaa EU:lta kehittämistyöhön. Manner-Suomen ESR-ohjelman valtakunnalliset kehittämissuunnitelmat 2007–2013.

SCHMID, GÜNTHER (1998) Transitional Labour Markets: A new European Employment Strategy. Discussion paper FS 1 98-206. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.

SCHMID, GÜNTHER (2002) Transitional Labour Markets and the European Social Model: Towards a new Employment Compact. In G. Schmid, & B. Gazier (eds.) The Dynamics of full Employment - Social Integration through Transitional Labour Markets. Cheltenham: Edward Elgar, 393–450.

SERVAIS, JEAN-MICHEL & BOLLÉ, PATRICK & LANSKY, MARK (2007) Working for better times: rethinking work for the 21st centuries. Geneva: International Labor Organization.

SIHTO, MATTI (2001) Mitä tehdä vaikeasti työllistyville? Työpoliittinen Aikakauskirja 44 (2), 3–4.

SIHTO, MATTI (2005) Muutokset työmarkkinoilla. Teoksessa A. Karisto (toim.) Suuret ikäluokat. Jyväskylä: Vastapaino, 319–333.

SIISIÄINEN, MARTTI & KANKAINEN, TOMI (2009) Järjestötoiminnan kehitys ja tulevaisuuden näkymät Suomessa. Teoksessa Suomalaiset osallistujina. Katsaus suomalaisen kansalaisvaikuttamisen tilaan ja tutkimukseen. Julkaisu nro 5. Helsinki: Oikeusministeriö, 90–137.

SOSIAALI- JA TERVEYSPOLITIIKAN STRATEGIAT 2010 – KOHTI SOSIAALISESTI KESTÄVÄÄ JA TALOUDELLISTA ELINVOIMASISTA YHTEISKUNTAA (2006) Helsinki; Sosiaali- ja terveysministeriö.

SOSIAALIHUOLTOLAKI 710/1982

SOSIAALISEN TYÖLLISTÄMISEN TYÖRYHMÄN RAPORTTI (2004) Sosiaalisen työllistämisen kehittämistyöryhmä. Työryhmämuistioita 19. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.

SUIKKANEN, ASKO & LINNAKANGAS, RITVA & KALLINEN, SANNAMARI & KARJALAINEN, ANNE (1998) Palkkatyömarkkinat. Julkaisu 9. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.

SUIKKANEN, ASKO & LINNAKANGAS, RITVA & MARTTI, SIRPA & KARJALAINEN, ANNE (2001) Siirtymien palkkatyö. Raportteja 61. Helsinki: Sitra.

SUIKKANEN, ASKO: Selvitystyö välityömarkkinoista 2008.

- <[URL:http://www.stm.fi/c/document_library/get_file?folderId=41254&name=DLFE-4806.pdf](http://www.stm.fi/c/document_library/get_file?folderId=41254&name=DLFE-4806.pdf)> 13.1.2010
- SUIKKANEN, ASKO (2011) Julkinen vastuu työttömyydestä – kunnan vai hallituksen ongelma. Esitelmä TERVE- SOS 2011. Espoo 18.-19.5.2011 <[URL:http://www.slideshare.net/THLfi/julkinen-vastuu-tyttmyydest-kunnan-vai-hallituksen-ongelma](http://www.slideshare.net/THLfi/julkinen-vastuu-tyttmyydest-kunnan-vai-hallituksen-ongelma)>14.5.2012
- SUOMEN PUNAINEN RISTI (2010) Punaisen ristin tuetun työllistämisen sosiaalinen tilinpäätös 2009–2010.
- SÄRKELÄ, RIITTA & ERONEN, ANNE (2007) (toim.) Perusturvan pulmat ja uudistamisen vaihtoehtot. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto ry.
- TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖ (2012) Työnvälitystilasto <[URL:http://www.tem.fi/tyonvalitystilasto](http://www.tem.fi/tyonvalitystilasto)> 8.5.2012
- TULOVEROLAKI 1535/1992
- WERDING, MARTIN (2006) Structural unemployment in Western Europe. Reasons and remedies. London: MIT Press.
- VEROHALLITUKSEN YLEISOHJE YLEISHYÖDYLLISILLE YHTEISÖILLE JA SÄÄTIÖILLE: Ohje 753/32, 2005.
- VIVET, DAVID & THIERY, BERNARD (2000) Enterprises and Organizations of the Third System. A Strategic Challenge for Employment. Field Study, Quantitative Importance and National Acceptations. Liege: European commission.
- VON HERTZEN-OOSI, NINA & VAITTINEN, HELENA & RUOPPILA, SAMPO & VIRTANEN, PETRI (2010) Kolmannen sektorin työ- ja elinkeinohallinnolle tuottaminen palveluiden ja järjestettyjen työtilaisuuksien vaikutukset. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu. Työ ja yrittäjyys 13. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.
- VUORINEN, MARJA & SÄRKELÄ, RIITTA & PELTOSALMI, JUHA (2006) Järjestöbarometri. Ajan-kohtaiskuva sosiaali- ja terveysjärjestöistä. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto ry.
- TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖ (2010) Välityömarkkinat. <[URL:http://www.tem.fi/?s=2317](http://www.tem.fi/?s=2317)>21.03.10
- VÄLIMAA, ANNE & YLIPAAVALNIEMI, PASI & PIKKUSAARI, SUVI & HASSINEN, MARKKU (2012) Sosiaalisen työllistämisen toimiala – palveluilla tasa-arvoa työllisyyteen. Valtakunnallinen työpajayhdistys ja VATES-säätiö. <[URL:http://tpy-fi-bin.directo.fi/@Bin/bc16bab1165280babf86c168f49ff067/1337596132/application/pdf/214672/Sosiaalisen%20ty%C3%B6llist%C3%A4misen%20toimiala.pdf](http://tpy-fi-bin.directo.fi/@Bin/bc16bab1165280babf86c168f49ff067/1337596132/application/pdf/214672/Sosiaalisen%20ty%C3%B6llist%C3%A4misen%20toimiala.pdf)> 17.4.2012
- VÄLITYÖMARKKINAT RAKENTEELLISEN TYÖTTÖMYYDEN ALENTAMISESSA (2007) Julkaisematon selvitys työvoimanpalvelukeskuksille. Työ- ja elinkeinoministeriö.
- VÄLKE-VÄLITYÖMARKKINOIDEN KEHITTÄMISHANKE LOPPURAPORTTI 2011. <[URL:http://www.kuopionseuduntyvovalmennus.fi/uploads/files/loppuraportti.pdf](http://www.kuopionseuduntyvovalmennus.fi/uploads/files/loppuraportti.pdf)> 8.5.2012
- VÄYLIÄ TYÖHÖN (2006) Tupo 2 -työryhmän mietintö. Työhallinnon julkaisu 361. Helsinki: Työ- elinkeinoministeriö.
- YEUNG , ANNE B. (2002) Vapaaehtoistoiminta osana kansalaisyhteiskuntaa – ihanteita vai todellisuutta? Tutkimus suomalaisten asennoitumisesta ja osallistumisesta vapaaehtoistoimintaan. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriön yhteistyöyhdistys ry.

YEUNG, ANNE B. (2004) Individually Together. Volunteering in Late Modernity: Social Work in the Finnish Church. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto.

YKSITYINEN PALVELUTUOTANTO SOSIAALI- JA TERVEYDENHUOLLOSSA (2009) Suomen virallinen tilasto, sosiaaliturva. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.
[URL:http://www.thl.fi/yksityinenpalvelutuotanto](http://www.thl.fi/yksityinenpalvelutuotanto) 17.1.2012

YLIPAAVALNIEMI, PASI & SARIOLA, LEENA & MARNIEMI, JANNE & PEKKALA, TERHO (2005) Sosiaalisen työllistämisen toimialan käsitteet. Kerava: Vates- säätiö ja Valtakunnallinen työpajayhdistys ry.

YLIPAAVALNIEMI, PASI (2005) Erityistyöllistämisen yksiköt heikossa työmarkkina- asemassa oleville. Työllistämispalveluiden tilastollinen katsaus. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 27. <URL: <http://www.stm.fi/julkaisut/selvityksia-sarja/nayta/-/julkaisu/1083234>> 13.5.2012.

Liite 1. Saate kyselyyn vastaajalle

Tutkimus järjestöistä sosiaalisena työllistäjänä

Arvoisa kyselyyn vastaaja,

Välityömarkkinoilla tarkoitetaan avoimen työttömyyden ja työllisyyden väliin sijoittuvia rakenteita, joilla edistetään työttömien työllistymistä avoimille työmarkkinoille, tarjotaan pitkäaikaisia tuetun työn ratkaisuja tai ohjataan palaamaan peruspalveluihin. Järjestöt ovat keskeisiä välityömarkkinatoimijoita ja sosiaalisen työllistämisen keskiössä työllistäessään ja auttaessaan sekä työvoimahallinnon että sosiaalihuollon kautta ohjautuvia asiakkaita ja tarjotessaan osallistumismahdollisuuksia ja tukitoimintaa heidän lisäksi myös laajemmalle asiakaskunnalle ja omalle jäsenistölleen.

Tämän tutkimuksen tehtävänä on kuvata kansalaisjärjestöjen työllisyystoimintaa ja sen muotoutumista järjestöjen harjoittamassa yhteistyössä sekä tarkastella tukityöllistettyjen henkilöiden työmarkkinatilannetta työllistämisyksikön päätyttyä. Tutkimusta rahoittaa Kunnallisalan kehittämissäätiö.

Pyydän Teitä käyttämään hetken aikaanne tutkimuskyselyyn vastaamiseksi. Odotan vastauksenne kahden viikon sisällä. Lomakkeessa annetut tiedot käsitellään luottamuksellisesti.

Kiitän jo ennalta vaivannäöstäsi ja panoksestasi tutkimuksen onnistumiseksi.

Anita Mattila

Tutkija

Siirry kyselyyn seuraavasta linkistä:

<http://www.oppi.uku.fi/lomake/data/6536-79360.html>

Liite 2. Kyselylomake

1. Mikä on järjestönne toimintatyyppi?
 - a. laaja-alainen toiminta
 - b. palvelutuotanto
 - c. virkistys ja vapaa-ajantoiminta
 - d. vapaaehtois- ja vertaistoiminta

2. Mikä on järjestönne keskeisin toimintamuoto?
 - a. omalle jäsenistölle suunnattu palvelu, ohjaus ja tuki
 - b. ammattihenkilöstölle suunnattu koulutus, neuvonta ja ohjaus
 - c. yleinen vaikuttamis- ja asiantuntijatyö
 - d. asiakkaille suunnattu järjestölähtöinen palvelu, ohjaus ja tuki
 - e. muu, mikä _____

3. Mille asiakas- tai kohderyhmälle järjestönne palvelut ja toiminnot ovat suunnattu?

4. Mikä on järjestönne talousarvion kokonaissumma?
 - a. alle 3 000 euroa
 - b. 3 000 – 9 999 euroa
 - c. 10 000 – 19 999 euroa
 - d. 20 000 – 49 999 euroa
 - e. 50 000 – 99 999 euroa
 - f. yli 100 000 euroa

5. Mikä on järjestönne tärkein rahoitusmuoto?
 - a. toiminta-avustus (RAY)
 - b. projektirahoitus (esim. RAY, ELY, EU)
 - c. palvelujen myynti
 - d. oman toiminnan tuotto

6. Kuinka moni järjestössänne työskentelevistä henkilöistä sijoittuu seuraaviin ryhmiin?

a. hallinto	_____ henkilöä
b. projektit ja perustoiminta	_____ henkilöä
c. palkkatuki	_____ henkilöä
d. työharjoittelu/työelämävalmennus	_____ henkilöä
e. kuntouttava työtoiminta	_____ henkilöä

7. Onko järjestönne hallinnossa ja projekti- ja perustoiminnassa työskentelevillä työntekijöillä alalle soveltuva koulutus
 - a. kyllä b. ei

8. Kuinka moni palkkatuettu, työharjoittelussa/työelämävalmennuksessa tai kuntouttavassa työtoiminnassa oleva henkilö sijoittuu seuraaviin ikäryhmiin?
- alle 25-vuotiaat _____ henkilöä
 - 26–40 -vuotiaat _____ henkilöä
 - 41–55 -vuotiaat _____ henkilöä
 - yli 56 -vuotiaat _____ henkilöä
9. Kuinka monen toimenpiteessä olevan henkilön korkein koulutustaso on jokin seuraavista?
- kansa- tai peruskoulu _____ henkilön
 - ylioppilas _____
 - ammattitutkinto _____
 - ammattikorkeakoulututkinto _____
 - korkeakoulututkinto _____
10. Vastaavatko työtehtävät toimenpiteessä olevien henkilöiden ammattikoulutusta
- kyllä
 - ei
11. Vastaavatko työtehtävät toimenpiteessä olevien henkilöiden aiempaa työkokemusta
- kyllä
 - ei
12. Vastaavatko työtehtävät toimenpiteessä olevien henkilöiden toiminta- ja työkykyä?
- kyllä
 - ei
13. Tarjotaanko toimenpiteeseen tuleville henkilöille työhön perehdytystä?
- kyllä
 - ei
14. Tarjotaanko toimenpiteestä pois siirtyville valmennusta/tukea työn hakemiseen
- kyllä
 - ei
15. Millaista työtä järjestönne toimenpiteessä olevat henkilöt tekevät?
- _____
16. Tehdäänkö henkilöitä toimenpiteisiin valittaessa yhteistyötä viranomaisten kanssa
- kyllä
 - ei
17. Tehdäänkö henkilöitä toimenpiteisiin valittaessa yhteistyötä mahdollisten tulevien työnantajien kanssa
- kyllä
 - ei
18. Mikä on tärkein kriteeri valittaessa henkilöä järjestöönne toimenpidejaksolle?
- _____
19. Tehdäänkö toimenpiteen aikana yhteistyötä viranomaisten kanssa?
- kyllä
 - ei
20. Tehdäänkö toimenpiteen aikana yhteistyötä mahdollisten tulevien työnantajien kanssa?

- a. kyllä b. ei
21. Tehdäänkö toimenpiteen päättyessä yhteistyötä viranomaisten kanssa
a. kyllä b. ei
22. Tehdäänkö toimenpiteen päättyessä yhteistyötä mahdollisten tulevien työnantajien kanssa
a. kyllä b. ei
23. Missä asioissa järjestönne tekee viranomaisyhteistyötä?

24. Missä asioissa järjestönne tekee työnantajayhteistyötä?

25. Mikä on järjestönne arvio toimenpiteessä olleiden henkilöiden työllistymismahdollisuuksista?
a. henkilöillä on hyvät työllistymismahdollisuudet
b. henkilöillä on kohtuulliset työllistymismahdollisuudet
c. henkilöillä on heikot työllistymismahdollisuudet
d. henkilöillä ei ole työllistymismahdollisuuksia
26. Mikä on järjestönne arvio toimenpiteiden vaikuttavuudesta?
a. toimenpiteet edistävät hyvin työllistymistä
b. toimenpiteet edistävät kohtuullisesti työllistymistä
c. toimenpiteet edistävät heikosti työllistymistä
d. toimenpiteet eivät edistä työllistymistä
27. Mikä on järjestönne arvio henkilöiden tilanteesta toimenpiteen jälkeen?
a. suurin osa henkilöistä palaa viranomaispalveluun
b. suurin osa henkilöistä työllistyy
c. muu, mikä

KIITOS VASTAUKSISTANNE