

Kolmas sektori ja kunnan työllisyyspalvelut

Ruut Uurtimo

Yhteistyön muuttuva suunta



Vates 
säätiö sr

Tämä järjestöjen ja kuntien yhteistyötä käsittelevä julkaisu perustuu Ruut Uurtimon pro gradu -tutkielmaan, jonka hän teki Tampereen yliopistoon. Tutkielma sai aiheensa Vates-säätiön hankkeesta *Järjestöt työllisyyden kuntakokeilussa*. Tavoitteena hankkeessa on selvittää järjestöjen roolia eri kuntakokeilualueilla ja tuottaa ehdotus siitä, miten kuntakokeilualueiden kunnat hyötyvät järjestöjen osaamisesta.

Ruut onnistui pro gradu -työssään nostamaan osuvasti esiin, millaisten muutosten pyörteisissä kuntien ja työllisyyttä edistävien järjestöjen yhteistyö tällä hetkellä on. Tästä syystä halusimme koota tutkielman tulokset myös Vatesin julkaisuksi.

Julkaisun tarkoitus on tarjota lukijalleen ajankohtaista tietoa siitä, millaiseen suuntaan yhteistyö kuntien ja järjestöjen välillä on matkalla.

Kiitän Ruutia ansiokkaasta työstä niin Vatesin hankkeessa kuin tutkielmansa parissa.

Jaana Pakarinen, Vates-säätiön toimitusjohtaja

Julkaisun pohjana olevan tutkielman aineisto on kerätty keväällä ja kesällä 2022. Tein yhteensä kahdeksan haastattelua neljällä eri kuntakokeilualueella. Puolet haastateltavista oli kuntakokeilujen vetäjiä ja puolet työllisyyspalveluja tarjoavien järjestöjen edustajia. Sitten valmistelu työvoima- ja elinkeinopalveluiden viemiseksi paikallistasolle on edennyt ja 2025 kuntien vastuut tulevat kasvamaan pysyvästi.

Kolmannella sektorilla ruohonjuuritasolta ponnistava kansalaistoiminta ja pitkälle kehittynyt palvelutuotanto ovat yhtä aikaa olemassa. Toivon, että julkaisu tarjoaa evästyksiä siihen, millä tavalla kolmannen sektorin osaamista voidaan saada vielä parempaan käyttöön tulevilla kuntapohjaisilla työllisyysalueilla.

Ruut Uurtimo

Sisällys

Kuntien ja järjestöjen yhteistyö hyödyttää kaikkia.....	4
Työvoimapalvelut siirtyvät kunnille.....	5
Hallinnosta verkostomaiseen yhteistyöhön.....	8
Kunnat arvostavat järjestöjen tarjoamaa monipuolista tukea.....	9
Kunnat toivovat järjestöiltä rahalle vastinetta.....	10
Järjestöt rakenneuudistusten ja rahoituspaineiden pyörteissä.....	13
Miltä näyttää tulevaisuus?.....	15
Mitä onnistumiset vaativat?.....	17
Lähteet.....	19



Julkaisun kustantaja: Vates-säätiö sr, www.vates.fi

Taitto: Avaruusstudio / Elisa Pesonen

Valokuvat: iStockphoto / Getty Images

Paino: Savion Kirjapaino, 2023

Painos: 200 kpl

Copyright © Ruut Uurtimo ja Vates-säätiö sr

Kuntien ja järjestöjen yhteistyö hyödyttää kaikkia

Kuntien ja työllisyyttä edistävien järjestöjen yhteistyöllä on monilla alueilla pitkät juuret. Järjestöt osallistuvat kuntalaisten työllistymisen tukemiseen tarjoamalla erilaisia palveluita ja tukimuotoja, kuten palkkatukityöpaikkoja, työkokeiluja, oppisopimuspaikkoja ja kuntouttavaa työtoimintaa.

Yhteistyö hyödyttää molempia osapuolia. Järjestöt tarjoavat kunnan asukkaille palveluita ja tukea työllistymiseen. Kunnat voivat puolestaan tarjota järjestöille taloudellista tukea esimerkiksi avustuksina ja tarjoamalla tiloja järjestöjen käyttöön.

Osa järjestöistä toimii palveluntuottajina, jolloin kunnat voivat hankkia järjestöiltä työllisyyttä edistäviä palveluita kunnan asukkaille. Lisäksi yhteistyö kunnan kanssa tarjoaa järjestöille väylän saada kohderyhmänsä ääntä kuuluviin kuntatason päätöksenteossa. Järjestöillä voidaankin nähdä olevan kaksitahoinen yhteiskunnallinen rooli. Yhtäältä järjestöt ovat merkittäviä kansalaisyhteiskunnan toimijoita, jotka kokoavat yhteen kansalaisia sekä nostavat kokemuksia, tarpeita ja identiteettejä julkisen keskustelun piiriin. Toisaalta järjestöt tuottavat julkista ja yksityistä sektoria täydentäviä palveluita. *(Ruuskanen, Selander & Anttila 2013, p. 9.)*

Työvoimapalvelut siirtyvät kunnille

Suomessa pääasiallinen vastuu julkisista työvoima- ja yrityspalveluista (TE-palvelut) on ollut ELY-keskusten alaisilla TE-toimistoilla, jotka kuuluvat työ- ja elinkeinoministeriön hallinnon alle. Vuoden 2025 alusta toimintaympäristö kuitenkin muuttuu merkittävästi ja pysyvästi.

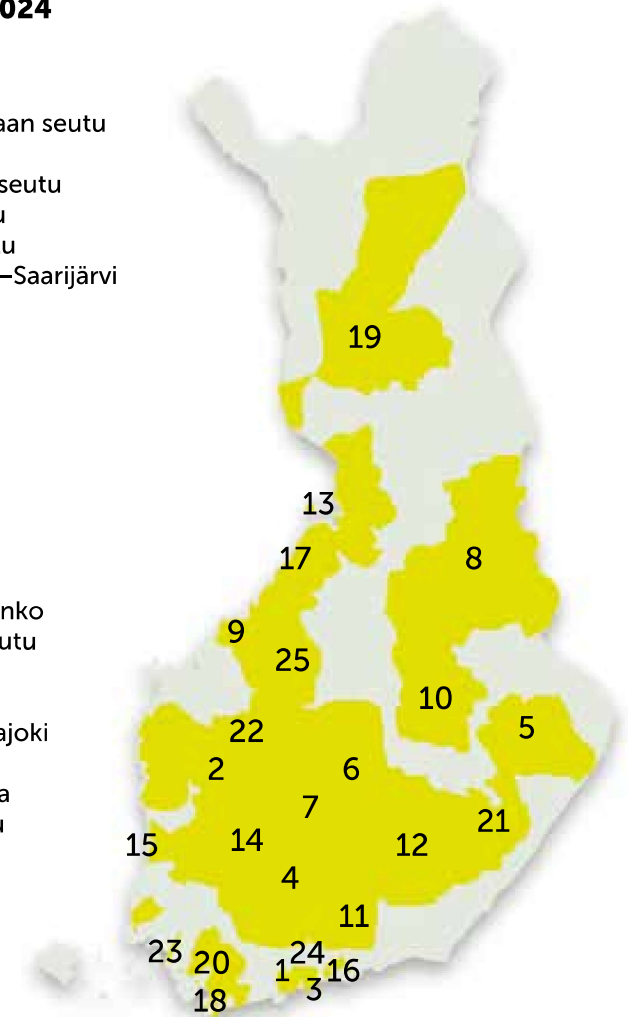
Vuonna 2019 julkaistussa hallitusohjelmassa ”Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta” linjattiin, että kuntien roolia työvoimapalveluiden järjestämisessä vahvistetaan. Ensimmäisenä toimenpiteenä maaliskuun alussa 2021 käynnistettiin työllisyyden kuntakokeilut, joiden myötä kokeiluihin osallistuneet kunnat saivat vastuulleen tarjota osan TE-palveluista alueellaan. Kokeilujen tarkoituksena on toimia pilotteina, joissa pyritään valtion ja kuntien resursseja yhteen sovittamalla nostamaan työvoimapalveluiden vaikuttavuutta (HE87/2020 vp). Kokeiluihin osallistuu yhteensä 118 kuntaa. Suurimmalla osalla alueista useampi kunta yhdessä muodostaa kokeilun alueen, jolloin kokeilun alueita on yhteensä 25 (*Työ- ja elinkeinoministeriö 2023a*).

Kokeilujen ajan kokeilukunnat vastaavat TE-palvelujen tarjoamisesta:

- Työttömille ja työvoimapalveluissa oleville työnhakijoille, joilla ei ole oikeutta ansiopäivärahaan
- Alle 30-vuotiaille
- Maahanmuuttajille
- Vieraskielisille

Työllisyyden kuntakokeilujen alueet 1.3.2021–31.12.2024

1. Espoo
2. Etelä-Pohjanmaan seutu
3. Helsinki
4. Hämeenlinnan seutu
5. Joensuun seutu
6. Jyväskylän seutu
7. Jämsä–Keuruu–Saarijärvi
8. Kainuun seutu
9. Kokkolan seutu
10. Kuopion seutu
11. Lahden seutu
12. Mikkelin seutu
13. Oulun seutu
14. Pirkanmaa
15. Porin seutu
16. Porvoo
17. Raahen seutu
18. Raasepori ja Hanko
19. Rovaniemen seutu
20. Salon seutu
21. Savonlinna
22. Seinäjoki ja Ilmajoki
23. Turun seutu
24. Vantaa ja Kerava
25. Ylivieskan seutu



Lähde: Työ- ja elinkeinoministeriö

Keväällä 2021 hallitus ilmoitti, että vastuu työvoimapalveluiden järjestämisestä siirretään paikallistasolle koko maassa. Uudistuksen on määrä astua voimaan vuoden 2025 alusta. Uudistusta on perusteltu sillä, että kaikki työllisyyteen liittyvät politiikan alat ovat luonteeltaan paikallisia. Vastuun siirron jälkeen julkiset työvoimapalvelut, koulutuspalvelut ja yrityspalvelut ovat saman järjestäjätahon käsissä. Tällöin kunnat kykenevät organisoimaan palvelut siten, että ne palvelevat mahdollisimman hyvin työttömien asiakkaiden ja paikallisen elinkeinoelämän tarpeita (*Työ- ja elinkeinoministeriö 2023b*).

Alueella, jolle TE-palveluiden järjestämisvastuu voidaan luovuttaa, tulee olla 20 000 henkilön työvoimapohja (*Laki työvoimapalveluiden järjestämisestä 2023/380*). Näin ollen ainakin suurin osa kunnista muodostaa laillisesti sitovan yhteistoiminta-alueen eli työllisyysalueen sen sijaan, että hoitaisi vastuun itsenäisesti.

Työllisyysalue:

- Työvoimapohja vähintään 20 000. Poikkeuslupaa voi hakea tietyin ehdoin (esim. pitkät etäisyydet tai kielelliset ja kulttuuriset oikeudet)
- Kunnat ovat maantieteellisesti yhteydessä ja muodostavat toimivan työssäkäyntialueen
- Kuntien sovittava yhteistoiminta-alueista lokakuuhun 2023 mennessä.



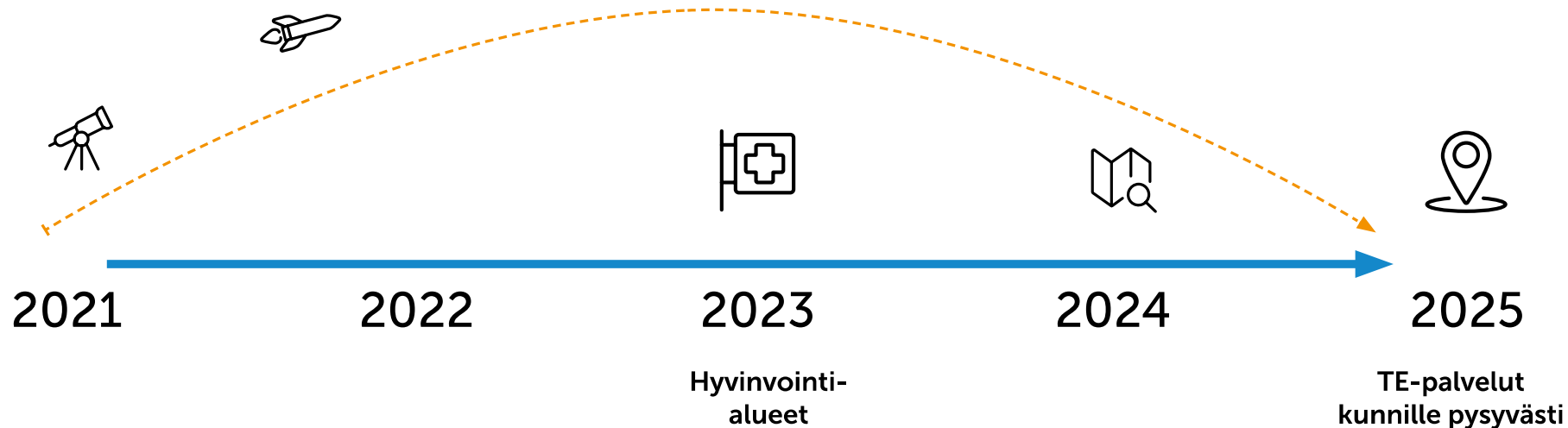
Uudistuksen yhteydessä myös työttömyysetuuksien rahoitusjärjestelmä muuttuu ja kuntien rahoitusvastuu kasvaa 1.1.2025 alkaen. Tavoitteena on ollut luoda rahoitusjärjestelmä, joka kannustaa kuntia kehittämään työvoimapalveluja, jotka tukevat työttömiä tehokkaasti avoimille työmarkkinoille. Aiemmin kuntien rahoitusvastuu työttömyysetuuksista on alkanut 300 työttömyyspäivän jälkeen ja kasvanut työttömyyden jatkuttua 1 000 päivää. Kunta on kuitenkin välttänyt rahoitusvastuun, mikäli työtön työnhakija on osallistunut työvoimapalveluihin. Uudistuksen myötä kunnan rahoitusvastuu alkaa huomattavasti aiemmin, 100 työttömyyspäivän kohdalla, ja kasvaa portaittain työttömyyden pitkittyessä. Lisäksi palveluihin osallistuminen lakkaa vaikuttamasta kunnan rahoitusvastuuseen (*Laki työttömyysetuuksien rahoituksesta 1998/555*).

TE-palveluita koskevan uudistuksen lisäksi työllisyyttä edistävien palveluiden kenttä on ollut muutoksessa sosiaali- ja terveystalouden uudistuksen vuoksi. Uudistuksen myötä vastuu sosiaali-, terveys- ja pelastuspalveluista siirrettiin kunnilta 22 hyvinvointialueelle vuoden 2023 alusta. Vaikka palvelujärjestelmässä erotellaan työvoima- ja sosiaalipalvelut toisistaan, palveluilla on monia yhdyspintoja. Esimerkiksi kuntouttava työtoiminta on sosiaalipalvelu, jonka tavoitteisiin kuitenkin kuuluvat yksilön työkyvyn edistäminen ja edellytyksien luominen työllistymiselle (*Laki kuntouttavasta työtoiminnasta 2001/189*). Jatkossa hyvinvointialueet ovat vastuussa muun muassa kuntouttavan työtoiminnan järjestämisestä kunnan sijaan.

Kuntien perspektiivistä vastuu työvoimapalveluiden järjestämisestä on siis kasvamassa pysyvästi, kun taas vastuu sosiaali-, terveys- ja pelastuspalveluista on vähentynyt radikaalisti. Kuntien tehtävissä tapahtuu siis siirtymä terveyden ja sosiaalipalveluiden alueelta kohti työllisyyttä ja elinkeinoelämää.

Muutosten aikaa kuntakentällä

Kuntakokeilut 2021–2024

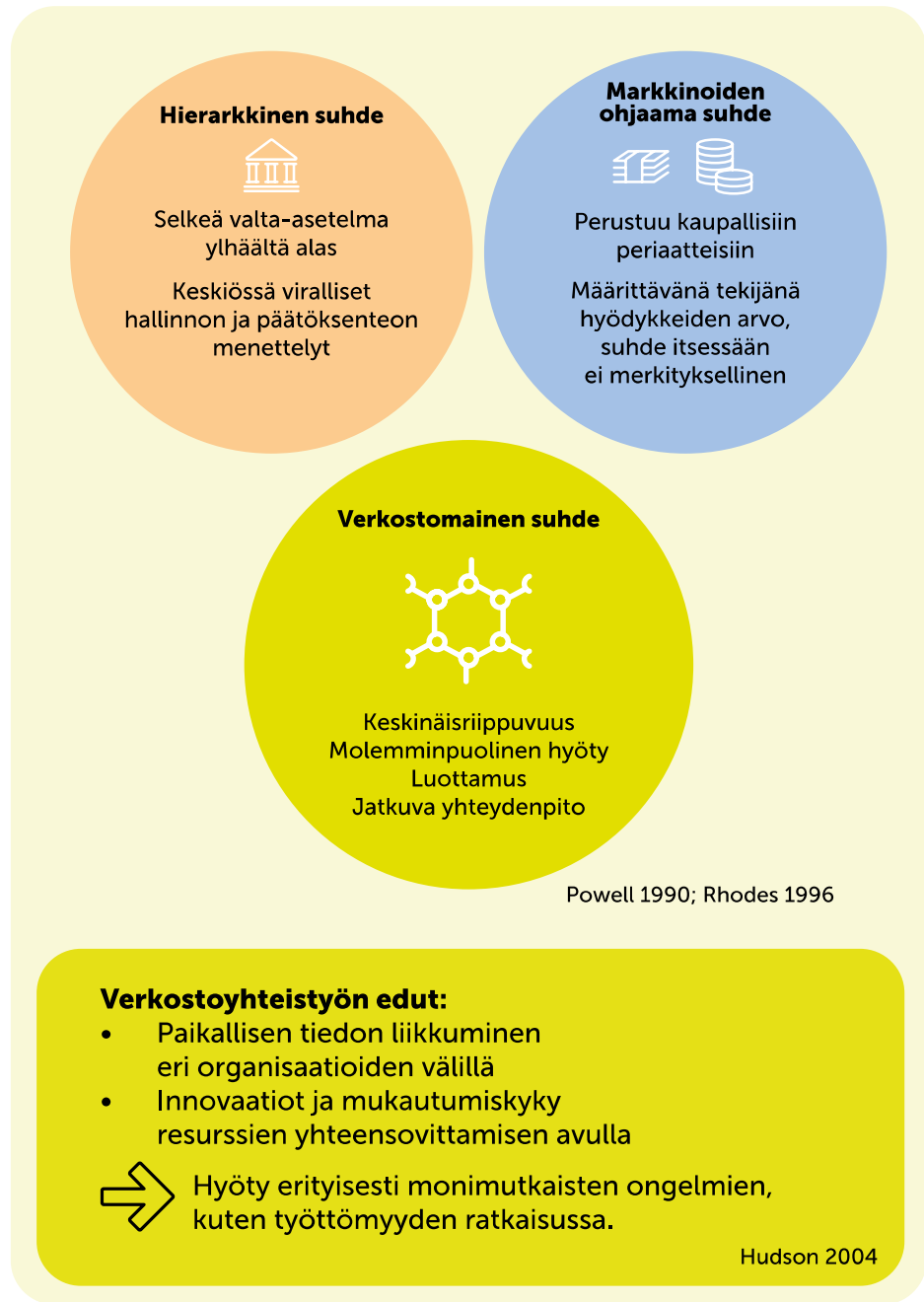


1.1.2025 alkaen TE-palvelut siirtyvät kaikkialla Suomessa kunnan tai useamman kunnan yhdessä muodostaman työllisyysalueen vastuulle.

Hallinnosta verkostomaiseen yhteistyöhön

Puhe verkostoista on lisääntynyt. Osa tutkijoista on sitä mieltä, että julkisessa hallinnossa eletään muutosta, jossa julkisten organisaatioiden suhteet muihin yhteiskunnan toimijoihin korostuvat (Osborne 2010, s. 5-9). Taustalla on monimutkaistuva ja kiihtyvällä nopeudella muuttuva globaali yhteiskunta, jossa yhteiskunnallisiin haasteisiin vastaaminen vaatii eri sektoreiden joustavaa yhteistyötä ja osaamisen yhteensovittamista (Vartola 2009, s. 37; Stenvall, af Ursin, Tiuhonen, Nyholm & Airaksinen 2016, s. 45). Julkisen sektorin sisäisiin rakennemuutoksiin keskittyminen ei enää riitä. Sen sijaan julkisten toimijoiden on kehitettävä suhteita muihin yhteiskunnan toimijoihin, kuten yrityksiin ja kolmanteen sektoriin, ja tuettava ylisektorista yhteistyötä. Kyse on siitä, miten hyvin julkinen sektori onnistuu hyödyntämään olemassa olevia paikallisia resursseja (Möttönen & Niemelä 2005, p. 89). Muutosta on kuvattu julkisen sektorin siirtymänä hallinnosta hallintaan (Anttiroiko, Haveri, Ryyänen & Siitonen 2007, s. 168).

Verkostomaista yhteistyötä eri toimijoiden välillä on pidetty erityisen hyödyllisenä monimutkaisten yhteiskunnallisten ongelmien, kuten työttömyyden ratkaisemisessa. Vahvempi yhteistyö ministeriöiden, julkisten laitosten, kolmannen sektorin ja yritysten välillä onkin muodostunut olennaiseksi näkökulmaksi työllisyyden ja osallisuuden edistämisen strategioissa kansainvälisesti (McQuaid 2010, s. 127). Myös Suomessa on alettu enenevässä määrin puhua työllisyyden ekosysteemeistä pyrkimyksenä kuvata eri toimijoiden voimavaroja yhdistävää työllisyyden edistämistä. Näissä ekosysteemeissä järjestöt edustavat yhtä paikallista resurssia, jolla on oma tehtävänsä ja roolinsa.



Kunnat arvostavat järjestöjen tarjoamaa monipuolista tukea

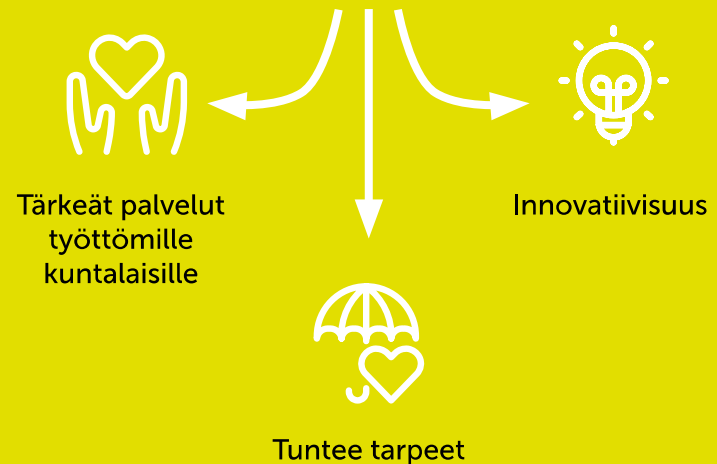
Haastattelujen perusteella kunnat näkevät, että järjestöillä on paikallisessa työllisyshoidossa tärkeä rooli. Järjestöt tarjoavat tukea työllistymiseen ihmisten kohtaamissa vaihtelevissa tilanteissa. Yhtäältä järjestöt ylläpitävät matalan kynnyksen toimintaa, joka voi olla työttömän henkilön ensiaskel kohti parempaa toimintakykyä ja avoimia työmarkkinoita. Toisaalta järjestöt voivat toimia työllistymisen välivaiheena tarjoamalla työpaikan, jossa pystytään kehittämään työntekijän taitoja ja kykyjä ennen siirtymää avoimille työmarkkinoille. Lisäksi järjestöt tarjoavat osallistumisen ja osallisuuden mahdollisuuksia ihmisille, joiden mahdollisuudet päästä avoimille työmarkkinoille ovat heikot.

Kuntien perspektiivistä järjestöjen erityisenä vahvuutena nähdään kyky tunnistaa asiakkaiden tarpeita ja reagoida niihin nopeasti, joustavasti ja innovatiivisesti. Järjestöt pystyvät myös järjestämään sellaisia tukipalveluita, joita viranomaiset eivät itsenäisesti kykene organisoimaan. Yhtenä esimerkkinä ovat tukea kaipaavalle järjestetyt kotikäynnit. Haastattelujen perusteella myös järjestöillä on yleisesti positiivinen näkemys yhteistyöstä kunnan kanssa. Kyse on usein pitkäaikaisesta ja luottamuksellisesta suhteesta, joka hyödyttää molempia osapuolia.

Työllisyyden ekosysteemeissä järjestöillä on oma tehtävänsä ja roolinsa.



Miten kunnat näkevät järjestöt?



Kuntien ja järjestöjen suhde on parhaimmillaan pitkäaikainen, luottamuksellinen ja hyödyttää molempia osapuolia.



Kunnat toivovat järjestöiltä rahalle vastinetta

Kunnilla on käytössään erilaisia tapoja tarjota taloudellista tukea alueellaan toimiville, työllisyyttä edistäville järjestöille. Yleisenä trendinä vaikuttaisi kuitenkin olevan, että kunnissa kiinnitetään vahvemmin huomiota resurssien tehokkaaseen käyttöön järjestöyhteistyön saralla. Järjestöjen asiantuntemus ja vahvuudet työllisyshoidossa tunnustetaan, mutta niitä halutaan hyödyntää aiempaa tavoitteellisemmin. Useilla alueilla onkin lähivuosina uudistettu tapoja tehdä yhteistyötä järjestöjen kanssa. Keskeisiä muutoksia ovat olleet järjestöjen rahoitusta koskevat uudistukset.

Haastattelujen perusteella uudistusten tavoitteena ei ole ollut kulojen leikkaaminen, vaan pikemminkin resurssien mahdollisimman järkevä ja tavoitteellinen käyttö. Kunta on voinut olla esimerkiksi halukas lisäämään rahoitusta järjestösektorille, mikäli sen on katsottu nostavan työn tuloksellisuutta. Yhteinen kehityssuunta on, että suhde kunnan ja järjestön välillä perustuu sopimukseen, jossa palveluntuottajan vastuut ja palveluiden hinnat pystytään määrittelemään aiempaa tarkemmin.

Vaikuttaa siltä, että kuntien laskelmissa rahoitukselle saadun vastineen yhtenä mittarina on ollut tarjotun rahoituksen suhde järjestöjen asiakasmääriin. Kuntien pyrkimyksenä on ollut kuitenkin myös työllisyyspalvelujen laadun kohottaminen. Uudistuksissa onkin haluttu esimerkiksi lisätä uusien palvelujen aktiivista kehittämistä, kasvattaa yhteistyötä oppilaitosten ja järjestöjen välillä sekä parantaa strategista yhteistyötä kunnan ja järjestöjen välillä.

Vuonna 2025 työllisyyspalvelujen rahoitusmalli uudistuu ja sen seurauksena kuntien tavoitteet mitä todennäköisimmin painottuvat uudelleen myös järjestöyhteistyön saralla. Tulevaisuudessa palveluiden tarjoaminen ei vähennä kunnan kustannuksia, vaan työttömät työnhakijat on saatava avoimille työmarkkinoille. Näin ollen tulevaisuudessa kuntia kiinnostaa entistä vahvemmin asiakasmäärän kasvattamisen sijaan asiakkaiden tuloksekas ohjautuminen palveluista avoimille työmarkkinoille.



Kehityssuunta:
**suhde kunnan ja järjestön välillä
perustuu sopimukseen, jossa vastuut
ja hinta kyetään määrittelemään
aiempaa tarkemmin.**

Kuntasektorilla yhtenä keinona nostaa resurssien käytön tehokkuutta nähdään avustuksista luopuminen ja siirtyminen ostopalvelusopimuksiin. Kasvavaa kiinnostusta herättävä malli on myös dynaaminen pienhankinta, jossa raha siirtyy palveluntuottajalle asiakkaan mukana. Lisäksi joillakin alueilla on käytössä sateenvarjo-malli, jossa kunta solmii sopimuksen yhden järjestötoimijan kanssa, joka puolestaan tekee yhteistyötä muiden alueen järjestöjen kanssa. Tällä tavoin kunta on voinut pyrkiä helpottamaan kunnan ja järjestösektorin yhteistyötä myös strategian ja päätöksenteon tasolla, kun neuvottelukumppaneita on useiden järjestötoimijoiden sijaan vain yksi.

Kunnissa nähdään, että tulevaisuudessa järjestöt omaksuvat yhä vahvemmin ammattimaisen palveluntuottajan roolin. Koska toiveena on hankkia kolmannelta sektorilta laadukkaasti tuotettuja työllisyyspalveluita, vaatii tämä järjestöiltä ammattitaitoisen henkilökunnan palkkaamista. Järjestöjen kehittyminen yritysmäisempään suuntaan nähdään yleisenä kehityskulkuna kaikilla alueilla, joilla järjestöt osallistuvat julkisten palveluiden tuottamiseen. Myös yhteiskunnallinen yrittäjyys nähdään kasvavana trendinä, jota kunta on lisäksi kiinnostunut tukemaan vahvistaakseen järjestöpohjaista toimintaa.

Toisaalta kunnissa tunnistetaan järjestöjen arvo myös kansalaistoimijoina, palveluntuotannon ulkopuolella. Kuntien toiveissa onkin, että järjestöt jatkaisivat kuntalaisia aktivoivia ja osallistavia toimintoja sekä tuen järjestämistä vaikeissa elämäntilanteissa oleville asukkaille.



Ostopalvelut:
avustusten sijaan hankitaan palvelut järjestöiltä ostopalveluina.



Dynaaminen pienhankinta:
tietyt kriteerit täyttävä toimija voi joustavasti ilmoittautua palveluntuottajaksi ja raha liikkuu järjestelmässä asiakasvirtojen perusteella.



Sateenvarjomalli:
kunta solmii sopimuksen yhden kolmannen sektorin toimijan kanssa, joka puolestaan tekee yhteistyötä muiden alueen järjestöjen kanssa. Kunnan perspektiivistä vain yksi neuvottelukumppani, tavoitteena myös jouhevampi strategiatyö ja päätöksenteko.

Vuonna 2025 työllisyyspalvelujen rahoitusmalli uudistuu ja sen seurauksena kuntien tavoitteet mitä todennäköisimmin painottuvat uudelleen myös järjestöyhteistyön saralla. Tulevaisuudessa palveluiden tarjoaminen ei vähennä kunnan kustannuksia, vaan työttömät työnhakijat on saatava avoimille työmarkkinoille. Näin ollen tulevaisuudessa kuntia kiinnostaa entistä vahvemmin asiakasmäärän kasvattamisen sijaan asiakkaiden tuloksekas ohjautuminen palveluista avoimille työmarkkinoille.

Kunnan tavoitteet painottuvat uudelleen:



"Kuinka moni asiakas saa palvelua?"



"Kuinka moni asiakas etenee avoimille työmarkkinoille?"



Järjestöt rakenneuudistusten ja rahoituspaineiden pyörteissä

Tutkimuksen perusteella järjestöissä tunnistetaan vaatimus kehittää toimintaa ja omaksua uusia taitoja, mikäli rooli työllisyydenhoidon kentällä halutaan säilyttää. Paine kumpuaa osaltaan järjestöjen kohtaamista rahoituspaineista. Haastattelujen toteutushetkellä keväällä 2022 työllisyyttä edistäviin järjestöihin näytti kohdistuvan useita samanaikaisia uudistuksia, jotka koskettivat suoraan järjestöjen rahoitustilannetta. Järjestöissä lisäksi uskotaan, että rahoituksen niukentuminen tulee jatkumaan myös tulevaisuudessa.

Yksi merkittävistä uudistuksista tutkimuksen toteutushetkellä oli sosiaali- ja terveystalouden siirtyminen kuntien vastuulta hyvinvointialueille tammikuussa 2023. Sosiaalipalveluksi luokiteltava kuntouttava työtoiminta on yksi työllisyyttä edistävästä palveluista, jonka järjestämisessä kolmannella sektorilla on merkittävä rooli. Sosiaali- ja terveystalouden uudistuksen myötä uudet sopimukset kuntouttavaa työtoimintaa koskien tuli neuvotella hyvinvointialueen kanssa. Useilla alueilla valmistelut olivat kuitenkin pahasti kesken, ja epävarmuus tulevasta herätti huolta järjestöissä. Järjestöissä ei voittoa tavoittelemattoman luonteensa vuoksi ole mahdollisuutta ylläpitää merkittävää varapääomaa. Näin ollen palveluita tuottamaan palkatun ammattilaishenkilökunnan pitäminen tilanteessa, jossa rahoituspohja saattaa yllättäen vähentyä, tuottaa järjestöille vaikeuksia.

Järjestöt näkevät, että kansallisena trendinä on keskittää taloudellista tukea kolmannen sektorin sijaan enenevässä määrin yksityiselle

sektorille. Osa järjestöistä tunnisti samanlaista kehityssuuntaa myös Euroopan Sosiaalirahaston suunnalla, jonka katsottiin muuttaneen rahoituskriteereitään siten, että uusien yritysten perustamista painotetaan sosiaalisten näkökulmien ja hyvinvoinnin edistämisen sijaan.

Osa järjestöistä näkee, että pysyäkseen mukana toimintaympäristön muutoksissa, järjestöjen on kyettävä tarjoamaan taitavasti muotoiltuja palveluja ja valmennusta. Tämä vaatii ammattimaista henkilökuntaa. Työllisyyden tukeminen ei siis voi tapahtua ikään kuin jonkin muun päätoiminnon sivutuotteena, vaan palveluita on kehitettävä juuri työllistymisen tukea kaipaavan henkilön perspektiivistä.

Rahoituspaineiden vuoksi järjestöjen on lisäksi vahvistettava osaamistaan talouden hallinnassa. Ensinnäkin suurempi osa resursseista tulee hankkia palvelujen myynnin ja itsenäisen varainkeruun kautta sen sijaan, että toiminta perustuisi määräaikaiseen hankerahaan. Toiseksi järjestöjen olisi kyettävä sisäistämään kilpailumarkkinoiden periaatteet. Tämä tarkoittaa sen varmistamista, että niin palvelun laatu kuin hintakin ovat kilpailukykyisiä. Lisäksi järjestöjen tulisi seurata ja dokumentoida omaa taloudenpitoaan entistä huolellisemmin.

Kolmas kehittämiskohde on ulkoinen viestintä ja markkinointi. Jotta järjestöt pystyisivät puolustamaan asiantuntijuuttaan ja rahoitustaan, on niiden kyettävä viestimään osaamisestaan ja kertomaan, miksi toimintaan on kannattavaa investoida. Järjestöjen mukaan

tämä osaaminen ei perinteisesti ole vahvuus kolmannen sektorin toimijoille, joiden tähtäimenä on oman aseman ajamisen sijaan yleisen hyvän tuottaminen. Lisäksi työn vaikuttavuudesta tulisi kyetä keräämään tietoa. Tällä hetkellä tutkittua tietoa on niukasti. Erityisesti toiminnan taloudellisista vaikutuksista tarvitaan kuitenkin luotettavaa tietoa, jotta toiminnan hyötyjä voidaan tuoda rahoittajalle esiin.

Neljäs ratkaistava haaste on järjestökentän pirstaleisuus. Ostopalvelusopimusten ja kilpailutusten lisääntyessä etenkin pienten järjestöjen on vaikea pärjätä tavallisesti suurikokoisissa julkisten palveluiden kilpailutuksissa. Malli, jossa yksi järjestö ottaa päävastuun palveluiden tuottamisesta ja tekee yhteistyötä pienempien kanssa, voisi mahdollistaa myös pienempien järjestöjen osallistumisen palvelujen tuottamiseen. Toisin kuin yrityskentällä, alihankkijamalli ei ole toistaiseksi tyypillinen kolmannella sektorilla.

Järjestöiltä vaaditaan:

1. Ammattimaista palveluntuotantoa
2. Tarkkaa taloudenhallintaa
3. Markkinointiosaamista ja ulkoista viestintää
4. Tiivistä yhteistyötä järjestöjen välillä

Miltä näyttää tulevaisuus?

Vastuu työvoimapalvelujen järjestämisestä siirtyy kunnille vuoden 2025 alusta. Tutkimuksen perusteella näkemykset uudistuksen vaikutuksista järjestöyhteistyöhön vaihtelevat.

Osa kunnista uskoo, että muutoksella on positiivisia vaikutuksia yhteistyöhön viranomaisten ja työllisyyttä edistävien järjestöjen välillä. Yksi argumentti on, että kunnilla on TE-toimistoja vahvempi motivaatio varmistaa asiakkaiden ohjautuminen paikallisten järjestöjen palveluihin ja työvoimatarpeisiin. Aiemmin kunnat ovat rahoittaneet järjestöjä, mutta eivät ole voineet konkreettisesti varmistaa, että järjestöjen resurssit tulevat tehokkaimmin käyttöön. Toisena syynä on se, että uudistus antaa kunnille valtuuden kehittää uusia innovatiivisia yhteistyön tapoja, jotka sopivat alueen toimintaympäristöön. Lisäksi kunnat tuntevat alueensa toimijat ja kykenevät neuvottelemaan ketterämpiä ratkaisuja yhdessä paikallisten toimijoiden kanssa suurikokoisten ja yhdenmukaistavien kilpailutusten sijaan.

Järjestöissä tunnustetaan kuntien lailla mahdollisuus uudentyypiseen yhteistyöhön kunnan toimintavallan lisääntyttyä. Toisaalta erityisesti järjestöt toivat esiin, että kuntien halukkuus tehdä yhteistyötä työllisyyttä edistävien järjestöjen kanssa on riippuvaista siitä, millaiset taloudelliset kannusteet kuntiin kohdennetaan valtionhallinnon tasolta. Vuonna 2025 voimaan astuva uudistus katkaisee kytköksen palveluihin aktivoinnin ja kunnan rahoitusvastuun välillä (*Laki työttömyysetuuksien rahoituksesta 1998/555*). Näin ollen kunnat saavat palveluista suoran taloudellisen hyödyn ainoastaan, jos työtön työnhakija onnistuu työllistymään avoimille työmarkkinoille tai aloittamaan ja pysymään opinnoissa. Järjestöt työskentelevät usein kohderyhmien parissa, joiden työmarkkina-asema on vaikea. Vain joskus siltä, että uudistus vaikuttaa paitsi kuntien motivaatioon kehittää palvelujen tuloksellisuutta, myös yleiseen kiinnostukseen tehdä yhteistyötä järjestöjen kanssa.

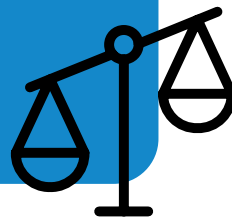


Kolmannen sektorin rahoitus on epävarmalla pohjalla. Ei ole todennäköistä, että kunnat alkaisivat investoida järjestöjen toimintaan huomattavasti aiempaa enemmän. Järjestöjen tulevaisuus näyttääkin riippuvan siitä, kuinka hyvin ne onnistuvat sisäistämään kilpailuilla markkinoilla vallitsevat pelisäännöt ja kehittymään sellaisilla osa-alueilla, jotka tyypillisesti kuvaavat pikemminkin yksityisten yritysten toimintaa.

Haaste kolmannelle sektorille syntyy siitä, että palveluntuotannon ammattimaisuutta, ulkoista viestintää, tuotteistamista ja taloudenhallintaa tulisi kehittää tilanteessa, jossa rahoituspohja on epävarma. Järjestöillä on käytettävissään niukasti tahoja, jotka tarjoaisivat koulutusta näillä osa-alueilla. Lisäksi herää kysymys siitä, riittävätkö järjestöjen resurssit aktiiviseen kansalaistoimintaan toimintaympäristön muutosten keskellä. Toiminnalle asetetut vaatimukset ja sille tarjotut edellytykset eivät siis kohtaa.

Kasvava rahoituksen suuntaaminen yksityiselle sektorille nähdään järjestöissä uhkana erityisesti haastavassa työmarkkinatilanteessa olevan kohderyhmän kannalta. Siinä missä useissa järjestöissä esimerkiksi työn räätälöintiin on mahdollisuuksia ja pitkä perinne, yrityksiä edellytykset osatyökykyisten palkkaamiseen eivät ole samalla tasolla. Lisäksi yritysten mahdollisuuksia ja motivaatiota vähentää se, että työntekijän ohjaukseen käytetyistä työtunneista ei saa taloudellista kompensatiota.

Järjestöjen perspektiivistä tulevaisuutta kuvaa tasapainottelu kahden roolin välillä: kansalaistoimijan ja ammattimaisen palveluntuottajan.



Mahdollisuuksia järjestöille:



- 1. Kunnilla on sidos paikalliseen järjestösektoriin.**
- 2. Kunnat saavat vahvemmat valtuudet kehittää innovatiivisia yhteistyömuotoja järjestöjen kanssa.**
- 3. Kunnilla on mahdollisuus ketteriin ratkaisuihin yhdenmukaistavien mallien sijaan.**

Mitä onnistumiset vaativat?

Jotta järjestöt kykenevät tulevaisuudessakin tarjoamaan monipuolisia työllistymisen tuen palveluja erityisesti hankalassa työmarkkinatilanteessa oleville, on sektorille kehitettävä uusi rahoitusinstrumentti. Ottaen huomioon monien kuntien haastavan taloustilanteen, tämä rahoitusinstrumentti tulisi asettaa ja rahoittaa valtion tasolla. Työllisyyspalveluiden uudessa rahoitusmallissa kuntien taloudelliset kannusteet siirtyvät työttömyyden tehokkaaseen vähentämiseen palvelujen järjestämisen sijaan. Uuden rahoitusinstrumentin avulla järjestöt kykenisivät täyttämään vaateen ammattimaisesta palvelutuotannosta ja jatkamaan tuen tarjoamista myös niille henkilöille, joiden kohdalla nopea työllistyminen ei ole realistista.

Lisäksi tarvitaan tutkimusta ja työkaluja järjestöjen palvelujen vaikuttavuuden tutkimiseksi. Koska järjestöt työskentelevät haastavassa tilanteessa olevan kohderyhmän kanssa, palveluiden jatkuvuuden takaamiseksi niiden vaikuttavuus tulisi pystyä luotettavasti osoittamaan. Olennaista olisi pystyä tarkastelemaan niin kutsuttuja ”pehmeitä siirtymiä” eli työ- ja toimintakyvyn vähittäistä edistymistä.

Ongelmien lisäksi tutkimuksessa esiin nousi työllisyysneuvonnan rakennemuutoksen tuottama mahdollisuus uusiin innovatiivisiin yhteistyömuotoihin. Kunnan työvoimaviranomaisilla vaikuttaa olevan ymmärrys ja arvostus järjestöjen työllisyystoimintaa kohtaan, ja keskeisenä vahvuutena nähdään juuri järjestöjen kyky innovatiiviseen palveluiden kehittämiseen. Murroksen keskellä tarvitaan aktiivisuutta sekä kuntien että järjestösektorin puolelta, jotta kunnat kykenevät ketterästi hyödyntämään järjestöjä osana hyvinvoinnin ja elinvoiman edistämisen tehtäväänsä.

Tarvitaan:

- Uusi instrumentti työllisyyttä edistävien järjestöjen rahoittamiseen
- Tutkimusta ja työkaluja palvelujen vaikuttavuuden arviointiin
- Aktiivisuutta innovatiivisten yhteistyömuotojen kehittämiseen, niin kunta- kuin järjestösektorilla.



Pro gradu -tutkielma luettavissa
kokonaisuudessaan:
<https://urn.fi/URN:NBN:fi:tuni-202211138350>



Lähteet:

Anttiroiko, A.V., Haveri, A., Ryyänen, A., Siitonen, P. (2007) Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. 3. painos. Tampere: Tampere University Press

HE 87/2020 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta, https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Sivut/HE_87+2020.aspx

Hudson, B. (2004) 'Analysing Network Partnerships: Benson Revisited', *Public Management Review*, 6(1), s. 75-94

Laki kuntouttavasta työtoiminnasta 2.3.2001/189, <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2001/20010189>

Laki työttömyysetuuksien rahoituksesta 24.7.1998/555, <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1998/19980555#L2P4>

Laki työvoimapalveluiden järjestämisestä 23.3.2023/380, <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2023/20230380#Lidm45053757873264>

McQuaid, R. (2010) 'Theory of Organizational Partnerships', teoksessa Osborne, S.P. (toim.) *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*, Abdington: Routledge, s. 127-148

Möttönen, S. & Niemelä, J. (2005) *Kunta ja kolmas sektori. Yhteistyön uudet muodot*, Jyväskylä: PS-kustannus

Osborne, S. P. (2010) 'Introduction. The (New) Public Governance: a suitable case for treatment?' teoksessa Osborne, S. P. (toim.) *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*, Abdington: Routledge, s. 1-16

Powell, W.W. (1990) 'Neither Market Nor Hierarchy: Network Forms of Organization', *Research in Organizational Behaviour*, 12, s. 295-336

Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 10.12.2019. Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta, <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-808-3>

Rhodes, R. (1996) 'The New Governance: Governing without Government', *Political Studies*, 44(4), s. 652-667
Ruuskanen, P., Selander K. & Anttila, T. (2013) 'Palkkatyössä kolmannella sektorilla', *Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Työ ja yrittäjyys* 20/2013, <https://tem.fi/documents/1410877/2864661/Palkkaty%C3%B6s-s%C3%A4+kolmannella+sektorilla+27062013.pdf>

Stenvall, J., af Ursin, K., Tiihonen S., Nyholm, I. & Airaksinen, J. (2016) 'Julkisen hallinnon kehitys Suomessa', teoksessa Nyholm, I., Stenvall, J., Airaksinen, J., Pekkola, E., Haveri, A., Af Ursin, K., Tiihonen, S. (toim.) *Julkinen hallinto Suomessa*, s. 24-55

Työ- ja elinkeinoministeriö (2023)a "Työllisyyden kuntakokeilut", <https://tem.fi/tyollisyyskokeilut>

Työ- ja elinkeinoministeriö (2023)b "TE-palvelut 2024 -uudistus", <https://tem.fi/te-palvelut-2024-uudistus>

Vartola, J. (2009) 'Byrokratia modernin hallinnan muotona', teoksessa Karppi, I & Sinervo L.M. (toim.), *Governance: uuden hallintatavan jäsentyminen*, Tampere: Hallintotieteiden keskus, s. 13-43



Vates 
säätio sr

ISBN (painettu julkaisu)
978-952-5716-21-4

ISBN (sähköinen julkaisu)
978-952-5716-22-1