

Sakari Möttönen

Järjestöjen palvelut sosiaalisen hyvinvoinnin tuottamisessa

Selvitys palvelujärjestöjen asemasta,
tulevaisuudesta ja kuntien kanssa
tehtävästä hankintayhteistyöstä



Sakari Möttönen

Järjestöjen palvelut sosiaalisen hyvinvoinnin tuottamisessa

Selvitys palvelujärjestöjen asemasta,
tulevaisuudesta ja kuntien kanssa tehtävästä
hankintayhteistyöstä



Keski-Suomen Yhteisöjen Tuki
Jyväskylä
2019

©Sakari Möttönen

Kansi ja taitto: Matti Tervaniemi

Keski-Suomen Yhteisöjen Tuki ry
Jyväskylä 2019

Sisällysluettelo

Esipuhe	7
Tiivistelmä	9
1. Johdanto	11
1.1. Selvityksen lähtökohdat	11
1.2. Selvityksen tavoitteet ja tekotapa	14
2. Tietoja selvityksessä mukana olevista järjestöistä	17
2.1. Selvityksessä mukana olevat järjestöt	17
2.2. Asiakasryhmiä	18
2.3. Asiakasmääriä	19
2.4. Järjestöjen resurssit	20
2.5. Kilpailutilanne palvelumarkkinoilla	22
3. Järjestöjohtajien ja Jyväskylän kaupungin palvelutuotannosta vastaavien viranhaltijoiden haastattelujen yhteenvetoa	25
3.1. Järjestöjohtajien käsityksiä	25
3.2. Jyväskylän kaupungin edustajien ja maakuntavalmistelijoiden näkemyksiä	30
3.3. Jyväskylän kaupungin sote-palvelujen hankintaperiaatteet	31
4. Järjestöjen välinen yhteistyö	35
5. Yhteenvetoa ja ehdotuksia	39
5.1. Pääministeri Antti Rinteen hallituksen ohjelmassa esitettyjä linjauksia ja kannanottoja	39
5.2. Toimenpide-ehdotukset	40
5.3. Lopuksi	41
Lähteet	43
Liitteet	45
Liite 1:	45
Liite 2:	47



Esipuhe

Tässä selvityksessä tarkastellaan 14 keski-suomalaisen palvelua tuottavan kolmannen sektorin organisaation toimintaa ja asiakaskuntaa. Aineisto on heterogeeninen ja siksi järjestökentän moninaisuutta hyvin kuvaava. Otoksen pohjalta tehdyt päätelmät ovat yleistettävissä laajemmin kuvaamaan järjestöjen merkitystä, tilannetta ja tulevaisuuden näkymiä palvelutuotannon ja kilpailutusten kentällä.

Selvitys sai alkunsa järjestöjen omasta aloitteesta. Sen toteutuksesta on vastannut Keski-Suomen Yhteisöjen Tuki (KYT) ry, joka kutsui selvityshenkilöksi dosentti Sakari Möttösen. Mukaan lähti erityisesti järjestöjä, joilla on palvelutuotantoa heikoimmassa asemassa oleville ihmisryhmille. Selvitystyön kustannukset jaettiin yhteisvastuun periaatteella eikä ulkopuolista rahoitusta tarvittu.

Selvitystyön käynnistyessä helmikuussa 2019 elettiin Sipilän hallituksen ohjelman mukaisen maakunta- ja sote-uudistuksen loppusuoralla. Uudistus pysähtyi kevään kuluessa, mutta julkisen sektorin hankinnoissa lisääntyvä markkinalähtöisyys ja kilpailu ovat edelleen ajankohtaisia haasteita. Hallinnollinen toimintaympäristö on sekava ja järjestöt joutuvat kilpailemaan yritysten ja myös toistensa kanssa.

Selvitykseen on koottu näkemyksiä paitsi järjestöiltä myös julkisen sektorin edustajilta. Johtopäätöksissä esitetäänkin vetoamus kuntien ja järjestöjen vuoropuhelun ja yhteistyön tiivistämiseksi, jotta heikokoiset kansalaiset saisivat tarvitsemaansa apua ja palveluita. Hedelmällisen vuoropuhelun ja dialogisen keskustelun tavoitteena on ymmärtää ja etsiä uusia yhteisiä mahdollisuuksia, ei kartoittaa oikeita tai vääriä toimintatapoja.

Raportin keskeisenä viestinä on huoli siitä, että järjestöjen perinteiset vahvuudet kuten yleishyödyllisyys, kansalaislä-

töisyys ja heikompien auttamishalu ovat joutuneet ahtaalle ja muuttuneet palvelutuotantotehtävässä pikemminkin rasitteeksi. Yhteisellä suunnittelulla tulisi saada aikaan sellaista kokonaistoimintaa, jossa palveluja ja auttamistyötä kuten vertaistukea ja vapaaehtoistyötä voidaan asiakkaiden hyödyksi ketterästi yhdistää.

Vaikkeuksiin ja palveluiden tarvisijaksi voi joutua sattumalta kuka tahansa meistä. Usein näyttää kuitenkin siltä, että ongelmat kasautuvat ihmisille, joiden resurssit selviytyä ovat vähäisimmät. Auttamistyön tehtävänä on tilanteesta riippumatta toimintaedellytysten parantaminen. Selvityksessä kuvataan palvelutuotannon kilpailutusten epäonnistumista tässä tehtävässä. Kilpailutukset sisältävät riskin asiakkaiden sekä myös järjestöjen ja palvelujen hankkijoiden näkökulmasta.

Toivottavasti järjestöjen ja kuntien edustajat tutustuvat selvitykseen ja raportissa esiin nostetut asiat herättävät laajaa keskustelua. Lopussa esitetään konkreettisia toimenpide-ehdotuksia eri tahoille. Näiden toivoisi toteutuvan paitsi osana eri organisaatioiden strategioita, myös organisaatorajat ylittävänä yhteistoimintana.

Selvityksen havainnot ja ehdotukset ovat pitkälti saman suuntaisia, kuin Antti Rinteen hallitusohjelmasta löytyvät maininnat esimerkiksi kansalaistoiminnan vahvistamisesta ja työllisyystoimien uudistamisesta. Lupausten mahdollinen konkretisoituminen toisi myös valtakunnallista vetoapua monille selvityksen toimenpide-ehdotuksille.

Järjestöjen piirissä on syntynyt ajatus ilkeiden sosiaalisten ongelmien ratkaisualustasta, johon koottaisiin eri osapuolten asiantuntemus yhteisen tavoitteen toteuttamiseksi. Näin aikaan saatu muutos tulisi olla aidosti parannus kaikille osapuolille – koitua ihmisten hyväksi.

Jyväskylässä 23.9.2019
Raili Haaki, toiminnanjohtaja, Keski-Suomen Yhteisöjen Tuki ry



Tiivistelmä

Tässä raportissa selvitetään sosiaalialan järjestöjen palvelujen tuottamisen mahdollisuuksia ja hankintayhteistyötä julkisen sektorin paikallisten toimijoiden kanssa. Selvitys perustuu keski-suomalaisista järjestöistä kerättyihin tietoihin sekä järjestöjohtajien ja julkisen hallinnon edustajien haastatteluihin. Selvityshankkeessa oli mukana 14 järjestöä.

Selvityksessä mukana olevien järjestöjen liikevaihto vuonna 2018 oli 30,5 miljoonaa euroa. Niissä oli töissä 557 henkilöä ja vapaaehtoistyötä teki 267 ihmistä. Kokonaisuudessaan järjestöjoukon talous oli negatiivinen (-183.000 euroa). Joukossa oli sekä vakaassa että heikossa taloustilanteessa olevia järjestöjä. Järjestöjohtajat pitivät talousnäkymiä epävarmoina. Järjestöjen henkilöstössä suuri osa on vakituksessa työsuhhteessa. Hanketyössä olevat ovat määräaikaisia. Työllistettyjen määrä on vähentynyt.

Järjestöpalvelujen asiakkaina on pääosin sosiaalisesti heikossa asemassa olevia ihmisiä, jotka tarvitsevat monenlaista tukea. Asiakkaina on vaikeasti työllistettäviä, päihdeongelmaisia, asunnottomia, kehitysvammaisia ja kriisiapua tarvitsevia. Asiakkaille ei useinkaan riitä pelkän palvelun tarjoaminen vaan he tarvitsevat myös muuta tukea. Järjestöillä oli vuonna 2018 noin 23 000 rekisteröityä asiakasta, minkä lisäksi järjestöjen toimipaikoissa, tilaisuuksissa ja tapahtumissa kävi noin 100 000 ihmistä.

Järjestöjohtajat olivat huolissaan sekä asiakkaiden mahdollisuuksista saada tarvitsemiaan palveluja että omista edellytyksistä tuottaa niitä. He pitivät suurimpana huolena julkisessa hallinnossa yleistyvää tapaa hankkia palveluja kilpailuttamalla tuottajia. Järjestöt näkevät, että järjestötyön perinteiset ominaisuudet kuten yleishyödyllisyys, kansalaislähtöisyys, heikommassa asemassa olevien puolustaminen ja sopimuspustersteinen yhteistyö ovat muuttuneet markkinakilpailuissa vahvuuksista rasitteiksi. Kilpailutus aiheuttaa tuottajien vaihtumisia ja asiakunnassa palveluketjujen katkeamisia, palvelujen pirstoutumista, laatuongelmia ja vaaran, että avun tarvitsijoita jää palvelujen ulkopuolelle.

Järjestöt näkevät, että niiden on tiivistettävä yhteistyötään, jotta ne pystyvät vaikuttamaan siihen miten palveluhankinnat tehdään. Oma toimintaansa järjestöt pyrkivät kehittämään, jotta niillä on paremmat mahdollisuudet pärjätä tarjouskilpailuissa.

Järjestöt esittävät Jyväskylän kaupungille, että ennen kilpailutuksen laajentamista tehtyjä kilpailutuksia arvioitaisiin niin, että tiedetään, mitkä ovat olleet vaikutukset palvelujen käyttäjiin. Järjestöt ovat sitä mieltä, että kilpailutuksien arvioinnissa pääasia on ollut siinä, onko niissä sovellettu oikein hankintasäädöksiä. Arviointi tuottaisi hyödyllistä tietoa siitä, miten maan hallituksen valmisteluun tulevassa maakuntapohjaisessa sote-järjestelmässä heikommassa asemassa olevien asiakkaiden palveluja kannattaa hankkia.

Järjestöt haluaisivat kehittää julkisia hankintakäytäntöjä yhdessä kuntien kanssa. Järjestöjen mielestä niillä on asiakaslähtöisyytensä vuoksi heikossa sosiaalisessa asemassa olevien ihmisten tarpeista ja tilanteista tietoa, joka tulee ottaa huomioon palvelujen hankinnoissa. Järjestöt haluaisivat olla mukana suunnittelemassa, miten hankinnoissa kannattaisi käyttää vaihtoehtoisia hankintamenetelmiä. Yhteissuunnittelu kuntien kanssa tuottaisi tietoa, minkälaisia muutostarpeita hankintalaissa on sosiaali- ja terveyspalvelujen osalta, minkä selvittäminen on otettu maan hallituksen ohjelmaan.



1. Johdanto

1.1. Selvityksen lähtökohdat

Tämän selvityksen taustalla on sosiaalialan järjestöjen huoli siitä, miten ne ja niiden asiakkaat pärjäävät jatkuvassa toimintaympäristön muutoksessa. Muuttuvan toimintaympäristön voi jakaa kahteen osaan. Yksi on sosiaalinen toimintaympäristö, jossa ihmiset elävät, tekevät työtään ja viettävät vapaa-aikaansa. Järjestöt ovat nähneet, että sosiaalisen toimintaympäristön muutos kasvattaa eriarvoisuutta ja aiheuttaa vaaran, että kaikkein heikommassa asemassa olevien ihmisten ongelmat kasaantuvat ja elämän olosuhteet huononevat.

Toista voi kutsua hallinnolliseksi toimintaympäristöksi. Se käsittää sen julkishallinnollisen järjestelmän, jonka tehtäviin kuuluu vastaaminen kansalaisten tarvitsemien palvelujen tuottamisesta ja ihmisten elämänolojen tasaamiseen tarkoitettujen tukijärjestelmien toimivuudesta.

Järjestöt tunnistavat muutoksessa ristiriidan. Samalla kun eriarvoisuus kasvaa ja huono-osaisuus lisääntyy, järjestöjen omat auttamismahdollisuudet heikkenevät hallinnollisen toimintaympäristön sekavuuden vuoksi. Tämän selvityksen kohteena on järjestöjen mahdollisuudet hoitaa heikossa sosiaalisessa asemassa olevien auttamiseen pyrkivää palvelutuotantotehtävää muuttuvassa hallinnollisessa toimintaympäristössä.

Hallinnollisen toimintaympäristön sekavuus johtuu siitä, että Suomessa on tehty 2000-luvun alusta lähtien sosiaali- ja terveydenhuollon reformia. Sen tavoitteena on ollut siirtää palvelujen järjestämisvastuu suuremmille alueellisille kokonaisuuksille, vahvistaa sosiaalihuollon ja terveydenhuollon integraatiota, helpottaa kansalaisten pääsyä terveyskeskusten vastaanotolle, lisätä palvelujen saatavuuden yhdenvertaisuutta ja tehostaa palvelujen tuottavuutta sekä vähentää eriarvoisuutta. Tavoitteet on yleisesti hyväksytty, mutta uudistusta ei ole saatu aikaan. Jatkuva uudistustyö on rasittanut henkilöstöä, vaikuttanut toimijoiden välisiin suhteisiin ja muuttanut järjestöjen toimintaympäristöä.

Uudistaminen voidaan nähdä myös kamppailuna yhteiskuntapolitiikan suunnasta. Suomalaisen sote-palvelujärjestelmän perustana on ollut hyvinvointivaltioideologia, joka perustuu julkisen vallan vastuuseen tuottaa kansalaisten tarvitsemia palveluja ja universaalisuusperiaatteeseen, jonka mukaan samojen palvelujen tulee kohdistua kaikkiin kansanryhmiin. Tämän perustan on haastanut kilpailuvaltioideologia, jossa korostetaan kansalaisten vastuuta omasta hyvinvoinnistaan ja vapautta valita omat palvelunsa sekä yritysten oikeutta tuottaa julkisia palveluja.

Kilpailuvaltiokehitys, joka näkyy yhteiskunnaan monilla toimialoilla, rikkoo universaalisuusperiaatetta ja aiheuttaa eriarvoisuutta. Kehitys uhkaa yhteiskunnassa heikommassa asemassa olevien ihmisten oikeutta ja mahdollisuutta saada tarvitsemiaan palveluja ja apua omaan elämäntilanteeseensa. Ensinnäkin on vaara, että ne väestöryhmät, joilla ei ole oman elämäntilanteensa ja voimavarojensa heikkouden vuoksi kykyä tehdä itseään hyödyttäviä valintoja, ajautuvat entistä huonompaan asemaan. Toiseksi, kilpailutus voi johtaa siihen, että tuottajien kiinnostus kohdistuu sellaisten palvelujen tuottamiseen, joista on saatavissa helpommin taloudellista voittoa. Kilpailutukseen liittyy vaara, että palvelutuotanto keskittyy ja palvelujen laatu laskee.

Uudistussuunta on herättänyt huolta sosiaali- ja terveysalan järjestöissä, jotka tuottavat palveluja ja antavat muuta tukea heikommassa sosiaalisessa asemassa oleville.

Ne kokevat omalle toimintalogiikalleen vieraaksi kilpailemisen yksityisten yritysten kanssa. Juha Sipilän hallituksen sote-uudistuksen tavoitteena oli kilpailuneutraliteettiperiaatetta soveltamalla vahvistaa kilpailuvaltiokehitystä. Järjestöjen mielestä uudistus olisi heikentänyt niiden mahdollisuuksia tuottaa palveluja. Ne kokivat myös, että uudistus olisi vaarantanut järjestöjen asiakkaiden mahdollisuuksia saada tarvetta vastaavia palveluja.

Järjestöt osallistuivat sote-uudistuksesta käytyyn keskusteluun ja tekivät kriittisiä kannanottoja uudistuksen etenemisen eri vaiheessa sekä esittivät näkemyksiään, miten heikommassa asemassa olevien ihmisten palvelut voidaan turvata. Järjestöt kokivat, että ne pystyivät hyvään ja vaikuttavaan yhteistyön sote-valmistelijoiden kanssa, kun kyse oli järjestöjen yleishyödyllisestä toiminnasta. Järjestöt saivat toimimiseen maakuntatasolla sote-valmistelutyössä STEA:ta taloudellista tukea, joilla palkattiin ns. järjestöagentteja. Valmistautuminen sote-uudistukseen lisäsi myös järjestöjen välistä yhteistyötä. Järjestöt ovat ryhtyneet kehitystyöhön, jonka tarkoituksena on parantaa järjestöjen mahdollisuuksia toimia uudistusten luomassa toimintaympäristössä.

Päinvastoin kuin yleishyödyllisen toiminnan kohdalla, järjestöt kokivat, että niitä ei kuultu eikä niiden kantoja otettu huomioon järjestöjen toisessa suuressa tehtäväalueessa eli palvelujen tuottamisessa. Järjestöjen mielestä niitä oltiin kilpailuneutraliteettiperiaatetta vahvistamalla asettamassa yrityssektoria huonompaan asemaan. SOSTEn vuoden 2018 Sosiaalibarometrin ja Järjestöbarometrin tiedot kertoivat, että niin järjestöjohtajat kuin kuntien sosiaali johtajat olivat sitä mieltä, että sote-uudistuksesta hyötyvät eniten yksityiset yritykset.

Järjestöjen asemaa sote-uudistamisessa on käsitelty valtakunnallisten selvityksissä (ks. esim. Brax 2018, Niemelä 2019), joissa on sivuttu myös järjestöjen mahdollisuuksia tuottaa palveluja uudessa tilanteessa. Selvityksissä on tullut esille monia palvelujen tuottamiseen liittyviä ongelmia. Keski-Suomessa, kuten varmaan muissakin maakunnissa, palveluja tuottavat sosiaali- ja terveydenhuoltoalan järjestöt valmistautuivat yhdessä maakunta- ja sote-uudistukseen lisäämällä keskinäistä yhteistyötään, pohtimalla omia mahdollisuuksiaan tuottaa palveluja markkinapaineessa ja tekemällä esityksiä uudistuksen valmistelijoille.

Tällä selvityksellä on taustahistoriansa, joka kannattaa kertoa, koska siinä paljastuu, miten kilpailuvaltiossa järjestöjen palvelutuotantotehtävään suhtaudutaan. Kun järjestöt pohtivat tulevaisuuttaan uudessa sote-järjestelmässä, ne uskoivat, että palvelutuottajajärjestöjen asemaa koskeva selvitys- ja kehittämistyö edistää uuden sosiaali- ja terveyspalvelujärjestelmän rakentamista sillä tavalla, että selvitykseen on mahdollista saada julkista rahoitusta. Tämä usko perustui yhtäältä järjestökentältä tulleisiin viesteihin asian selvittämisen tarpeellisuudesta ja toisaalta siihen, että sote -valmisteluun valtio suuntasi runsaasti pilotti- ja kehitysrahaa.

Keski-Suomen Yhteisöjen Tuki ry (KYT) haki vuonna 2017 avustusta Sosiaali- ja terveysministeriöön kuuluvalta sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskukselta (STEA). Hankkeen valmisteluun saatiin apua valtakunnallisia asiantuntijoita. Siitä huolimatta, että hanke oli todettu myös asiantuntijoiden keskusteluissa tarpeelliseksi, avustusta ei myönnetty. STEA:ssa katsottiin, että hanke tukee järjestöjä sillä tavalla, että se tuottaa vähäistä suurempaa haittaa kilpailuneutraliteetille. Järjestöjä ihmetytti, että samaan aikaan oli menossa paljon laajempi TEM:n rahoittama kehitysohjelma, jonka tarkoituksena oli valmentaa yksityisiä palvelutuottajia siihen, kun sote-uudistuksessa palvelutuotanto avataan markkinatoimijoille.

Sen jälkeen neuvoteltiin Keski-Suomen maakunnan sote-valmistelijoiden kanssa. Alkuvaiheessa tarkoituksena oli selvittää myös sitä, voisivatko järjestöt perustaa sote-keskuksen, joka tuottaa palveluja ja järjestää muuta auttamistoimintaa heikommassa asemassa oleville kansalaisille. Neuvottelut käytiin myönteisessä hengessä. Sote-keskussuunnitelmat kaatuivat siihen, että valtakunnallisissa linjauksissa otettiin kanta, että sote-keskusten rahoitus perustuu yleiseen kapitaatiomalliin, jossa paljon palve-

luja tarvitsevien ja heikommassa sosiaalisessa asemassa olevien asiakkaiden keskuks-
set ovat samassa asemassa muiden keskusten kanssa. Tämä periaate aiheutti sen,
että paljon palveluja käyttävistä asiakkaista tuli taloudellinen rasite sote-keskuksen
ylläpitäjälle ja teki järjestöpohjaisten sote-keskusten perustamisen mahdottomiksi.
Valtakunnalliset ohjeet pilottirahojen käytöstä olivat niin tiukat, että järjestöjä kos-
kevaan muuhunkaan kehitys- ja selvitystyöhön sote-valmistelurahoista rahoitusta ei
ollut saatavissa.

Järjestöille valkeni, että kilpailuneutraliteettiasetelma tekee mahdottomaksi ulkopuo-
lisen rahoituksen saannin järjestöjen palvelutuotantoa koskevaan selvitystyöhön.
Muutamat järjestöjohtajat katsoivat selvityksen tekemisen niin tärkeäksi, että he sopi-
vat syyskesällä 2018, että hanke rahoitetaan keräämällä varat järjestöiltä. Rahoitus-
mahdollisuuksien rajallisuus vaikutti siten, että selvitystä voi pitää esiselvityksenä ja
tilanteen kartoituksena, joka ei mene konkreettisuudessa kovin pitkälle vaan jonka
ehdotusten on tarkoitus toimia keskustelujen ja jatkotöiden käynnistäjänä.

Selvitykseen lähtemisen halukkuus kartoitettiin Keski-Suomen Yhteisöjen Tuki ry:n n
(KYT) kutsumassa tapaamisessa, jossa sovittiin selvityksen tekotavasta ja asetettiin sel-
vitystyölle lähtökohdat, tavoitteet ja aikataulu. Selvityksen tekemisen taustayhteisöksi
sovittiin KYT ry, jonka hallitus päätti kutsua allekirjoittaneen selvityksen tekijäksi. Hal-
litus nimesi myös ohjausryhmän, johon kuuluivat KYT:istä Raili Haaki (pj.) ja Anne Asti-
kainen (siht.), Avituksesta Matti Kangasaho, Ensi- ja turvakodeilta Susannan Huovinen,
Sovatek-säätiöstä Jussi Suojarasmi, Vammaispalvelusäätiöstä Jouni Helen, Karstulan
Hyvinvointipalvelusäätiöstä Airi Hokkanen, Katulähetystyksestä Erkki Keski-Lusa, Kes-
ki-Suomen Kylät ry:stä Kirsti Kumpulainen ja Keski-Suomen Hyvinvoinnin Osaamiskes-
kittymän KeHO -verkoston edustajana Janne Laitinen.

Lähtökohtana oli, että selvityksen kohteeksi tulee sosiaalisesti heikommassa ase-
massa oleville ihmisryhmille palveluja tuottavia järjestöjä. Vanhuspalveluja tuotta-
vat järjestöt rajautuivat ulkopuolelle. Vanhuspalveluissa on ilmennyt paljon ongelmia,
joista ainakin osa johtuu palvelujen kilpailuttamisesta ja yksityisen tuotannon lisään-
tymisestä. Tämän vuoksi olisi syytä tehdä vanhuspalveluja tuottavista järjestöistä oma
erillinen selvitys.

Järjestöille suunnatulla tiedotteella kutsuttiin mukaan järjestöjä. Kun vuoden alussa
2019 mukaan tulevat järjestöt (14 kpl) olivat selvillä ja keskinäisistä rahoitusosuuksista
oli sovittu, selvitys pääsi alkamaan helmikuussa 2019.

Järjestöjen edustajat totesivat, että soten kaatuminen ei tee selvitystä tarpeettomaksi,
vaan se tuo eräänlaisen hengähdystauon ja lisääjän järjestölle valmistautua Rinteen
hallituksen sote-uudistukseen. Järjestöt pitävät tärkeänä selvittää järjestöjen ja kun-
tien palvelutuotannon yhteistyökäytäntöjä, koska ne tulevat määrittämään myös sitä,
mikä on järjestöjen asema siinä palvelujärjestelmässä, jota Antti Rinteen hallituskau-
della valmistellaan.

Järjestöjen asemaan vaikuttaa ensinnäkin se, että kunnat kilpailuttavat entistä useam-
min palveluja, jota järjestöt ovat tuottaneet. Toiseksi, Antti Rinteen hallitus on ottanut
tavoitteeksi luoda maakuntaperusteelle rakentuva uusi sote-järjestelmä. Järjestöjen
on siksi valmistauduttava siihen, että palveluja hankitaan entistä enemmän yhtä kun-
taa suuremmille alueille, jolloin hankintojen laajuus ja rahallinen arvo kasvaa. Tämä
luo tarpeen järjestöille tiivistää keskinäistä yhteistyötä ja rakentaa yhteistyökäytännöt
kuntien ja maakuntaorganisaatioiden kanssa.

1.2. Selvityksen tavoitteet ja tekotapa

Palveluja tuottavat järjestöt kokoontuivat syksyllä 2018 sopimaan selvitystyön lähtökohdista ja aloittamisesta. Järjestöjen edustajat totesivat, että selvityksen tarve nousee seuraavista huolista:

1. Haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten auttamistyöstä.
2. Heille suunnatun palvelutuotannon tulevaisuudesta.
3. Kansalaistoiminnan ja yleishyödyllisen vapaaehtoistyön toimintamahdollisuuksista.

Huolien taustalla nähtiin seuraavia tekijöitä:

- Julkisen sektorin hankinnoissa lisääntyy markkinalähtöisyys ja kilpailu, jonka vuoksi järjestöt joutuvat kilpailemaan yritysten ja myös toistensa kanssa.
- Palvelutuotanto keskittyy asiakkaisiin, joista tuottoa on helpommin saatavilla, jonka vuoksi monialaista palvelua tarvitsevat asiakkaat rajautuvat helpommin ulkopuolelle.
- Suorite- ja hintaperusteiset tarjoukset jättävät vähän mahdollisuuksia asiakaslähtöiseen, tarpeenmukaiseen palveluiden muotoiluun.
- Hoitoketjut katkeavat monituottajamalleissa ja palveluviidakossa.
- Järjestöt ovat joutuneet kilpailutuksen ja hankintarahojen vähenemisen seurauksena sopeuttamaan palvelutuotantoa, jonka vuoksi osallisuutta edistävä toiminta on jo supistunut.

Selvityksen tehtävät määriteltiin seuraavasti:

- Selvittää järjestöjen näkemyksiä ja kokemuksia markkinaperusteisen kehityssuunnan vaikutuksista.
- Luoda kuva siitä, miten järjestöjen palveluiden kohdejoukon elämä ja selviytymismahdollisuudet muuttuvat markkinaperusteisen ja valinnanvapauteen perustuvan mallin seurauksena.
- Kartoittaa palvelujen tilaajien perusteita kilpailutuksissa.
- Lisätä tilaajien tietoa haavoittuvassa asemassa olevien asiakasryhmien todellisuudesta ja palveluista sekä järjestöjen toimintojen laajuudesta.
- Jäsentää mahdollisuuksia parantaa tilaajien ja tuottajien vuorovaikutusta palvelujen käyttäjien eduksi.
- Selvittää markkinamallin vaihtoehtoja ja laatia asiantuntevat perustelut hankintamuotojen laajentamiseksi neuvottelumenettelyyn, SGEI- hankintoihin yms.
- Selvittää kolmannen sektorin palvelutuotannon yhteistyön tiivistämistä allianssin, konsortion tai yhteisen organisaation perustamiseksi.
- Selvityksellä tehdään näkyväksi yleishyödyllisen toiminnan ja palvelutuotannon kombinaatio ja sen erityinen hyöty tietyille asiakasryhmille.

Tavoitteita asetettiin seuraavasti:

- Turvata korkeatasoinen, monipuolinen ja asiakaslähtöinen sote- ja kasvupalveluiden tuotanto maakunnassa.
- Parantaa kilpailuttamisosaamista maakunnassa.
- Varmistaa, että maakunnassa on ja kehittyy palvelutuotantoa, jolla turvataan heikompiosaisten mahdollisuus päästä tuen ja palvelujen piiriin.

- Parantaa palvelujen vaikuttavuutta yhdistämällä yksittäisiä palveluja palveluketjuiksi ja palvelukokonaisuuksiksi, jotka tehostavat asiakkaiden ennalta ehkäisemisen, paranemisen, toipumisen ja kuntoutumisen prosesseja. Tässä huomioidaan myös anonyymisti tuotetut palvelut (esim. kriisipalvelut, terveysneuvonta).
- Varmistaa, että pienet järjestölähtöiset toimijat, yhteiskunnalliset yritykset sekä pien- ja perheyrietykset voivat olla maakunnan reuna-alueillakin tuottamassa kuntien asukkaille palveluita.
- Vahvistaa kansalaisten ja asiakkaiden näkemysten huomioimista ja osallisuutta palvelujen suunnittelussa ja hankinnoissa.
- Tarjota yhteistyömalli, jossa voidaan kehittää ja kokeilla uusia palvelu- ja toimintainnovaatioita.
- Mahdollistaa erilaisten toimintojen, kuten vapaaehtoistyön ja vertaistuen, liittäminen saumattomaksi osaksi palvelukokonaisuuksia.

Tehtävät ja tavoitteet asetettiin niin laajaksi, että niitä on mahdotonta käsitellä yksityiskohtaisesti ja antaa niihin vastauksia yhdessä selvityksessä. Tavoitteet kuvaavat järjestöjen käsityksiä omasta ja asiakkaiden asemasta ja niihin vaikuttavista tekijöistä. Tällä tavoin ne ovat antaneet selvityksen tekemisille suunnan ja tavoitteen esittää järjestöjen näkemys palvelujen tuottamista ja asiakkaiden asemasta. Kyse on enemmän yleiskuvan antamisesta, kuin yksittäisiin kysymyksiin vastaamisesta.

Selvityksen aikataulu määräytyi valmistelussa olleesta sote-uudistuksesta. Sovittiin, että selvitys valmistuu ja loppuseminaari pidetään 2019 kesäkuun alussa, kun sote-uudistuksen sisältö on lopullisesti tiedossa. Kun uudistus kaatui, selvityksen ohjausryhmä katsoi, että selvitysaikaa jatketaan, koska on syytä nähdä miten uusi hallitus linjaa sote-uudistusta. Valmistumisajankohta päätettiin siirtää syksyyn.

Selvitystyöhön on kerätty aineistoa järjestöille lähetyllä tietojenkeruulomakkeella (liite 1) ja avainhenkilöiden haastatteluilla (haastatellut henkilöt selviävät liitteestä 2). Järjestöille on ilmoitettu tietojen keräysvaiheessa, että raportissa ja esittelymateriaalissa järjestökohtaisia tietoja ei julkisteta. Ohjausryhmä on kokouksissaan suunnannut työtä ja vaikuttanut selvityksen sisältöön. Työhön on tullut aineksia myös keskusteluista, joita on käyty tilaisuuksissa, joissa työn alustavien tuloksia on esitelty. Kiitän tietojen antajia, ohjausryhmän jäseniä ja haastatteluihin osallistuneita.

Olen pyrkinyt tekemään raportin tukeutumalla keräämääni aineistoon kuitenkin tietoisena siitä, että kirjoitustyössä omaa taustaa ja kokemuksia ei pystytä sulkemaan kokonaan pois. Vastaan itse raportin sisällöstä.



2. Tietoja selvityksessä mukana olevista järjestöistä

2.1. Selvityksessä mukana olevat järjestöt

Selvityksessä ovat olleet mukana seuraavat järjestöt:

- Työvalmennussäätiö Avitus (Jämsä)
- Jyvässeudun Työllistämisyhdistys
- Jyväskylän Katulähetys
- Visiosäätiö (Saarijärvi)
- Green Care -keskus Könkkölä ry (Jyväskylä)
- Karstulan Hyvinvointipalvelusäätiö sr
- Keski-Suomen ensi- ja turvakoti ry
- Keski-Suomen Vammaispalvelusäätiö
- Keski-Suomen sosiaalialan osaamiskeskus Koske
- Sovatek -säätiö
- Kriisikeskus Mobile
- Keski-Suomen monikulttuurillisten yhdistysten liitto Wari ry
- Paremmin Yhdessä ry
- Keski-Suomen Kylät ry

Muiden kuin Avituksen, Karstulan Hyvinvointipalvelusäätiön ja Visiosäätiön kotipaikka on Jyväskylä. Tarkempia tietoja yhdistysten tehtävistä, toiminnasta ja henkilöstöstä löytyy kunkin järjestön nettisivulta.

Järjestöistä voidaan muodostaa seuraavia ryhmiä:

1. Työllisyyspalveluja tuottavat järjestöt (monipalvelujärjestöt): Työllistämisyhdistys, Sovatek, Visiosäätiö, Avitus, Könkkölä ry, Katulähetys
2. Kehitysvammaispalveluja tuottavia järjestöt: Vammaispalvelusäätiö, Karstulan hyvinvointipalvelusäätiö, Visiosäätiö, Avitus
3. Päihdepalveluja tuottavat järjestöt: Sovatek, Katulähetys, Ensi- ja turvakoti
4. Kriisiapua antavia järjestöt: Mobile, Ensi- ja turvakoti, Sovatek
5. Maahanmuuttajajärjestöt: Wari ry, Paremmin yhdessä ry
6. Asiantuntijajärjestöt: Koske, Keski-Suomen kylät ry

Keski-Suomessa on rekisterien mukaan palvelutuottajajärjestöjä seuraavasti.

(Lähde: SOSTE ry 2018)

- **Sosiaalipalvelut:**
 - Järjestöjä 47
 - Osuuskuntia 4
- **Terveyspalvelut**
 - Järjestöjä 17
 - Osuuskuntia ei ole
- **Yhteensä**
 - Järjestöjä 64
 - Osuuskuntia 4

Mukana selvityksessä on heterogeeninen joukko järjestöjä. Niin kuin järjestökentässä yleensä, myös selvityksen kohdejoukossa on toimialaltaan, asiakaskunnaltaan, kooltaan ja taustaltaan erilaisia järjestöjä. Selvityksessä mukana olevaa järjestöjoukkoa voi pitää palvelujärjestökenttää riittävästi edustavana otoksena, vaikka järjestöjä ei valittu millään otantamenetelmällä. Voi arvioida, että kohdejoukosta tehtävät päätelmät antavat kuvan yleensä palvelujärjestöjen tehtävistä, toiminnasta, ongelmista ja tulevaisuuden näkymistä.

Kaikkiaan Keski-Suomessa toimii noin 5300 järjestöä. Eniten yhdistyksiä ja järjestöjä on niissä kunnissa missä eniten asukkaitakin, eli Jyväskylän seudulla, Jämsässä, Keuruulla ja Laukaassa. (SOSTE ry 2018). Keski-Suomen kansalaisjärjestöt muodostavat laajan kansalaisten hyvinvointia tukevan verkoston

2.2. Asiakasryhmiä

Järjestöjen toiminnan luonne ja merkitys tulevat esille, kun katsotaan, minkälaisia asiakkaita järjestöt palvelevat. Keskeiset asiakasryhmät voidaan luetella seuraavasti:

- Pitkäaikaistyöttömät
- Nuoret työttömät
- Työvoiman ulkopuoliset
- Asunnottomat
- Päihde- ja mielenterveys ongelmista kärsivät
- Äkillistä kriisiapua tarvitsijat
- Väkivaltaa tai sen uhkaa kokeneet ja siihen apua hakevat
- Maahanmuuttajat
- Erityisapua tarvitsevat äidit ja lapsiperheet
- Kehitysvammaiset

Osa asiakaskunnasta on sellaisia henkilöitä, jotka ovat jääneet tai ovat vaarassa jäädä aktiivisyyden ulkopuolelle niin, että työnpuutteesta on seurannut syrjäytymistä ja sosiaalisia ongelmia. Jotta asiakkaat pystyisivät palaamaan työllisten joukkoon, he tarvitsevat kuntouttavaa tukea ja valmennusta. Työpaikkojen lisääntyminen ei yksin nosta heitä aktiivisyyden joukkoon.

Asunnottomien ja päihdeongelmaisten joukossa on huono-osaisia ihmisiä, joista professori Juho Saari on sanonut, että he elävät yhteiskunnan notkelmissa, joista heitä ei huomata eikä saada helposti palvelujen piiriin (Saari 2016). On todettu myös, että näitä ihmisiä ei näy terveyskeskuksissa tai palvelupaikkojen käytävillä (Kivelä 2014). Usein järjestöt ovat niitä, jotka löytävät huono-osaisia ja pystyvät heitä auttamaan.

Kriisipalvelua tarvitsevien asiakkaiden avun tarve on usein äkillinen. Joillekin voi riittää nopea välitön apu. Toiset tarvitsevat ohjausta raskaampiin palveluihin tai pitempiaikaista apua toipumiseen. Tärkeää on, että apua on nopeasti saatavissa ja kynnys palvelujen piiriin on matala.

Järjestöjen asiakkaina on myös ihmisiä, kuten kehitysvammaiset, jotka tarvitsevat palveluja ja auttamista jatkuvasti ja koko elämän ajan. Heille pysyvä ja turvallinen ympäristö on inhimillisen elämän keskeinen edellytys. Vaihtuvat palvelupaikat ja hoitohenkilöt tuovat turvattomuuden tunnetta elinikäistä palvelua tarvitseville asiakkaille.

Järjestöjen asiakkaina on ihmisiä, jotka äkillisten ja satunnaisten tilanteiden vuoksi joutuvat avun tarpeeseen. Heidän kohdallaan konkretisoituvat riskit, jotka voivat kohdata ketä tahansa. Kaikki järjestöjen palvelut eivät ole tarkoitettu vain huono-osaisille ja sosiaalisesti heikkomassa asemassa oleville vaan monet tavalliset ihmiset voivat saada apua järjestöjen palveluista.

Järjestöjen asiakkaina on paljon ja monenlaisia palveluja tarvitsevia ihmisiä. He ovat niitä, jotka käyttävät paljon julkisia resursseja. Heidän auttamisensa on yhteiskunnan kannalta kustannustehokasta. On kuitenkin huomattava, että kaikki paljon palveluja tarvitsevat eivät ole huono-osaisia. Monenlaiset ihmiset voivat elämänsä jossain vaiheessa olla monien palvelujen käyttäjiä.

Yhteistä järjestöjen asiakkaille on se, että asiakkaiden auttamisessa vaaditaan monenlaisia palveluja ja auttamismuotoja. Heitä voidaan auttaa vain rajallisesti asetelmassa, jossa ihminen asiakkaana valitsee tuottajan ja hankkii palvelun.

Selvityksessä on mukana järjestöjä, jotka ovat perustettu ja joita hallitaan niiden ihmisten toimesta, jotka itse tai joiden läheiset ovat olleet sellaisen avun tarpeessa, joita julkinen toimija ei ole heille pystynyt antamaan vaan kansalaiset itse ovat organisoineet palveluja tuottavaksi järjestöksi. Järjestöt sekä tuottavat palveluja että ovat muutenkin apua antavia kansalaistoimijoita. Selvityksessä mukana olevassa järjestöjoukossa tulee esille se, miten vaikeaa järjestökenttää on jakaa palveluja tuottaviin järjestöihin ja yleishyödyllisiin järjestöihin. Järjestöt ovatkin esittäneet kritiikkiä siihen, että uudistusten valtakunnallisessa valmistelussa jako on tehty niin, että järjestötyön kokonaisuutta ei tunnisteta.

2.3. Asiakasmääriä

Koska selvityksen kohteena olevien järjestöjen toiminta ei ole pelkkää asiakaspalvelutoimintaa, asiakasmäärien laskenta on hankalaa. Vain osalla järjestöistä asiakaskunta on sellaista, että heistä voidaan pitää rekisteriä ja asiakasmäärät voidaan laskea. Tällaisia asiakkaita on esimerkiksi kehitysvammapalveluja tuottavilla tai ensi- ja turvakotipalveluja tuottavilla järjestöillä. Toisilla järjestöillä on paljon kollektiivisia asiakkaita, joita kohdataan monia yhdellä kertaa eikä asiakaskontakteista voida tarkkaan pitää kirjaa. Useat järjestöt pitävät sellaisia koulutus-, neuvonta- ja tapaamistilaisuuksia, joiden asiakasmääriä voidaan vain arvioida. Asiakkaiden määrälaskenta on hankalaa myös kohtaamispaikoissa, joiden funktio on saada ihmisiä kohtaamaan tosiaan ja jotka ovat tärkeitä erilaisille ihmisryhmille. Monenkirjava asiakasmäärä kertoo myös siitä, miten monipuolista järjestöjen toiminta on.

Seuraavat asiamääräluvut ovat siten suuntaa-antavia ja kertovat selvityksessä mukana olevien järjestöjen toiminnan yhteyksistä kansalaisiin ja toiminnan laajasta merkityksestä. Määrälukujen perustana ovat järjestöjen omat ilmoitukset ja arviot.

- Rekisteröidyt asiakkaat, jotka ovat saaneet vuonna 2018 yksilöllistä palvelua eli heidän kanssaan on ollut yksi tai useampi asiakaskontakti: n. 23 000
 - Suurimmat Mobile, Sovatek, Katulähetys
- Kohtaamisia: n. 100 000. Esimerkiksi:
 - Kierrätyskeskukset
 - Ruokapalvelut
 - Avoimien ovien paikat
 - Yleisötilaisuudet
 - Koulutustilaisuudet
 - Tapahtumat

Luvut eivät kuvaa sitä, kuinka monta eri ihmistä järjestöt ovat kohdanneet, koska sama ihminen voi olla kontaktissa monen eri järjestön kanssa ja monissa tilanteissa. Kun otetaan huomioon, että kyseessä on 14 järjestön otos keski-suomalaisista palveluja tuottavista järjestöistä, paljastuu se, miten laajaa ihmisjoukkoa järjestöt kaikkiaan palvelevat. Voi arvella, miten monen ihmisen palveluihin ja apuun tulisi häiriöitä, jos järjestöjen palvelutuotantomahdollisuudet supistuvat.

2.4. Järjestöjen resurssit

Seuraavassa on tietoja järjestöjen henkilöstömäärästä ja taloudesta. Luvut, jotka on kerätty järjestöjen täyttämistä lomakkeista, ovat vuodelta 2018.

Henkilöstö

- Palkattu henkilöstö 567
 - Sadan työpaikan järjestöjä 3 (Vammaispalvelusäätio, Katulähetys ja Sovatek)
 - 10 – 100 työpaikan järjestöjä 5
 - Alle 10 työpaikan järjestöjä 6
- Vapaaehtoisia 287

Myös henkilöstöresursseiltaan järjestöryhmä on heterogeeninen. Joukossa on henkilöstövaltaisia järjestöjä ja sitten mukana on järjestöjä, jotka ovat resursseiltaan suhteellisen pieniä. Osalla järjestöissä työntekijöillä on pysyvä työpaikka. Toisaalta monissa järjestöissä tehdään paljon määräaikaistyötä, joka on sidoksissa hankkeisiin, joita tulee ja menee. Järjestötyöstä on todettu, että sen eettisen perustansa takia työntekijät ovat motivoituneita ja tuntevat ns. työnimua. Toisaalta työn vaatimusten ja satunnaisuuden vuoksi työssä tunnetaan epävarmuutta. (Salander 2018).

Järjestöjen palkatussa henkilökunnassa on monenlaista osaamista. Järjestöissä on töissä erityisosaajia sekä korkeaa yliopistollista tai ammatillisista koulutusta saaneita henkilöitä. Toisaalta järjestöjen töissä on myös kokemusasiantuntijoita, jotka ovat kehittyneet auttajiksi omien kokemustensa kautta ja pystyvät lähestymään asiakkaita pitämällä heitä vertaisinaan. Järjestöt pystyvät tarjoamaan työtä myös vajaatyökykyisille ja työkuntoaan menettäneille.

Palkattu henkilöstö on pääosin toistaiseksi voimassa olevilla työsopimuksilla. Määräaikaisten määrä on vähentynyt. Merkillepantavaa on, että työllistettyjä on entistä vähemmän. Työllistettyjen määrä on vähentynyt kahdella tavalla. Ensinnäkin, työvalmennukseen ja kuntouttavaan työtoimintaan osoitetaan entistä vähemmän työllistettäviä. Toiseksi, palkkatuella palkattujen määrä on nopeasti laskenut. Aikaisemmin järjestöillä on ollut suurempi merkitys työllisyyden hoidossa. Työllistetyt ovat pitäneet yllä ja kohentaneet järjestötyössä omaa työkykyään. Järjestötyö on muodostanut väyliä myös pysyviin työpaikkoihin. Samalla järjestöissä työllistetyt ovat tehneet yhteiskuntaa hyödyttävää työtä.

Merkittävää on havaita, miten monen ihmisen toimesta järjestöissä tehdään vapaaehtoistyötä. Jos julkinen sektori alkaa hankkimaan vähemmän palveluja järjestöiltä, menetetään ainakin osa siitä yhteiskuntaa hyödyttävästä työpanoksesta, mikä tehdään vapaaehtoisesti. Hankkiessaan palveluja järjestöistä julkinen sektori saa kaupan päälle merkittävän panoksen vapaaehtoista auttamista.

Talous

Järjestöjen vuoden 2018 tilinpäätösten mukaan yhteenlasketut euromääräiset tuotot ja menot olivat seuraavat:

Tuotot:	30 407 445
Menot:	30 590 691
Tulos:	-183 236

Järjestöjen kokonaistulos oli jonkin verran alijäämäinen. Tulos muodostui siitä, että puolella eli seitsemällä järjestöllä tulos oli positiivinen ja yhtä monella negatiivinen. Toiminta on kokonaisuudessaan kannattavuuden rajamailla. Tosin kannattavuudessa on suuria eroja järjestöjen välillä. Muutamalla järjestöllä on talousvaikeuksia ja toisten

järjestöjen talous on pysynyt pitemmän aikaa vakaana. Haastatteluissa tuli esille, että jotkut järjestöt ovat pystyneet selviytymään talousvaikeuksista ja säästötoimilla saaneet taloutensa tasapainoon. Vastaavasti kerrottiin, että järjestön talous on huonontunut jokin ison hankinnan menettämisen tai tulolähteen loppumisen vuoksi.

Järjestöjen omavaraisuus on kohtuullinen eikä pitkäaikaista velkaa juurikaan ole. Maksuvalmius on yleensä riittävä.

Järjestöjohtajat kertovat, että talouden suunta on heikkenevä. Tulevaisuus tuntuu epävarmalta. Se taloudenhoidon logiikka, jota järjestöt ovat noudattaneet on ristiriidassa sen logiikan kanssa, jonka mukaan kunnat ovat alkaneet hankkia palveluja.

Järjestöjen yleishyödyllinen perusta näkyy järjestöjen taloustilanteessa. Järjestöt ovat pyrkineet pitämään taloutensa tasapainossa. Tyypillistä on ollut, että tappiot ja voitot ovat vaihdelleet eikä järjestöt yleensä ole joutuneet tappiokierteeseen, mutta toisaalta selvityksessä ei ollut mukana järjestöjä, joiden taseeseen olisi kertynyt merkittäviä ylijäämiä.

Järjestöjen tuloista pääosa on palvelutuotannon tuottoja. Kunnat ovat suurimpia ostajia. Selvityksessä ei ole mukana liiketoimintaa harjoittavia järjestöjä, jotka saavat tuloja merkittävässä määrin tuotteiden ja tavaroiden myynnistä avoimilla markkinoilla. Vähäiset liiketoiminnan tuotot ovat sivutuloja, jotka kertyneet kierrätystoiminnasta, ruoka-annosten myynnistä tai vajaatyökykyisten valmistamista tuotteista.

Palvelutuottajajärjestöjen taloudessa avustusten merkitys on vähentynyt. Toimintaa turvaavien yleisavustusten määrä on pieni. Selvityksessä mukana olevat järjestöt saivat kunnilta avustuksia 396 400 euroa. Valtiolta saatujen avustusten yhteissumma oli suurempi eli 2 058 949 euroa.

Järjestöille avustukset ovat olleet tärkeitä, koska ne ovat tuoneet pitkäjänteisyyttä ja ennustettavuutta toimintaan. Järjestöjohtavat totesivat, että tilanne on viime vuosina oleellisesti muuttunut. Kun avustuksia pitää anoa joka vuosi ja niiden määrää on vähennetty, epävarmuus on lisääntynyt eikä avustusten varaan voi toimintaa rakentaa. On syytä kuitenkin huomauttaa, että pelkästään yleishyödyllistä toimintaa harjoittaville järjestöille sekä kuntien että valtion avustuksilla on varmaankin suurempi merkitys.

Avustusten vähenemistä on ainakin osittain korvannut hankerahoitus, jolla tarkoitetaan rahan myöntämistä tarkoin määritellyn toimintakohteeseen. Kunnat eivät olleet myöntäneet erillistä hankerahoitusta selvityksessä mukana oleville järjestöille. Valtion hankerahoitus oli yhteensä 1 640 648 euroa. Rahoitus tuli monista eri lähteistä. Suurin avustaja oli STEA. Muita merkittäviä rahoittajia olivat ministeriöt ja paikallinen ELY-keskus. On syytä huomata, että valtion viranomainen valvoo hyvin tarkasti sitä, että hankerahoitusta ei paranna järjestöjen asemaa palvelujen tuottamisen kilpailussa.

Hankkeet ovat monille järjestöille hyvin tärkeitä, mutta niiden saaminen on vaikeutunut. Järjestöjohtajat kertoivat, että meneillään on hankerumba. Jatkuvasti tehdään hankeanomuksia, maksatusanomuksia, seuranta- ja arviointiselvityksiä ja vastaavia. Hankemaailma on monimutkaistunut ja byrokratisoitunut.

2.5. Kilpailutilanne palvelumarkkinoilla

Järjestöt ovat tunnistaneeet suunnan, että enenevässä määrin kunnat tulevat hankki-
maan palvelut kilpailuttamalla palvelujen tuottajia. Palveluja, joita järjestöt ovat tuot-
taneet, kunnat ovat alkaneet hankkia myös yksityisiltä yrityksiltä. Kilpailuttaminen on
tuottanut myös sen sivuvaikutuksen, että järjestöt ovat joutuneet kilpailemaan keske-
nään.

Keski-Suomessa kilpailuttaminen selvityksessä mukanaolevien järjestöjen toimialalla
ei vielä ole ollut kovin suurta. Kilpailuja on järjestetty pääosin Jyväskylässä, minkä lisäksi
vain Äänekoskella hankintoja on tehty kilpailutuksen avulla. Pienissä kunnissa palve-
luhankinnat ovat olleet euromääräisesti niin pieniä, että hankinnat eivät ole menneet
kansallisen sosiaali- ja terveystalveluja koskevan hankintarajan yli. Tilanne olisi oleel-
lisesti muuttunut, jos sote-uudistus olisi toteutunut. Jos maakunta tekisi palveluhan-
kinnat keskitetysti koko maakunnan aluetta koskien, kilpailutukset olisivat oleellisesti
lisääntyneet. Yleisen arvion mukaan tämä olisi hyödyttänyt palveluja tuottavia yrityk-
siä. Järjestöjen ohella myös pienien yrityksen asema palvelutuotannossa olisi heiken-
tynyt.

Järjestöt asennoituvat niin, että nyt on vähän enemmän aikaa valmistautua tulevaan
järjestelmään ja samalla vaikuttaa siihen, että uudessa järjestelmässä kilpailutta-
mista ei vietäisi totaalisesti läpi sosiaalipalveluissa vaan katsottaisiin, voidaanko käyt-
tää muita hankintamahdollisuuksia, joita edellisessä sote-uudistuksessa ei selvitetty.
Järjestöt näkevät tarpeelliseksi, että hallitusohjelmassa mainittu kilpailuttamisen hait-
tavaikutusten selvittäminen toteutetaan ja, että sosiaali- ja terveyshuollon palvelujen
hankintaan kehitetään kilpailuttamiselle vaihtoehtoisia hankintamuotoja.

Siihen että kilpailuhankintoja ei ole monissa kunnissa tehty näyttää vaikuttavan se,
että niissä nähdään paikallinen järjestö sidosryhmänä, jonka toimintaedellytyksiä
kunta ei halua vaarantaa. Järjestöjä pidetään paikkakunnan vetoimatekijänä, joka
vahvistaa paikkakunnan aktiivisuutta ja vireyttä. Palvelujen tuottajan asema nähdään
enemmänkin osana kunnan omaa palvelujärjestelmää, kuin ulkopuolisena taloudelli-
seen voittontavoiteluun pyrkivänä toimijana. Tässä tilanteessa voidaan tehdä avointa
ja luottamuksellista yhteistyötä ja järjestöjen palvelutuotanto pystytään sovittamaan
kunnan vastuulla olevaan palvelutuotantoon. Kysymys on enemmän työnjaosta, kuin
keskinäisestä kilpailusta. Tällainen sidosryhmätyö ei olisi mahdollista, jos kilpailutuk-
sen tuloksena palvelujen tuottajat jatkuvasti vaihtuisivat.

Laajemmin kilpailuttamista on käytetty työllisyyspalvelujen hankinnassa. ELY-keskuk-
sen periaatteena on kilpailuttaa kaikki palvelut. Jyväskylässä on kuntouttavan työ-
toiminnan palveluista järjestetty kilpailutus ja tänä vuonna myös sosiaalihuoltolain
mukainen työtoiminta on päätetty hankkia kilpailutuksen avulla. Kaupunki on kilpai-
luttanut vammaisten asumispalvelut ja harkitsee myös kehitysvammaisten asumispal-
velujen kilpailuttamista. Myös joitain muita sosiaalialan kilpailuttamisia on järjestetty.
Tässä on mainittu vain niitä kilpailutuksia, joilla on liittymäkohtia tässä selvityksessä
mukana olevien järjestöjen toimintaan. Tilanne on toinen vanhusten hoivapalvelujen
kohdalla, jossa kilpailutuksen seurauksena on yrityspohjaisia tuottajia.

Kilpailutuksissa paikalliset järjestöt, jotka ovat tuottaneet suorahankinnalla kunnille
palveluja, ovat menettäneet palvelutehtäviä maakunnan ulkopuolelta tuleville järjes-
töille ja yrityksille. Kilpailun seuraus on ollut se, että palvelut ostetaan nyt useammalta
tuottajalta.

Kun kilpailuttamista tarkastellaan edellä kuvatun järjestöjen taloustilanteen perusteella, järjestöjen menestyminen näyttää vaikealta kilpailussa palvelumarkkinoilla. Järjestöillä ei ole taloudellisia puskureita, joiden turvin ne voisivat vallata markkinoita tai tehdä aktiivista markkinointityötä. Järjestöt eivät voi tehdä tarjouksia ja jäädä odottamaan, että tuottoa alkaisi tulla joskus tulevaisuudessa. Joidenkin järjestöjen talous on sellainen, että yksikin hävitty kilpailu asettaa järjestöjen koko toiminnan vaakalaudalle.

Järjestöt, joiden toiminnan keskeinen perusta on yleishyödyllisyys, ovat tottuneet suunnittelemaan talouttaan niin, että tavoitteena ei ole ylijäämän tuottaminen vaan periaate, että saatavat tulot käytetään toiminnan kohteena olevien asiakkaiden hyväksi. Järjestöt ovat luottaneet siihen, että niiltä hankitaan palveluja palvelujen laadun ja asiakkaiden tarpeiden tuntemisen vuoksi.

Vaikka kilpailutuksia ei kovin laajasti ole vielä järjestetty, järjestöt ovat tunteneet markkinapaineen. Useille järjestöille on tullut yksityisiltä yrityksistä yhteydenottoja, joissa on ilmaistu halukkuus ostaa järjestön tuotanto osittain tai kokonaan. Järjestöt ovat huolestuneet siitä, jos kunnat ulkoistavat sosiaali- ja terveystoimea. Silloin on vaara, että järjestöjen palveluille ei jää enää sijaa. Huoli on myös siitä, miten järjestöjen vapaaehtoistoiminnan mahdollisuuksien käy ulkoistamistilanteissa.



3. Järjestöjohtajien ja Jyväskylän kaupungin palvelutuotannosta vastaavien viranhaltijoiden haastattelujen yhteenvetoa

Selvityshenkilö haastatteli kaikki mukanaolevien järjestöjen johtajat, sote-uudistuksen maakunnalliset vastuuvetäjät sekä kaupungin viranhaltijoita, jotka vastaavat sellaisten palvelujen hankinnoista, joita järjestöt tuottavat. Haastattelut tehtiin helmi- ja huhtikuun aikana. Osa haastatteluista tehtiin silloin, kun sote-uudistusta käsiteltiin eduskunnassa ja osa silloin, kun jo tiedettiin, että uudistus ei toteudu.

3.1. Järjestöjohtajien käsityksiä

Yleistä

Haastatteluissa järjestöt näkivät oman järjestönsä ja järjestökentän asemassa ja tulevaisuudessa huolestuttavia piirteitä. Taloudellisen tilanteen uskottiin kiristyvän. Muutamissa keskusteluissa tuli esiin uhka, että koko järjestön toiminta voi joutua vaakalaudalle. Suhtautuminen tulevaisuuteen vaihteli. Osa järjestöjohtajista katsoi eteenpäin luottavaisesti. He uskoivat, että järjestön toiminta on vakiintuneella tasolla eikä suurempia volyymiheilahteluja ollut odotettavissa. Kilpailuttaminen kohtaa järjestöjä eri tavoin. Mikään järjestö ei katsonut, että mahdolliset vaikeudet johtuisivat palvelujen kysynnän puutteesta tai heilahteluista vaan palvelujen tarpeen ja asiakkaiden kysynnässä uskottiin kasvavan.

Palvelutuotannon mahdollisuuksien muutosten syynä pidettiin julkisen sektorin hallintouudistuksia ja toimintapolitiikan muutoksia. Yleiskäsitys oli, että järjestöt rinnastetaan entistä vahvemmin yrityksiin. Ulkoa tulevan paineen uskottiin vaikuttavan niin, että palvelutuotannossa mukana pysyminen edellyttää, että järjestöjen on omaksuttava niiden eettiselle perustalle vieraita yrityssektorin arvoja. Käsitys on samansuuntainen kuin tutkijoiden näkemys kolmannen sektorin kehityksestä, jota he kutsuvat hybridisaatioksi (Billis 2010, Selander 2018). Hybridisaatiolla tarkoitetaan sitä, että toimintaympäristö muuttuu niin, että kolmannelta sektorilta vaaditaan toisen toimintasektorin eli yrityssektorin toimintaperiaatteiden noudattamista. Sipilän hallituksen suunnittelema sote-uudistus olisi vahvistanut järjestöjen hybridisaatiota (ks. Möttönen 2019).

Järjestöjohtajat näkivät hybridisaatiopyrkimyksen tuovan jännitteitä kuntien ja järjestöjen välisiin suhteisiin. Järjestöjohtajat katsoivat, että järjestöjen erityispiirteet ja osaaminen eivät tule esille, jos yhteistyö perustuu yrityssektorimalliin. Sen sijaan järjestöt olivat sitä mieltä, että suhteet kuntien toimihenkilöihin ovat olleet avoimia ja luottamuksellisia. Järjestöjen mielestä niitä arvostetaan ja niihin halutaan pitää yhteyttä. Järjestöjohtajat tunnistavat, että kuntien palveluista vastaavat henkilöt ovat saman markkinapaineen alaisena kuin järjestöjen edustajat. Tämä paine on aiheuttanut pidättyvyyttä niissä toimihenkilöissä, joiden vastuulla ovat palvelut, joita kilpailutetaan tai joiden kilpailuttamista suunnitellaan.

Kilpailuttaminen kuntien ja järjestöjen välisissä suhteissa

Järjestöjohtajien haastatteluissa kilpailuttaminen nousi keskeiseksi puheenaiheeksi. Johtajat olivat yhtäältä huolestuneet kilpailuttamisen laajentumisesta ja toisaalta he pohtivat, miten järjestöjen pitäisi varautua laajentuvaan kilpailuttamiseen. Yleensä ajateltiin, että kilpailuttamisen tulee lisääntymään, jos sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämien siirtyy maakunnalliselle organisaatiolle.

Kilpailutusta on toteutettu selvityksessä mukana olleiden järjestöjen tuottamissa palveluissa lähinnä vain Jyväskylässä. Myös muissa kunnissa kilpailutuksesta on keskusteltu, mutta hankinnat on yleensä tehty neuvoteltuihin sopimuksiin perustuen.

Myös muut kuin jyväskyläläiset järjestöt pitivät kilpailuttamisen selvittämistä tärkeänä. Ensinnäkin järjestöjohtajat arvioivat, että kilpailutuskeskustelu nousee esille omassa kunnassa. Järjestöissä oli havaittu, että yksityiset yritykset ovat aktivoituneet pitämään yhteyttä kuntien johtoon ja esittäneet halukkuutensa päästä mukaan palvelujen tuotantoon. Järjestöjohtajat olivat havainneet, että varsinkaan suuret yhtiöt eivät pyri kunnallisten palvelujen tuottajiksi välttämättä kilpailuihin osallistumisen avulla, vaan tekevät esityksiä ostaa kunnan sote-palvelutuotanto kokonaisuudessaan tai merkittävältä osiltaan.

Järjestöjen näkemyksiä kilpailuttamisen seurauksista

Järjestöt katsovat kilpailuttamista sekä järjestöjen olemassaolon ja oman toimintansa näkökulmasta että siitä näkökulmasta, miten järjestöjen asiakaskunnan palvelujen ja auttamistoiminnan käy kilpailuttamisen seurauksena.

Järjestöjohtajien näkemys on, että heidän asiakkaiden tarvitsemien palvelujen kilpailuttamisessa on epäonnistettu. Epäonnistumista kuvaavat seuraavat kilpailuttamisen seuraukset:

- Järjestöille ei ole pystytty tarjoamaan tarjouksissa mainittuja asiakasmääriä
- Asiakkaita on saattanut kadota, kun palvelujen tuottajat ovat vaihtuneet
- Palvelu- ja hoitoketjut ovat pirstoutuneet
- Palvelujen laatu on heikentynyt
- Kun palvelu on jaettu usean tuottajan kesken, millään tuottajalla ei ole resursseja tarjota moniammatillista tukea asiakkaille
- Asiantuntijuutta ei ole pystytty aina turvaamaan
- Kilpailutus tuottaa riskejä sekä palvelujen tilaajille että tuottajille

Kilpailutus muuttaa erityisesti niiden asiakkaiden tilannetta, jotka ovat heikossa sosiaalisessa asemassa ja jotka tarvitsevat monia palveluja. Kokonaisvaltainen auttaminen ei toteudu, jos heikkovoimaisen asiakkaan pitää liikkua eri tuottajien välillä. Järjestöt tarjoavat erillisten palvelujen hankkimisen kilpailuttamisen sijalle kokonaisvaltaista ihmisen tarpeisiin perustuvaa lähestymistapaa. Jyväskylän Katulähetys kertoo, että heidän tavoitteena on luoda kynnyksetön palvelukokonaisuus, jossa ihminen kohdataan siinä elämäntilanteessaan, jossa hän on apua hakemassa. Tavoitteena on, että hän voisi motivoitua tarttumaan erilaisiin tilaisuuksiin, joita organisaatio tarjoaa. Tällaisesta kokonaisuudesta Katulähetys käyttää käsitettä ”ilkeiden sosiaalisten ongelmien ratkaisualusta (ISORA)”.

Tätä ajatusmallia voisi soveltaa laajemmin niin, että alueilla rakennettaisiin eri toimijoiden yhteistyöllä ilkeiden sosiaalisten ongelmien ratkaisualustoja sen sijaan, että kunnat suunnittelevat, mitä yksittäisiä palveluja ne voisivat kilpailuttamisella saada mahdollisimman edullisesti. Ilkeiden sosiaalisten ongelmien ratkaisualusta olisi erilainen kuin sote-uudistuksen valinnanvapausmalli, jossa ihmiset olisi saatettu tilantee-

seen, jossa heidän olisi ollut itse koottava palvelupaketti hankkimalla sen osapalvelut eri tuottajilta. ISORAssa korostuu asiat, joita yleensä pidetään moniongelmaisten ihmisten auttamisen edellytyksinä. Ensinnäkin, paikkaan jossa apua on saatavissa, on oltava kynnyksetön pääsy. Toiseksi, apua tarjoaa henkilö, johon avunsaaja luottaa. Kolmanneksi, tukea on saatavissa vertaisilta eli muilta vastaavassa tilanteessa olevilta tai olleilta ihmisiltä.

Vaikka on mahdollista, että kilpailuttamisella saadaan yksittäisen palvelun kohdalla taloudellista hyötyä, siitä voi seurata sellaisia sivuseurauksia, että kokonaisuus toteutuu epätarkoituksenmukaisella tavalla. Näin kävi kuntouttavan työtoiminnan kilpailutuksessa. Katulähetys hävisi kilpailutuksen, tosin vasta arvonnassa. Yhdistys ei enää pystynyt käyttämään työllistettyjä päihdeongelmaisten asumispalveluissa, jonka vuoksi kaupunki joutui antamaan avustuksen, jotta asumispalveluja voitiin ylläpitää. Samantyyllisiä ongelmia koitui Äänekosken kaupungin työllisyyspalvelujen kilpailutuksesta.

Järjestöt vierastavat myös sitä, että moniongelmaisten palveluissa käytettäisiin laajasti palveluseleitä. Asiakkailla ei ole usein tietoa ja henkisiä voimavaroja ryhtyä valitsemaan tuottajia, joilta he saisivat sopivia palveluja. Palvelujen valinnassa tarvitaan usein sekä asiakkaan ja hänen viranhaltijaedustajansa yhteistä harkintaa. Valinnanvapautilanteessa asiakas tarvitsee neuvonantajaa, jolla on tietoa asiakkaalle sopivista tuottajista. Heikkovoimaiselle ja monia palveluja tarvitsevalle asiakkaalle on tärkeä luottamuksellinen suhde läheiseen viranhaltijaan. On asiakkaan edun vastaista, jos luottoviranhaltija ei saa antaa ohjausta palvelutuottajan valinnassa siitä syystä, että se kilpailuneutraaliteettiperiaatteen vuoksi on ristiriidassa tuottajien tasapuolisen kohtelun kanssa.

Kun järjestöt katsovat kilpailutuksia oman toimintansa näkökulmasta, ne ovat havainneet, että tarjouspyynnöissä käytetyt tuotteet, suoritteet ja hintaperiaatteet soveltuvat usein huonosti siihen toimintaan ja niihin palveluluihin, joita tilaaja on hankkimassa. Järjestöjen toiminta koostuu usein palvelujen ohella erilaisissa auttamistoimista kuten vertaistuesta, vapaaehtoistyöstä ja kokemustietämyksestä. Näitä on mahdotonta tuoteistaa ja pilkkoa suoritteiksi. Johtajat katsovat, että kun palvelut tilataan järjestöiltä, niihin sisältyy usein sellaisia asiakkaille tärkeää oheistoimintaa, jota ei saada yksityisiltä tuottajilta.

Palvelujen tilaaja (useimmissa tapauksissa Jyväskylän kaupunki) on pyrkinyt kilpailuttamisella saamaan edullisimpia palveluja. Tässä pyrkimyksessä kaupunki kertoo onnistuneensa esimerkiksi kuntouttavan työtoiminnan kohdalla. Järjestöjen mielestä mahdollinen edullisuus johtuu enemmän siitä, että palvelukokonaisuuden sisältöä on supistettu kuin siitä, että yksittäisiä tuotteita saadaan edullisimmin. Järjestöt näkevät, että kokonaisedullisuus ei toteudu niissä kilpailutuksissa, joissa yksikköhinnan lasku on saavutettu laatua heikentämällä. Kilpailutuksia on perusteltu myös sillä, että samalla palvelujen sisältöjä on saatu muutettua. Järjestöjen mielestä palvelujen sisällön muutoksia voidaan tehdä paremmin suorahankinnan yhteydessä käydyissä neuvotteluissa.

Kuten todettiin aiemmin Jyväskylässä kuntouttavan työtoiminnan ja sosiaalihuoltolain mukaisen työllistämisen seurauksena palvelutuotantotehtävä on jaettu useamman tuottajan kesken. Järjestöille on jäänyt epäselväksi, onko näin saatu palvelujen kokonaisuus edullisemmin ja asiakaspalvelun laatu turvaten. Järjestöjä huolestuttaa, pystytäänkö monituottajamallissa turvaamaan asiakkaille tasavertaisesti moniammatillinen asiantuntijatuki, mikä on vaikeassa työmarkkina-asemassa oleville asiakkaille erityisen tärkeä.

Järjestöt ovat kritisoineet kilpailutuksia sen vuoksi, että niissä on hinnan vaikutus laatuun verrattuna ollut liian suuri. On koettu, että asiakkaissa on sellaisia moniongel-

maisista, että heidän elämän hallintakykynsä ei parane, jos palvelun rinnalla ei tarjota monenlaista muuta tukea. Sitä taas ei pystytä tarjoamaan, jos palvelun hinta on kilpailutuksella laskettu kovin alhaiseksi. Järjestöjen edustajat pitivät hyvänä, että työllisyyspalvelujen hankintaan on kehitetty kannustejärjestelmiä, joissa korvaus on sitä suurempi, mitä heikkokuntoisemmasta asiakkaasta on kyse. Hinta kohoaa, jos tuottaja täyttää työllistymis- ja muut kriteerit.

Työllisyyspalveluja tuottavat järjestöjä on harmittanut se, että julkisuudessa on esitetty, että varoja kannattaa suunnata yksityiselle sektorille, koska sillä saadaan työllistettyä enemmän asiakkaita kuin siinä tapauksessa, että työttömiä ohjataan järjestöille. Järjestöjen mielestä tämä ei johdu yksityisen sektorin paremmasta toiminnasta vaan siitä, että järjestöille ohjataan vaikeammin työllistettäviä henkilöitä. Järjestöt korostavat työllistämisen sosiaalipoliittisia tavoitteita. Kaikkien asiakkaiden osalta työpaikan saanti ei ole realistista. Usein myös ihmisen elämän hallinnan paraneminen ja syrjäytymisen torjunta ovat riittäviä tuloksia. Järjestöt korostivat, että niillä on osaamista ja kokemusta heikommassa työmarkkina-asemassa olevien asiakkaiden palvelemisesta.

Järjestöt kokevat ongelmana sen, että tehdyt asiakasmääriä koskevat tilaussopimukset sitovat palvelua tuottavaa järjestöä, mutta ei tilaajaa. Järjestöt kertovat tapauksista, joissa tilaaja ei ole pystynyt ohjaamaan sopimuksessa olevaa määrää asiakkaita. Koko toiminnan tehottomuutta kuvaa se, että on hankittu paikkoja enemmän kuin niihin on pystytty ohjaamaan asiakkaita. Myöskään kaupungin kannalta ei ole mielekästä maksaa vapaista paikoista.

Jyväskylän kaupungin kilpailutuksissa on ollut se hyvä piirre, että järjestöille ja muille potentiaalisille tuottajille on järjestetty informaatiotapaamisia ja heitä on kuultu asian valmistelussa. Kaupunki on saanut tietoa järjestöjen käsityksistä, miten kilpailutus pitäisi tehdä, jos jonkin palvelun kilpailutukseen päädytään. Toisaalta kilpailutus on vähentänyt yksittäisen järjestön ja kaupungin välistä yhteydenpitoa. Tämä johtuu siitä, että hankintasäännökset edellyttävät, että sama informaatio on jaettava kaikille tuottajille. Periaate saattaa vaikuttaa siten, että kilpailun järjestäjälle ei välity tieto niistä innovatiivisista käytännöistä, jonka jokin järjestö on kehittänyt ja joka olisi hyvä ottaa huomioon tarjousten vertailukriteereistä päätettäessä.

Järjestöjohtajat ovat kokeneet, että järjestöt on pantu kilpailemaan keskenään. Järjestötoimintaan, jonka periaatteisiin on kuulunut avoimuus ja keskinäinen yhteistyö, on tullut liikesalaisuuden piiriin kuuluvia asioita. Tämä on tuonut jännitteitä järjestöjen välille ja vaikeuttanut järjestöjen välistä tietojen vaihtoa ja muuta yhteistyötä.

Keskusteluissa esitettiin myös kysymys, pyrkivätkö yritykset parantamaan omaa kilpailuasemaansa vähäisimmillä henkilöstöresursseilla ja alhaisimmilla palkoilla. Tällaisiin keinoihin järjestöt eivät halua turvautua, koska näkevät sen olevan järjestöjen eettisten periaatteiden vastaista. Järjestöt näkevät vaaran, että sosiaalialan houkuttelevuus työntekijöiden silmissä laskee, jos palkat on painettu alas ja työpaine kova. Henkilöstökustannusten säästämisen käyttäminen kilpailuvalttina laskee palvelun laatua. Tämä kysymys on aktualisoitunut vanhuspalvelujen kohdalla.

Niin kuin todettiin, kilpailutus ei ole vielä levinnyt kovin laajaksi järjestöjä koskevaksi toiminnaksi. Se on kuitenkin järjestöjä huolestuttava suunta. Järjestöt näkevät kilpailutuksessa kielteisiä piirteitä. Ne ovat valmiita kehittämään palvelujen hankintatapoja, jotka ovat myös palvelujen tilaajan tavoitteiden mukaisia. Hankintamenettelyjen erilaisia vaihtoehtoja käsitellään tässä raportissa myöhemmin.

Järjestökeskusteluissa tuli esille käsite kilpailutusriski, joka kohtaa asiakkaita, järjestöjä ja palvelujen hankkijoita. Asiakkaille koituvia riskejä on tuotu esille. Järjestöille riski tuottaa epävarmuuden, miten järjestöjen palvelutuotanto voi jatkua. Riskien edessä vakaan toiminnan ylläpito ja pitkäjänteinen palvelujen kehittäminen on hankalaa. Jos järjestö häviää kilpailutuksessa ja joutuu lopettamaan jonkin palvelun tuottamisen, se ei voi säilyttää resursseja, joita tarvitaan, kun palvelu tulee uudelleen tarjouskilpai-

luun. Hävitty kilpailu voi lopettaa tuotannon, jota järjestö on kehittänyt yhdessä palvelun tilaajan kanssa. Jos kilpailutus laajenee jatkuvasti uusille palvelualoille, vaarana on, että maasta häviää kansalaislähtöinen palvelutuotanto, vaikka se ei olisi minkään tahon tavoitteena.

Palvelujen hankkijoiden kohdalla kilpailutusriski tarkoittaa ensinnäkin sitä, että kilpailutus voi johtaa monopolikehitykseen, kun isot palvelutuottajaryitykset valtaavat markkinoita. Toiseksi, voi käydä niin, että palvelukenttä pirstoutuu niin monille tuottajille, että kokonaisuuden hallinta ja valvonta tulee vaikeaksi. Kun on paljon tuottajia, voi olla, että laadukasta moniammatillista asiakastukea mikään tuottaja ei pysty tarjoamaan. Kilpailutuksesta voi seurata, että tuottajiksi tulee toimijoita, joilla ei ole resursseja ja osaamista tuottaa laadukkaita palveluja. Keskustelu vanhuspalveluista kertoo siitä, että riskit ovat todellisia.

Järjestöjen edustajille on jäänyt se käsitys, että kilpailutuksia valmistelevat viranhaltijat on laitettu enemmän vastuuseen siitä, että hankinta tehdään hankintasääntöjen tiukan tulkinnan mukaan kuin siitä, minkälaisia asiakasvaikutuksia kilpailu saa aikaan. Kun kilpailutus valtaa alaa myös yhteiskunnassa kaikkein vaikeimmassa sosiaalisessa asemassa oleville tarkoitettujen palvelujen tuottamisessa, kilpailutuksen riskit konkretisoituvat sosiaalisten ongelmien lisääntymisenä.

Kilpailutuksen riskejä on tuotu esille kehitysvammajärjestöjen kansalaisaloitteessa ”Ei myytävänä”, jossa vaaditaan hankintalainsäädäntöön sellaisia muutoksia, että kehitysvammaisten asumis- ja hoivapalveluja ei saisi hankkia kilpailuttamisella. Esitystä perustellaan ensinnäkin sillä, että kehitysvammaisilla ei ole kilpailutuksissa mahdollisuuksia vaikuttaa siihen, mikä toimija heille palveluja tuottaa. Toiseksi tuodaan esille, että kilpailutus aiheuttaa usein hoitohenkilöstön vaihdoksen ja pitkäaikaisten hoitosuhteiden katkaemisen. Vaihdotukset tuottavat huolta ja epävarmuutta elämänmittaista palvelua tarvitseville asiakkaille, joille vakaa toimintaympäristö ja luotettavat hoitosuhteet ovat inhimillisen elämän perusedellytyksiä. Kansalaisaloitteessa tuodut kilpailutusriskit koskevat muitakin haavoittuvassa asemassa oleville asiakkaille tuotettavia palveluja.

Vaikka kansalaisaloitetta ei sellaisenaan eduskunnassa hyväksytty, sen sisältöön suhtauduttiin myönteisesti. Perustelut saivat laajan hyväksynnän. Sosiaali- ja terveysministeriössä tullaan valmistelemaan aloitteen pohjalta lainsäädäntömuutosta. Kuntien ei nyt pitäisi avata uusia kehitysvammapalvelujen kilpailutuksia ennen kuin tiedetään, minkälaisia mahdollisia muutoksia lainsäädäntöön on tulossa.

Koska kilpailutustilanne on selkeytymätön ja koska järjestöt näkevät ongelmia siinä tavassa, jolla kilpailutusta on ryhdytty toteuttamaan, järjestöt esittävät, että toteutetuista kilpailuista tehdään selvitys, jossa erityinen huomio kiinnitetään siihen, miten kilpailutus on vaikuttanut haavoittuvassa asemassa olevien asiakkaiden asemaan ja heidän palvelujensa laatuun. Järjestöt näkevät, että nämä asiat ovat jääneet alisteiseksi periaatteelle, että hankinnat toteutetaan niin, että noudatetaan varmuudella hankintalain säädöksiä. Järjestöjä ei ole vakuuttaneet tiedot kilpailutuksilla saavutetuista hyödyistä. Niissä ei huomioida käyttäjien kokemuksia ja kilpailutusten kokonaisvaikutuksia.

Selvitys kilpailutusten vaikutuksista palvelisi sitä, että tulevaisuuden hankinnoissa asiakkaiden asema tulee huomioiduksi ja järjestöjen muukin auttamistyö kuin palvelutuotantokapasiteetti saadaan käyttöön. Selvityksestä olisi myös apua, kun uutta maakuntapohjaista sote-järjestelmää valmistellaan ja sen yhteydessä selvitetään, minkälaisia hankintakäytäntöjä kannattaa eri asiakassegmenttien kohdalla käyttää.

3.2. Jyväskylän kaupungin edustajien ja maakuntavalmistelijoiden näkemyksiä

Kuten todettiin, järjestöjohtajien haastatteluissa palvelujen kilpailutus nousi keskeiseksi kuntien ja järjestöjen välistä yhteistyötä koskevaksi kysymykseksi. Koska kokemuksia kilpailutuksista on lähinnä vain Jyväskylästä, tilaajien haastattelu toteutettiin haastatteleamalla kaupungin edustajia. Haastateltavat olivat sosiaalitoimesta ja työllisyyspalveluista. Kilpailutuspalveluista tietoja hankittiin sähköpostikyselyllä. Lisäksi haastateltiin maakuntauudistuksen valmistelun vastuuvetäjiä, koska he olivat mukana suunnittelemassa maakunnallista palvelujen järjestämis- ja hankintajärjestelmää. Lista haastatelluista on liitteenä (liite 2).

Sosiaalitoimen edustajien haastattelut

Kaupungin sosiaalipalveluista vastaavat henkilöt kertoivat, että kaupunki arvostaa järjestöjen tuottamia palveluja eikä niiden laadussa ja hinnoissa ole nähty suuria ongelmia. Kaupungin sosiaalipoliittiset tehtävät eivät tulisi hoidetuiksi, jos järjestöjen tuottamat palvelut loppuisivat tai oleellisesti vähenisivät. He pitivät arvokkaana sitä, että kaupungissa toimii resursseiltaan ja osaamiseltaan vahva järjestökenttä.

Haastateltavat olivat sitä mieltä, että sosiaalipalvelujenkin hankintojen kilpailuttaminen johtuu julkisia hankintoja säätelevästä lainsäädännöstä ja kaupungin hankintapolitiikasta. Paine kilpailuttamiseen tulee sosiaalitoimen ulkopuolelta ei siitä, että järjestöjen palveluissa olisi nähty ongelmia tai puutteita. Sosiaalitoimi ei kuitenkaan halua vastustaa kilpailuttamista vaan katsoo, että viranhaltijoiden tulee toimia kaupungin vahvistamien periaatteiden mukaisesti. Sosiaalitoimi näkee kilpailutuksessa sen hyvän puolen, että se pakottaa palvelun tilaajia miettimään, minkälaisia palveluja tarvitaan ja palvelutuottajia kehittämään omia toimintatapojaan.

Sosiaalitoimi pitää tehtävään varmistaa, että kilpailutukset tehdään niin, että sosiaaliset näkökulmat ja asiakkaiden tarpeet otetaan mahdollisimman hyvin huomioon. Haastatellut viranhaltijat katsoivat, että he ovat siinä kohtuullisen hyvin onnistuneet. He painottivat sitä, että ennen kilpailuttamista on tärkeää neuvotella mahdollisten tuottajien kanssa, jotta kilpailutus osataan tehdä asiakkaiden tarpeet huomioiden. He näkivät, että järjestöillä on sellaista asiantuntijuutta asiakkaista ja heidän tarpeistaan, jota on syytä hyödyntää.

Sosiaalitoimen edustajat kannattivat ehdotusta, että tehdyt kilpailutukset arvioidaan ennen kuin kilpailutuksia lisätään. He olivat samaa mieltä järjestöjohtajien kanssa, että tärkeää on selvittää kilpailutusten seurauksia asiakkaiden näkökulmasta.

Kilpailutukseen liittyvistä ongelmista he olivat samaa mieltä järjestöjohtajien kanssa. Viranhaltijat näkivät vaaroina palveluketjujen pirstoutumisen, laadun mittaamisen vaikeudet, taloudellisten tekijöiden liiallisen painottumisen ja asiakkaille koituvat ongelmat tuottajien vaihtotilanteissa. Ongelmana he näkivät myös sellaiset palvelu- tai asiakasjärjestelmät, joissa palvelupaikan valinta annetaan haavoittumassa asemassa olevien asiakkaiden oman harkinnan varaan. Kilpailutus ei sovi heidän mielestään heikkovoimaisten asiakkaiden palvelujen eikä elinikäistä hoivaa tarvitsevien asiakkaiden palvelujen hankintaan. Sosiaalitoimessa ei tunnettu eikä heille oltu esitelty kilpailutukselle vaihtoehtoisia hankintatapoja.

Työllisyyspalvelujen edustajat näkivät järjestöjen merkityksen ja osaamisresurssien tärkeyden samalla tavalla kuin sosiaalitoimen edustajat. He katsoivat, että kaupunki ei pysty toteuttamaan tehokasta työllistämistä ilman järjestöjä. Kilpailuttamiseen he suhtautivat kuitenkin positiivisemmin kuin sosiaalitoimen edustajat.

Heidän kokemuksensa olivat myönteisiä kuntouttavan työtoiminnan kilpailutuksesta. He olivat sitä mieltä, että kuntouttavan työtoiminnan järjestötuottajien toiminnassa oli tehottomuutta, jota saatiin kilpailutuksen avulla poistettua. He näkivät toiminnan taloudellisuuden parantuneen, mutta eivät tunnistanee niin kuin järjestöjohtajat laadun heikentymistä tai sitä, että osa asiakkaista olisi pudonnut palvelujen piiristä. He pitivät hyvänä myös sitä, että kilpailutuksen avulla kaupunki pystyy paremmin määrittämään palvelujen sisällöstä ja ohjaamaan palvelujen tuottajia. Työllisyyspalveluista vastaavat pitivät hyvänä luotua kannustusjärjestelmää, jonka vaikuttaa siten, että vaikeimmin työllistettävien henkilöiden palveluista sekä työllistymistä ja osallisuutta koskevien tavoitteiden toteutuessa palvelujen tuottaja saa korkeamman korvauksen.

Työllisyyspalvelujen edustajilla oli ehdotuksia hankintamenettelyjen kehittämiseksi. He esittivät, että kaupungin hankinnoissa pitäisi käyttää enemmän sosiaalisia kriteereitä. Tarjouspyyntöihin voisi sisällyttää ehtoja, että kilpailun voittanut tuottaja on velvollinen ottamaan palvelukseensa vaikeasti työllistettäviä ja vajaatyökykyisiä. Tällä tavalla saataisiin uusia välineitä kaupungin työllistämistoimiin.

Maakunta- ja sote-uudistuksen valmistelijoiden haastattelut

Sote-uudistuksen maakunnallisten valmistelijoiden haastattelemista pidettiin selvityksen alkuvaiheessa tarpeelliseksi, koska oli odotettavissa, että Sipilän hallituksen sote-esitykset hyväksytään eduskunnassa. Haastattelun merkitys ja sisältö muuttuivat, kun huhtikuussa käydyissä haastattelutilanteissa oli jo tiedossa sote-uudistuksen kaatumisesta.

Sote- ja maakuntauudistuksen valmistelussa oli otettava huomioon maan hallituksen linjaukset ja valtion keskushallinnosta tulleet ohjeet. Näissä painottui kilpailuneutraalteettiperiaate, jonka mukaan järjestötoimijoita ei saanut asettaa palvelutuotannossa yksityisiä yrityksiä edullisempaan asemaan. Valmistelijat kantoivat huolta maakunnan järjestöjen asemasta.

Tuotanto haluttiin nähdä ns. ekosysteeminä, jolla tarkoitettiin sellaisen tuotantoverkoston luomista, että maakunnan erilaiset tuotantoresurssit saadaan hyödynnetyksi ja että tuottajat voivat tehdä keskinäistä sopimusperusteista yhteistyötä. Ohjauksella ja sopimisella uskottiin löytyvän sellainen toimintatapa, jossa järjestöt voivat olla merkittävinä toimijoina myös tuotantoverkostossa. Se, millä keinoilla tämä toteutuisi, jäi näkemättä.

3.3. Jyväskylän kaupungin sote-palvelujen hankintaperiaatteet

Jyväskylän kaupungin hankintoja ohjaa kilpailuttamispalvelut, mikä toimii osana konsernihallintoa laki- ja kilpailuttamispalvelut -yksikössä. Yksikön nimi nähdään symbolina sille, että palvelujenkin hankintakeinona tulee käyttää kilpailuttamista. Kilpailuttamispalvelut vastaa myös kaupungin keskitetyistä tavara- ja palveluhankinnoista eli ns. yhteishankinnoista.

Kun tarkastellaan selvityksessä mukana olevien järjestöjen tuottamia palveluja, varsinaisten sosiaalipalvelujen hankinnasta vastaa sosiaalitoimi. Päihde- ja mielenterveyspalvelut kaupunki on siirtänyt sairaanhoitopiirille, joka ei ole kilpailuttanut palveluja vaan on ostanut niitä Sovatek -säätiöltä suorahankinnalla.

Työllisyyspalvelujen hankinta on työllistämispalvelujen vastuulla. Se kuuluu elinkeino ja työllisyys -toimialueelle, jonka johtajana on elinkeinojohtaja. Työllisyyspalvelujen osalta on sellainen vastuujako, että kuntouttava työtoiminta kuuluu elinkeinoyksikön tehtäväksi ja sosiaalihuoltolain mukainen työllistämien sosiaali- ja terveyden toimi-alueelle.

Kaupungissa on 1.12.2019 voimaan tullut hankintaohje. Sen kohdassa 5 käsitellään sosiaalihuollon palvelujen hankintaa. Siinä mainitaan hankintalain mukaisesti sote-palvelujen osalta seuraavaa:

"SOTE-palveluiden hankinnassa tulee huomioida myös palveluiden laatuun, jatkuvuuteen, esteettömyyteen, kohtuuhintaisuuteen, saatavuuteen ja kattavuuteen, eri käyttäjäryhmien erityistarpeisiin, käyttäjien osallistumiseen ja vaikutusmahdollisuuksien lisäämiseen sekä innovointiin liittyvät tekijät. Pitkäkestoisia hoito- ja asiakassuhteita koskevan sosiaali- ja terveyspalvelun hankinnassa hankintayksikön tulee hankintalain mukaan määrittää sopimusten kesto ja muut ehdot siten, että sopimuksista ei muodostu kohtuuttomia tai epätarkoituksenmukaisia seurauksia palvelun käyttäjille."

Sosiaalipalvelujen hankkimista suorahankintana hankintaohje ohjaa seuraavasti:

"Hankintayksikkö voi tehdä suorahankinnan yksittäisissä sosiaali- ja terveyspalveluhankinnoissa, jos tarjouskilpailun järjestäminen tai palvelun tarjoajan vaihtaminen olisi ilmeisen kohtuutonta tai erityisen epätarkoituksenmukaista asiakkaan kannalta merkittävän hoito- tai asiakassuhteen turvaamiseksi. Tämä suorahankintaperuste on tarkoitettu käytettäväksi ainoastaan sosiaali- ja terveyspalveluhankinnoissa ja vain erityisissä ja poikkeuksellisissa yksittäistilanteissa. Menettelyn käyttöedellytys tulee harkita ja perustella erikseen jokaisen potilaan ja asiakkaan osalta"

Lisäksi ohjeissa on hoito- ja asiakassuhteita koskeva seuraava kohta:

"Asiakkaan kannalta merkittävän hoito- tai asiakassuhteen turvaamisella tarkoitetaan pitkäaikaisen asiakassuhteen jatkamista tilanteessa, jossa aiempi sopimuskausi päättyy ja palvelut kilpailutetaan uudestaan. Tällöin on mahdollista uudistaa yksittäinen asiakas- tai hoitosuhde, jolla on asiakkaan elämäntilanteessa tai muista henkilökohtaisista syistä erityinen merkitys. Esimerkiksi vanhuksen, vaikeasti sairaan tai kehitysvammaisen henkilön asumispalvelut voivat jatkua ennallaan. Erityinen suorahankinta on mahdollinen myös lastensuojelullisin perustein, kun hankitaan lapsen sijoituspaikka".

Laki julkista hankinnoista sisältää euromääräiset rajat, joiden ylittävät palvelut on kilpailutettava. Sosiaali- ja terveyspalvelujen kohdalla kynnysarvo on 400 000 euroa kolmen vuoden yhteenlaskettuna summana. Kaupunki on määritellyt omaksi kynnysarvoksi 60 000, jonka ylittävät hankinnat on kilpailutettava. Hankintaohjeen mukaan myös ns. pienhankintarajan alittavissa hankinnoissa tulee pääsääntöisesti käyttää kilpailutusta, jos määrätyt ehdot täyttyvät. Ehdoista keskeisin on, että kilpailutusta on käytettävä, jos on olemassa useampia potentiaalisia palvelujen tuottajia. Pienhankintoihin voidaan soveltaa hankintalain ja hankintaohjeen mukaisia suorahankintaperusteita pilotti ja kokeiluluontoisissa hankinnoissa sekä erityisistä syistä asiantuntijapalveluissa. Hankintaohjeessa mainitun kynnysrajat ylittävissä hankinnoissa on aina käytettävä kilpailutusta.

Järjestöjä on ihmetyttänyt, miksi kaupunki on omalla kynnysarvomäärittelyllä rajannut omaa päätösvaltaansa käyttää vaihtoehtoisia ja joustavia hankintamuotoja. Järjestöt ovat myös havainneet, että kilpailutusta on käytetty, vaikka olisi tiedossa vain yksi potentiaalinen tuottaja, joka on pystynyt tuottamaan tilaajan vaatimukset täyttäviä palveluja. Järjestöt ovat sitä mieltä, että neuvotteluun perustuvalla hankinnalla kaupunki olisi monissa tapauksissa saanut sekä laadultaan parempia että hinnaltaan edullisempia palveluja.

Sen lisäksi, että haastateltiin sekä sosiaalitoimen ja työllisyyspalvelujen edustajia, hankinta- ja kilpailutuskäytännöistä saatiin tietoja kaupungin kilpailuttamispalvelujen edustajille lähetetyllä sähköpostikyselyllä. Seuraavat tiedot perustuvat hankintapäällikön ja sosiaali- ja palvelukeskuksen hallintopäällikön vastauksiin.

Sosiaalisten kriteereiden käyttöön hankintaohjeissa kannustetaan, mutta Jyväskylässä niitä on vähän saatu sisällytettyä tarjousasiakirjoihin. Monissa kaupungeissa sosiaalisten kriteereiden käyttö on yleisempää ja niistä on saatu positiivisia kokemuksia.

Hankinta-asiantuntijat toteavat, että sosiaalipalveluissa tarjouksiin sisällytetään koulutusvaatimuksia, jotka tekevät vaikeaksi käyttää esimerkiksi vapaaehtoisia. Järjestöjen resursseja esiteltyssä osassa oli tietoja, kuinka paljon järjestöjen palvelutuotannossa on mukana vapaaehtoistyötä. Järjestöt korostavat, että vapaaehtoisia ei käytetä korvaamaan palkatun henkilökunnan työtä vaan se on ilmainen lisätuki järjestöjen palvelutuotannossa. Järjestöjen ja yksityisten yritysten tarjoamien palvelujen vertailussa tätä lisätukea ei huomioida.

Kaupungin kehityshankkeissa on ollut tavoite edistää sitä, että pitkäaikaistyöttömälle, nuorelle, maahanmuuttajalle, osatyökykyiselle tai vammaiselle olisi tarjottava työ-, oppisopimus- tai työkokeilupaiikka.

Palveluvelvoite eli SGEI (Services of general Economic Interest) säännösten mukaan voidaan antaa jollekin toimijalle toimeksianto silloin, kun markkinat toimivat puutteellisesti palvelun turvaamiseksi tai yksilöidyn välttämättömän peruspalvelun tuottamiseksi. Toimeksianto perustuu neuvotteluun, jossa sovitaan palvelun hinnasta. Myös Kuntalaissa on säädös palveluvelvoitteen käytöstä. Jyväskylässä palveluvelvoitetta ja SGEI-menettelyä ei ole käytetty.

Kaupunki näkee hyvänä, että hankinnoissa mahdollistetaan sosiaalisten innovaatioiden kehittäminen. Samoin toimijoita kannustetaan tuomaan esiin sellaisia ideoita, joilla pystytään monipuolistamaan sekä hankintakäytäntöjä että palvelujen taloudellisuutta ja laatua.

Järjestöjen näkökulmasta näyttää, että kaupungin sosiaalipalvelujen hankinnat halutaan tehdä juridisen näkökulman ohjaamana ja hankintasäädöksiä tiukasti noudattaen. Vaihtoehtoisia hankintatapoja, joita on esitelty esimerkiksi Tuija Braxin järjestötyön mahdollisuuksia koskevassa raportissa (2018), ei ole selvitetty eikä kokeiltu. Järjestöjen mielestä kaupungissa ei ole linjauksia siitä, mitä konkreettisesti tarkoittavat hankintalaissa ja kaupungin omissa ohjeissa olevat sosiaalipalveluja koskevat erityismääräykset. Niitä ei ole yhdessä järjestöjen kanssa käsitelty.

Mitä järjestötoimintaa hankintalaki koskee?

Järjestöjen näkökulmasta on tärkeää, miten erotetaan toisistaan niiden omaehtoiset toiminnot ja palvelut, joita säätelee hankintalainsäädäntö. Järjestöistä tuntuu epäoikeudenmukaiselta, että toiminta määritellään palveluksi sillä perusteella, että yksityinen tai muu taho näkee toiminnassa liiketoimintamahdollisuuden. Tarkoituksenmukaisempaa olisi, että tunnistetaan ja määritellään ne järjestötoiminnan ominaisuudet, jotka puoltavat sitä, että toiminta ei hankita kilpailuttamisella.

Tuija Barx (2018) näkee, että järjestötoiminnassa on seuraavanlaisia ominaisuuksia (luettelo ei ole tyhjentävä):

- toiminta on hyvinvointia ja terveyttä edistävää
- toiminta on järjestön autonomiasta lähtevää
- toiminta perustuu järjestön havaintoihin palvelutarjonnan katveista ja kapeikoista
- toiminnassa on järjestön itse hankkimaa rahoitusta
- toiminnassa on mukana vapaaehtoisia ja vertaistukilaisia
- toiminnassa korostuu yhteisöllisyyden ja yleishyödyllisyyden merkitys
- toiminta on anonyymiä ja etsivää
- mitä haavoittuvammasta ja pienemmästä ryhmästä on kyse, sitä herkemmin siihen kuuluvien ihmisten auttamisen tulisi nähdä toimintana eikä markkinaehtoisena palveluna.

Järjestöjen mielestä kunnissa pitäisi toimia niin, että jos hankinnan kohteessa on järjestötoiminnan ominaisuuksia, selvitetään järjestöjen kanssa, minkälaisia hankintatapoja on järkevää käyttää ennen kuin hankinta tehdään kilpailutuksella. Järjestöistä näyttää siltä, että tilaajilla on halua käyttää kilpailutusta varmuuden vuoksi, jotta ei olisi pelkoa hankintalain rikkomisesta. Suurempana riskinä pidetään hankintalain rikkomisessa kuin sitä, että saadaan asiakkaille epätarkoituksenmukaisia palveluja.

On paljon toimintaa, joissa on sekä yleishyödyllisen toiminnan että palvelutuotannon ominaisuuksia. Tällaista ns. välivyöhykkeen toimintaa on usein esimerkiksi matalankynnyksen palveluissa, johon liittyy monenlaista auttamistyötä. Toiminta on hyvin tärkeitä huono-osaisille ja paljon palveluja tarvitseville. Vaikka niissä olisi mukana palveluja, niitä ei tulisi siirtää kilpailutuksen piiriin vaan käyttää niissä neuvottelu- ja suorasopimusmenettelyjä. Olisi hyödyllistä ottaa huomioon, miten Jorma Niemelä on julkaisussaan ”Järjestöt sote-Suomea rakentamassa” käsitellyt ns. välivyöhykkeen palveluja ja järjestöjen asemaa sote-palvelujen uudistamisessa (Niemelä 2019).

Järjestöt katsovat, että on tarvetta käynnistää kehitystyötä, jolla turvataan sellaiset palvelujen hankintakäytännöt, joilla estetään kilpailutuksista aiheutuvat arvaamattomat ja haitalliset seuraukset heikommassa asemassa olevien kansalaisten palveluille ja auttamistyölle. Järjestöt korostavat, että pitäisi saada aikaan sellaista kokonaistoimintaa, jossa palveluja ja auttamistyötä kuten vertaistukea ja vapaaehtoistyötä yhdistetään. Järjestöt eivät halua, että palvelutuotanto ulkoistetaan muille niin, että järjestöille jää vain palvelujen tukitoiminnan kuten vapaaehtoistyön ja vertaistyön organisointi.

Siitä, että kunnat suunnittelevat omaa hankintastrategiaansa ja järjestöt omaa palvelutuotantoaan, pitäisi päästä askel eteenpäin. Pitäisi suunnitella strategiaa, miten käydään yhdessä ilkeiden sosiaalisten ongelmien kimppuun. Kun on kyse kaikkein huonommassa asemassa olevista ihmisryhmistä, tärkeää on löytää ratkaisuja, joissa palvelut ja muu auttamistyö yhdistyy. Järjestöjen piirissä on syntynyt ajatus ilkeiden sosiaalisten ongelmien ratkaisualustasta, johon koottaisiin tutkimus-, asiantuntija- ja kokemustietoon perustuvia hyvä käytäntöjä ja ideoita, joita yhdessä ryhdytään toteuttamaan.

Julkisella sektorilla nähdään usein kansalaisten kanssa tehtävässä yhteistyössä kaksi vaihtoehtoa, kuuleminen ja osallistaminen. Kuulemisella tarkoitetaan tiedotus- ja informaatiotilaisuuksien järjestämisen laaditusta suunnitelmasta tai alkavasta toiminnasta. Osallistamisesta on silloin kyse, kun kansalaisia tai heidän järjestöjensä edustajia kutsutaan toimikuntiin ja työryhmiin. Näiden keinojen lisäksi tulisi käyttää enemmän kolmatta vuorovaikutustapaa eli yhteistoimintaa. Tällä tarkoitetaan sitä, että julkinen toiminta alusta lähtien suunnitellaan tai toteutetaan tasavertaisessa yhteistyössä kansalaisten ja järjestöjen kanssa. Järjestöt pitävät tarpeellisena, että Jyväskylän kaupungin kanssa saataisiin aikaan yhteistoiminnallisten mallien suunnittelu- ja toteutus-hankkeita.

4. Järjestöjen välinen yhteistyö

Työlle annettiin myös tehtävä selvittää, miten palveluja tuottavat järjestöt voisivat keskinäistä yhteistyötä tiivistämällä paremmin vastata toimintaympäristön muutoksiin. Yhteistyön tarve kasvaa järjestöjen näkemysten mukaan mm. seuraavista syistä:

- kilpailutus laajenee ja on varauduttava siihen, nykyisin osa avustuksilla rahoitusta toiminnasta ja suorahankinnalla ostetuista palveluista siirtyy kilpailutuksen piiriin,
- tarjouksia pyydetään yhä suuremmista palvelukokonaisuuksista, jolloin yksittäisen pienen palvelutuottajajärjestön on hankalaa päästä tuotantoon mukaan,
- palvelujen tuottamiseen sisältyy sellaisia ammatillisia vaatimuksia (kuten tarjousten laatimista, suoritelaskentaa, tuotteistamista ja hinnoittelua, johtamisosaamista jne.), että pienellä järjestöllä ei ole siihen resursseja eikä varoja ostaa ulkopuolista tietämystä,
- järjestöt joutuvat yhä useammin keskinäiseen kilpailutilanteeseen, joka vaatisi mahdollisuusrakenteita, joissa voidaan sopia työnjaosta ja keskinäisestä tuesta.
- vaaditaan yhteistyörakenteita, joilla voidaan estää tai ainakin hidastaa palvelutuotannon siirtyminen suurten yritysten omistukseen ja joilla voidaan vastata kilpailuun yksityisten yritysten kanssa,
- yhteistoimintaorganisaatio tai -järjestelmä olisi tehokas järjestötyön edunvalvoja, joka pystyisi vaikuttavasti osallistumaan uudistusten valmisteluun ja pitämään siitä huolta, että järjestönäkökulma tulee uudistuksessa huomioiduksi
- yhteistoimintajärjestelmä tarjoaisi myös alustan, jossa voitaisiin tehdä kokeiluja ja innovatiivista kehitystyötä.

On mahdollista, että tulevaisuuden vaatimuksiin voidaan vastata järjestöjen epävirallisen ja tilannekohtaisella yhteistyön tiivistämisellä kuten keskisellä yhteydenpidolla, yhteisneuvotteluilla ja vapaaehtoisia sopimuksia tekemällä. Tällaisen yhteistyön mallina puhutaan alliansseista ja konsortioista. Nekin vaativat yhteistyön pelisääntöjen kirjaamista. Haastatteluista jäi vaikutelma, että ainakin osa järjestöjohtajista kaipaava organisoituneempaa yhteistyötä. Halukkuutta on enemmän niillä järjestötoiminnan alueilla, jossa on lisätty kilpailuttamista.

Yhteistyön tarve ja vaihtoehtoiset toteuttamistavat olivat esillä järjestöjohtajien haastatteluissa. Yksimielinen näkemys oli, että yhteistyön tiivistämistä tarvitaan. Samoin yksimielisyys vallitsi siitä, että yhteistyön edellytys on, että järjestöt voivat pitää kiinni omasta identiteetistään ja omista eettisistä periaatteistaan. Järjestöfuusioiden tarve ei tullut esille eikä tämän selvityksen tarkoituksena ollutkaan etsiä mahdollisuuksia järjestöjen yhdistämisiin.

Sen lisäksi, että yhteistä esiintymisestä ja palvelujen yhteistuotannosta koettiin olevan hyötyä, jotkut järjestöjohtajat kokivat, että he joutuvat kohtamaan liiaksi yksin tulevaisuuden kovenevat paineet. Kuuluminen isompaan organisaatioyhteisöön voisi heidän mielestään tarjota tukea ja apua, jotta oman järjestön johtaminen ja kehittäminen helpottuisi.

Keskusteluissa tuli esiin myös kysymys järjestöpolitiikasta, joka koski sitä, alistuvatko järjestöt liian helposti ulkoiseen paineeseen, jos yhteistyötarvetta katsotaan kapeasti palvelujen hankintakilpailussa pärjäämisen näkökulmasta. Kysyttiin, olisiko tärkeämpää pyrkiä vaikuttamaan siihen, että kehityksen suuntaa käännetään niin, että haavoittuvassa asemassa olevien asiakasryhmien palvelujen hankinnassa kilpailutus tehdään mahdottomaksi ja hankintakriteerit uudistetaan niin, että tavoitteena on

säilyttää vahva kansalaislähtöisen palvelutuotanto. Kysyttiin, kannattaisiko keskittyä vaikuttamistyöhön. Järjestökeskusteluissa on usein tuotu esille, että kilpailutuksen lisääntyminen ei ole luonnonlain kaltainen kehityssuunta. Se, mihin suuntaan palvelujen hankinnoissa edetään, on viime kädessä arvovalinta. Tästä lähtee myös EU:n säädäntö, jonka mukaan kilpailuttamispakko ei koske sosiaali- ja terveyspalveluja vaan hankintamenettelyt kuuluvat kansallisen lainsäädännön piiriin.

Joillakin tehtäväalueilla kunnan ja järjestöjen yhteinen intressi voi olla niin vahva, että kannattaa harkita yhteisen organisaation perustamista. Tällä tavalla voitaisiin saada aikaan vahva ja osaava toimija, joka pystyisi poistamaan markkinatoimijoiden ja hajanaisen järjestökentän jättämää aukkoa ja kehittämään innovaatiota

Seuraavassa on pohdintaa, minkälaisia organisatorisia perusvaihtoehtoja olisi laaja-alaiselle yhteistyölle. Tarkoituksena on esitellä vaihtoehtojen etuja ja haittoja sen perustaksi, että järjestöt voisivat pohtia malleja omalta kannaltaan ja käydä jäsentyneempää keskustelua yhteistyöstä.

Tavoitteena ei voi olla, että koko järjestökentän tai mahdollisimman suuren järjestöjoukon pitäisi olla yhteistyöorganisaatioissa mukana. Tarve ja mahdollisuudet ovat erilaisia ja riippuvat järjestöjen toimialasta, tehtävistä, koosta ja alueellisesta sijainnista. Se, mikä olisi mahdollisen yhteistyöorganisaation tehtäväalue ja keille toimijoille siitä olisi eniten hyötyä, jää tulevien keskustelujen ja mahdollisen uuden valmistyön aiheeksi.

Konsortio ja allianssi eivät ole organisaatioita, vaan keskinäiseen sopimukseen perustuvia yhteistoimintamuotoja eli yhtymiä. Organisaation perusvaihtoehdot ovat yhdistys, osakeyhtiö, osuuskunta ja säätiö. Niiden vahvuuksia ja heikkouksia voidaan yhteistoiminnan näkökulmasta eritellä seuraavasti:

	Vahvuuksia	Heikkouksia
Yhdistys	• yksinkertainen perustaa, • kevyt ja koettu rakenne, • säilyttää jäsenorganisaatioiden itsenäisyyden	• keskinäinen yhteistyö voi jäädä löyhäksi, • toimintaan sitoutumisessa voi olla ongelmia, • vastuusuhteet jäävät epäselviksi, • tuotannollisen toiminnan pelisäännöistä vaikea sopia
Yhtiö	• selkeä organisaatiotapa. • vastuusuhteet sovittavissa • saattaa organisaation muiden tuottajien kanssa tasa-arvoiseen asemaan • selkeyttää kilpailuihin osallistumisen pelisääntöjä • yleishyödyllisyys voidaan turvata yhtiöjärjestyksessä • voi tehostaa toimintaa • mahdollista soveltaa rajattuun tehtäväalueeseen	• raskas rakenne • tuottaa taloudellisia riskejä • voittojen tai tappioiden jakaamisesta voi syntyä ongelmia • avoimuus kärsii, kun toimintaa siirtyy liikesalaisuuden piiriin • sopii huonosti edunvalvontaan • toimintamuotona vieras järjestöille • ongelmana säilyttää jäsenjärjestöjen autonomia ja eettinen perusta

Säätiö	• kokemuksia sopivuudesta järjestöyhteistyöhön sopivuudesta • yleishyödyllisyys voidaan turvata • jäsenjärjestöjen itsenäisyys voidaan taata	• ei ole varsinaisesti tarkoitettu tuotanto-organisaatioksi • raskas perustamisprosessi • jäsenkunnan vaihtuvuudesta hankala sopia • sitoutumisesta toimintaan voi syntyä ongelmia • voiton tai tappion jakaminen ongelmallista
---------------	--	---

Taulukko ei ole tyhjentävä esitys. Se on tarkoitettu jatkopohdinnan perustaksi.

Osuuskunta järjestöyhteistyön organisaationa

Yhdistyksen, yhtiön ja säätiön hyvät ja huonot puolet ovat helpommin hahmotettavissa. Osuuskunta on järjestöille vieraampi yhteistyömuoto. Se kuitenkin tuntuu niin kiinnostavalta, että ehdotan, että selvitetään osuuskuntamallin soveltuvuutta järjestöyhteistyön tiivistämiseen. Se voisi olla malli, jossa yhdistyisi yleishyödyllisyys, tuotantoon sopivuus, jäsenjärjestöjen itsenäisyys ja mahdollisten voittojen ja tappioiden oikeudenmukainen jakaminen

Osuustoiminnan mahdollisuuksista on enemmän tietoa julkaisussa "Osuustoiminta ja järjestötoiminta sosiaali- ja terveyspalveluissa (Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 19/2019)". Siinä esitetään mm. seuraavia osuustoiminnalle luonteenomaisia piirteitä:

- Osuuskunta on taloudellinen markkinatoimija, jonka tavoitteena on pärjätä kilpailussa
- Osuustoiminnan tarkoituksena ei ole ainoastaan tyydyttää tarpeita, vaan nähdä se yhteiskunnallisen tehtävän hoitona eli saada aikaan muutos kohti jotain parempaa - lisääntyvää tehokkuutta, turvaa ja hyvinvointia.
- Osuuskunta on kollektiivinen toimija, mikä edellyttää toimivaa jäsendemokratiaa. Kaikilla osuuskunnan jäsenellä on oltava yhtenäinen oikeus osallistua osuuskunnan tahtotilan ja toimintalinjojen määrittelyyn
- Osuuskunta on yhteisöllinen toimija, jonka hyödyt jaetaan ansioperusteisesti sen mukaan, miten osuuskunnan jäsen on osallistunut hyötyjen tuottamiseen.

Jos valmistelu etenee konkretian asteelle, keskeiseksi kysymykseksi nousee mukaan lähtevien järjestöjen keskinäinen luottamus ja aito halu luoda organisaatio, joka synnyttää uutta ja parantaa järjestötyön asemaa ja osaamista. Jos organisaatio koetaan päällekkäistä toimintaa tekeväksi yhteenliittymäksi, joka mahdollistaa vapaamatkustajien tai vain oman hyödyn keräämisen mahdollisuuden, uutta organisaatiota ei kannata perustaa. Toisaalta Keski-Suomessa on vahva järjestökenttä ja paljon kokemusta järjestöjen yhteistyöstä, joten olisi mahdollista, että uuden yhteistoimintamallin käyttöönotto voisi olla edistysaskel, joka nostaisi järjestötyön uudelle kehitystasolle.

Keski-Suomen ulkopuolelta tulevat yksityiset ja järjestöpohjaiset organisaatiot ovat pyrkineet ja myös onnistuneet saamaan maakunnasta palvelutehtäviä. Jos vastaavasti keskisuomalaiset järjestötoimijat haluavat laajentaa omaa toimialuettaan, siihen olisi paremmat edellytykset vahvemmallalla yhteistyöorganisaatiolla.

Alustatalouspalvelut järjestöjen apuna

Toinen yhteistyöalue liittyy siihen, että järjestöjen palvelutuotannon tehostamisen apuvälineenä voidaan käyttää ns. alustatalouspalveluja. Alustatalouden taustalla on jakamistalousajattelu, jolla tarkoitetaan sitä, että vapaana olevia tai hankittuja resursseja jaetaan niitä tarvitsevien toimijoiden käyttöön niin, että ne hyödyttävät sekä resurssien antajaa että käyttäjää. Alustalla tarkoitetaan palvelua tai välinettä, jolla palvelun tarjoaja ja loppukäyttäjä löytävät toisensa. Nykyajan tietotekniikka mahdollistaa monipuolisten ja helppokäyttöisten alustojen rakentamisen. Oleellista on, että alustapalvelujen käyttäjä voi saada käyttöönsä edullisesti resursseja, mutta ei luovuta omaa päätösvaltaansa tai autonomiaansa.

Yritystaloudessa alustatalous on kasvava toimiala, jossa nähdään paljon mahdollisuuksia. Kolmannella sektorilla toimii järjestöjen perustama Alustapalvelu Sociala Oy. Keski-Suomessa on syytä selvittää, miten järjestöt voisivat hyödyntää alustatalouspalveluja joko tuottamalla niitä maakunnallisesti tai käyttämällä valtakunnallisia palveluja. Myös muiden maakuntien järjestöyhteistyömalleihin kannattaa tutustua.

5. Yhteenvetoa ja ehdotuksia

5.1. Pääministeri Antti Rinteen hallituksen ohjelmassa esitetyjä linjauksia ja kannanottoja

Selvitystyö pantiin alulle Juha Sipilän hallituskaudella ja tilanteessa, että hallituksen esitys sote- ja maakuntauudistuksessa oli eduskunnan käsittelyssä. Selvityksen valmistuessa syksyllä 2019 eletään Antti Rinteen hallituksen aikaa. Päätöksiä ja suunnitelmia sote -uudistuksesta ja muista järjestöjen asemaan vaikuttavista toiminnoista hallitus ei ole tehnyt. Hallitusohjelma sisältää kuitenkin kannanottoja ja linjauksia, joilla voi olla merkitystä järjestöille, jos niiden mukaiset ehdotukset saadaan pantua täytäntöön. Kuten hallitusohjelmissa yleensä, linjaukset ovat sillä tavalla epäkonkreettisia, että niiden perusteella ei voida tehdä pitkälle meneviä päätelmiä järjestövaikutuksista. Se on todettavissa, että hallitusohjelmassa on järjestömyönteinen sävy ja ohjelmaan on otettu asioita, joita järjestöt ovat esittäneet ja pitäneet tärkeinä oman toimintansa kannalta.

Tässä raportissa hallitusohjelman sisältöä ei ryhdytä tarkemmin analysoimaan, mutta on syytä esittää joitain kohtia, jotka voisivat konkretisoituessaan vaikuttaa myönteisesti järjestötyöhön.

Nostoja Antti Rinteen hallitusohjelmasta:

- Lupaus uudennaisesta vuorovaikutuksesta
 - Kehitämme tapoja tuoda yhä laajemman joukon osaksi yhteiskunnan uudistamista. Uudenlainen vuorovaikutus tarkoittaa sekä ihmisten osallistumista julkisen hallinnon toimintaan huomattavasti nykyistä vahvemmin että uusien vuorovaikutusmenetelmien etsimistä ja kokeilemistä.
- Kaikkien mahdollisuutta merkitykselliseen kansalaistoimintaan edistetään ja turvataan järjestöjen toiminnan autonomisuus.
- Rakennetaan vahvaa kumppanuutta järjestöjen ja valtion välillä eriarvoisuuden vähentämiseksi.
- Selvitetään nykyisen hankintalain mahdollisia muutostarpeita sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen yhteydessä.
- Hallituksen tavoitteena on, että julkisiin hankintoihin asetetaan ehto sosiaalisesta työllistämisestä.
- Työllisyyspalveluiden järjestäjänä toimii julkinen sektori, joka voi tuottaa palveluja yhteistyössä yksityisen ja kolmannen sektorin sekä järjestöjen kanssa.
- Uudistetaan kolmannen sektorin palkkatuki. Hallituksen tavoitteena on nostaa vaikeasti työllistyvien osatyökykyisten, vammaisten, pitkäaikaistyöttömien ja maahanmuuttajien palkkatuen enimmäismäärää.
- Kolmannen sektorin palkkatuesta poistetaan työllistämistä estävä 4 000 henkilötyövuoden rajoite.
- Kehitetään välityömarkkinoita. Erityisen tuen tarpeessa olevien (muun muassa osatyökykyiset, maahanmuuttajat, vammaiset, nuoret, ikääntyneet) pääsyä työllistymistä edistävien ja yksilöllisten palvelujen piiriin tehostetaan.

- Kuntouttavan työtoiminnan järjestelmä uudistetaan sosiaalisella kuntoutuksella, jossa otetaan huomioon pitkäaikaistyöttömän tai heikossa työmarkkina-asemassa olevan henkilön yksilöllinen kuntoutustarve työelämävalmiuksien vahvistamiseksi ja yhteiskunnallisen osallisuuden turvaamiseksi.
- Järjestöjen roolia hyvinvoinnin ja terveyden edistämisessä vahvistetaan ja järjestöjen mahdollisuus tuottaa palveluita turvataan.

Järjestöjen näkökulmasta olisi tärkeää, että kunnat ja muut ja paikalliset toimijat ottaisivat hallitusohjelman huomioon ja kutsuisivat järjestöt mukaan hallituksen linjausten toteuttamisessa tarvittavaan kehitystyöhön. Palveluja tuottavien järjestöjen kannalta olisi tärkeää, että kilpailuttamisessa ei tehdä uusia avauksia ennen kuin tiedetään, miten hallituksen lainsäädäntöhankkeet ja linjaukset vaikuttavat.

5.2. Toimenpide-ehdotukset

Selvityksen yhteenvedona teen seuraavia ehdotuksia:

Kunnille esitetään, että järjestöstrategiaan otetaan yhdessä järjestöjen kanssa laaditut sosiaalitoimen ja työllistettävien palvelujen hankintaa ohjaavat periaatteet, joiden tarkoituksena on turvata yhteiskunnassa heikommassa olevien ihmisten oikeudet saada kestävällä tavalla tuotettuja ja ihmisten tarpeita vastaavia palveluja.

- Kunnille (ja tulevalle maakunnalliselle valmistelulle) tehdään ehdotus, että sosiaali- ja terveydenhuollon järjestöjen asiakkaita koskevat hankintamenettelyistä tehdään selvitys yhdessä järjestöjen kanssa ottaen huomioon Rinteen hallitusohjelma.
- Työvoimahallinnolle (sekä kunnille ja maakunnille) esitetään, että järjestöt otetaan kiinteästi mukaan Rinteen hallituksen ohjelmassa mainittuun palkkatuen uudistamisen ja välityömarkkinoiden kehittämistyöhön.
- Jyväskylän kaupungille esitetään, että haavoittuvassa asemassa olville tarkoitettujen palvelujen kilpailuttamisen seurauksista tehdään selvitys ennen uusien hankintakilpailujen käynnistämistä.
- Esitetään, että käynnistetään kuntien ja järjestöjen yhteishanke, jonka kohteena on yhteiskunnan kaikkien heikompiosasten ihmisten auttaminen palveluja ja muuta auttamista yhdistämällä. Tämä ilkeiden sosiaalisten ongelmien ratkaisualustasta voisi tulla uuden maakunnallisen sote-järjestelmän innovatiivinen sosiaalipoliittinen toimintamalli.
- Esitetään, että ennen kuntouttavan työtoiminnan ja sosiaalisen kuntoutuksen uudistamista uusia kilpailutuksia ei käynnistetä.
- Esitetään, että Jyväskylän kaupunki selvittää yhdessä järjestöjen ja muiden asiantuntijoiden kanssa, miten hankintalakia pitäisi sosiaali- ja terveyspalvelujen kohdalla uudistaa ja miten sosiaalisia kriteereitä pitäisi kilpailuttamisessa ottaa käyttöön.
- Esitetään, että kehitysvammaisten palveluja ei avata kilpailulle ennen kuin tiedetään, tuleeko kehitysvammapalvelujen hankintaa koskevan kansalaisaloitteen pohjalta lainsäädännöllisiä muutoksia.
- Aloitetaan järjestöjen yhteistyönä selvitystyö maakunnallisten palvelujärjestöjen yhteisen osuuskunnan perustamiseksi. Osuuskunnan perustehtävänä on vahvistaa järjestöjen asemaa sosiaali- ja työllistämispalvelujen tuottamisessa, koota järjestöjen voimavaroja yhteisten tarjousten tekemisessä ja edistää pienten järjestöjen mahdollisuutta olla mukana oman alueensa palvelujen tuottamisessa. Sanassa yhteydessä on tarvetta selvittää myös organisatorista yhteistyötä sekä järjestöjen kesken että yhdessä kuntien kanssa.

- Em. selvitystyössä otetaan kantaa, miten järjestöt tehokkaammin ja koordinoitummin pystyvät hyödyntämään alustatalouspalveluja ja mikä rooli osuuskunnalla tai muulla organisaatiolla voisi olla alustatalouspalvelujen tuottamisessa.
- Jyväskylän kaupungille esitetään, että vanhuspalveluja tuottavien järjestöjen asemasta, tehtävistä ja tulevaisuuden näkymisestä tehtäisiin oma selvitys.

Ehdotusten toteutuminen edellyttää kuntien ja järjestöjen välisen vuoropuhelun ja yhteistyön tiivistämistä. Jyväskylän kaupungin johtoryhmälle selvityksen alustavia tuloksia on esitelty. Vuoropuhelun jatkamiseksi kaupungin edustajille esitetään, että syksyllä 2019 pidetään seminaari tai seminaarisarja, jossa selvityksessä esille tulleita asioita käsitellään ja asioiden yhteisvalmistelusta sovitaan. Vastaavasta yhteistyömenettelystä sovitaan muidenkin kuntien kanssa.

Antti Rinteen hallituksen ohjelmassa on monia järjestöjen asemaan ja tehtäviin vaikuttavia kohtia ja kehittämissuuntia. Tässä selvityksessä järjestöjen palvelutuotannon asema, tehtävät ja ongelmat ovat nousseet esille niin, että ne ovat samansuuntaisia hallitusohjelman kanssa. Nykyisessä toimintaympäristössä on edellytyksiä saada aikaan järjestöjen esitysten mukaisia ratkaisuja. Edessä olisi nyt paljon tehtäviä, jotka edellyttävät järjestöjen keskinäistä yhteistyötä ja tiivistä vuorovaikutusta kuntien ja muiden julkisen sektorin toimijoiden kanssa. Yhteisyydessä pitäisi hyödyntää myös yliopiston ja oppilaitosten resursseja.

Ongelmaksi muodostuu järjestöjen omien henkilöstö- ja talousresurssien puute. Sen vuoksi on syytä ryhtyä etsimään mahdollista rahoituskanavaa ja valmistelemaan rahoitusesitystä sellaiselle julkisen sektorin ja järjestöjen yhteistyöhankkeelle, jossa kehitetään ja kokeillaan innovatiivisia järjestöpohjaisia sekä järjestöjen ja julkisten toimijoiden yhteisiä palvelujen tuottamistapoja.

5.3. Lopuksi

Tässä raportissa katsotaan julkisen sektorin hankintakäytäntöjä järjestöjen ja niiden asiakkaiden näkökulmasta. Tarkoituksena ei ole todistaa, että järjestöjen palvelut olisivat parempia kuin yrityksillä tai että kunnat ja yleensä julkinen hallinto toimisi palvelutuotannon hankkimisessa väärin. Tavoitteena on tuoda näkyviin järjestöjen huoli, että järjestöjen palvelujen piirteet kuten yleishyödyllisyys, kansalaislähtöisyys, yhteiskunnassa heikommassa asemassa olevien ihmisten puolustaminen ja kanssaihminen auttamishalu ovat muuttuneet järjestöjen palvelutuotantotehtävässä vahvuudesta rasitteeksi. Selvitys tuo esille, että järjestöjen palvelutuotantoperiaatteiden ja kilpailutusvelvoitetta korostavien kuntien hankintakäytäntöjen välillä on keskinäistä yhteistyötä haittaava ristiriita. Selvitys on vetoamus, että kuntien ja järjestöjen välille saataisiin sellainen yhteistyön henki ja käytännön yhteistyötavat, että tasa-arvoisen vuoropuhelun avulla voitaisiin saada aikaan sellaisia ratkaisuja, jotta koituvat niiden ihmisen hyväksi, jotka apua eniten tarvitsevat.



Lähteet

Billis, David (2010). Hybrid organizations and the third sector: Challenges for practice, theory and policy. Palgrave Macmillan. New York

Brax, Tuija (2018). Järjestöjen rooli maakunta- ja sote-uudistuksessa (Selvityshenkilön raportti). Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 26/2018. Helsinki.

Kivelä, Päivi (2014). Syrjässä syrjäytyneet. Pelon sosiaalipolitiikka ja verkostoyhteistyön mahdollisuudet maaseudulla. Sininauha-julkaisut. Helsinki.

Möttönen, Sakari (2019): SOTE-uudistamisen anatomia. Yhteiskuntapoliittisia näkemyksiä sosiaali- ja terveydenhuollon reformista. Kunnallisanalan kehittämissäätiö, julkaisu 26/2019. Helsinki.

Niemelä, Jorma (2019): Järjestöt sote-Suomea rakentamassa. Kunnallisanalan kehittämissäätiö, julkaisu 25/2019. Helsinki.

Saari, Juho (2015): Huono-osaiset. Elämän edellytykset yhteiskunnan pohjalla. Gaudamus. Helsinki.

Selander, Kirsikka (2018): Työhyvinvoinnin paradoksit kolmannen sektorin palkkatyössä. Jyväskylä University Printing House, Jyväskylä.

SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry 2018: Järjestöbarometri 2018

SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry: Sosiaalibarometri 2018

SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry 2018: Järjestöjen sosiaali- ja terveystoiminta 2017 (Aatu Puhakka, Juha Peltosalmi, Anne Perälähti)

Valtioneuvoston kanslia (2019): Osuustoiminta ja järjestötoiminta sosiaali- ja terveystoiminnassa (Iiro Jussila, Riikka-Leena Leskelä, Jarmo Hänninen, Essi Frondelius, Seppo Leminen, Kirsi Noro, Laura Pitkänen, Antti Rissanen) (Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 19/2019)



Liitteet

Liite 1:

Palvelujärjestöjen tietojen keruulomake

Järjestö:

Tietojen antaja (nimi, puh: ja sp):

Palvelujärjestöjen perustiedot

1. Talous
 - a. tilinpäätös 2018 (ennuste)
 - b. talousarvio 2019
 - c. voitto - tappio
 - d. talouden viimeaikainen kehityssuunta (viimeiset 5 vuotta)
 - e. ennustearvio talouden tulevasta kehityksestä
2. Tulorakenne
 - a. avustukset yleishyödylliseen toimintaan
 - b. palvelutuotannon tulot
 - i. sopimusperusteiset tuotot
 - ii. liiketoiminnan myyntitulot (esim. valmistettujen tuotteiden myynti yksityisasiakkaille)
3. Henkilöstö (vuoden 2018 lopussa tai keskimäärin koko vuonna)
 - a. rakenne (vakituiset, tilapäiset, työllistetyt)
 - b. yleishyödyllinen toiminnan henkilöstömäärä
 - c. palvelutuotannon henkilöstömäärä
 - d. vapaaehtoistoimintaan ja vertaistuen tuottamiseen osallistuneet vapaaehtoiset
4. Asiakasmäärät
 - a. yleishyödyllinen toiminta
 - b. palvelutoiminnan asiakkaat
 - c. keskeiset asiakassegmentit
 - d. yksilöasiakkaat
 - e. yhteisöasiakkaat
5. Avustukset
 - a. avustusten antajat ja määrät
 - b. avustusten kohteet
 - c. kehittämisavustukset
6. Palvelutuotanto
 - a. palvelulajit
 - b. palvelumäärät (suoritteet, asiakasmäärät)
 - c. tuotannon kehitys

7. Palvelusopimukset
- a. kilpailun kautta tehdyt sopimukset ja palvelujen ostajat
 - b. suoramarkkinat ilman kilpailutusta ja palvelujen ostajat
 - c. muut sopimukset
 - d. alihankinnat – ostajat
 - e. hinnoitteluperiaatteet (esim. kokonaishinta, suoritehintaa, asiakasmäärään sidottu hinta)
 - f. ennuste tulevasta palvelutuotannon tulevasta kehityksestä (ennallaan, laskee. lisääntyy)

Mitä muuta tietoa haluatte antaa?

Tiedot esitetään yhteenvetotietoina. Järjestökohtaisia tietoja ei julkaista.

Liite 2:

Haastatteluissa mukana olleet henkilöt

Järjestöt:

- Työvalmennussäätiö Avitus: Matti Kangasaho
- Jyväseudun Työllistämisyhdistys: Eija Tuohimaa
- Jyväskylän Katulähetys: Erkki Keski-Lusa
- Visiosäätiö: Pekka Nieminen
- Green Care -keskus Könkkölä ry: Mervi Puupponen
- Karstulan Hyvinvointipalvelusäätiö sr: Airi Hokkanen
- Keski-Suomen ensi- ja turvakoti ry: Susanna Huovinen
- Keski-Suomen Vammaispalvelusäätiö: Jouni Helen
- Keski-Suomen sosiaalialan osaamiskeskus Koske: Marja Heikkilä
- Sovatek -säätiö: Jussi Suojuus ja Vesa Voutilainen
- Kriisikeskus Mobile: Tuija Hauvala
- Keski-Suomen monikulttuurillisten yhdistysten liitto Wari ry: Jutta Kritz
- Paremmiin Yhdessä ry: Emmanuel Sibomana
- Keski-Suomen Kylät ry: Reena Laukkanen

Jyväskylän kaupunki:

Sosiaalitoimi: Ulla Kuittu ja Ritva Anttonen

Työllisyyspalvelut: Päivi Pöntinen ja Hanna Lähteelä

Hankintapalveluja koskevaan sähköpostikyselyyn vastasivat: Pauliina Virtanen ja Janne Väisänen

Sote -uudistuksen maakuntavalmistelijat:

Kati Kallimo ja Mikael Palola



Keski-Suomen Yhteisöjen Tuki
2019