

OSUUSKUNTA TYÖLLISTÄ ITSESI -ESISELVITYSHANKE

LOPPURAPORTTI



maaseuturahasto



Pohjoisin Lappi



Jarkko Kotilaine, projektipäällikkö

1. Lukijalle

Tämä on 1.4 – 31.12.2016 toteutetun Osuuskunta Työllistä itsesi -esiselvityshankkeen loppuraportti. Hanke toteutettiin Itä-Lapin alueella niin, että kohdekuntina olivat Kemijärvi, Salla, Savukoski ja Pelkosenniemi.

Hankkeen rahoittajina toimi Lapin ELY-keskus (72 %), Pohjoisimman Lapin Leader ry (18 %) ja Saura-säätiö (10 %). Hankkeen kokonaisbudjetti oli 65 000 euroa. Hankkeen johtajan toimi Saura-säätiön toimitusjohtaja Pirjo Lehtola ja projektipäällikkönä Jarkko Kotilaine.

Hankkeen ohjausryhmässä kuuluivat seuraavat jäsenet:

- Soile Matero (puheenjohtaja) elinkeinoneuvoja/Kemijärven kaupunki
- Kirsi Kangas (varapuheenjohtaja) talous- ja elinkeinojohtaja/Sallan kunta
- Reija Aaltonen vs. elinkeino-/maaseutusihteerit/Savukoski
- Mika Tenhunen elinkeinokoordinaattori/Pelkosenniemi
- Maarit Junttila yrittäjä, kaupunginvaltuutettu/Kemijärvi
(Saura-säätiön hallituksen varapuheenjohtaja)

Lisäksi kutsuttuina olivat hankkeen johtaja Pirjo Lehtola sekä Pohjoisimman Lapin Leader ry:n toiminnanjohtaja Hanna-Leena Talvensaari. Lisäksi hankkeen asiantuntijoina käytettiin Lapin TE-toimistosta palveluesimies Tiina Kiurua sekä kilpailutuksen kautta konsultti Pekka Ovaskaa.

Esiselvityshankkeen tavoite oli kartoittaa edellytyksiä sille, voisiko yleisellä tasolla varsin huonosti tunnettu osuuskuntarakenne tarjota mahdollisuuksia sekä työttömyyden alentamisen että elinkeinojen kehittämisen näkökulmasta. Olennaista oli kartoittaa esiselvityshankkeen kautta yleistä kiinnostusta tälle toimintamuodolle eri sidosryhmien näkökulmasta mutta myös kartoittaa mahdollista konseptia, jonka pohjalle rakentaa toimintamuodot, jos kiinnostusta asian osalta oli todennettavissa.

Alla olevissa luvuissa esittelen asiaa tarkemmin keskeisten perustekijöiden näkökulmasta. Tämän esiselvityshankkeen osalta tehdään vielä kevään 2016 aikana verkostoyliopistojen kautta toteutettaviin osuuskuntaverkosto-opintoihin liittyvä kurssin lopputyö. Tämä raportti osaltaan

avaa kuitenkin johtopäätöksiä peilaten niitä tavoitteisiin ja avaa myös sitä näkymää, joka esiselvityshankkeen kautta avautui tulevaisuuden täytäntöönpanovaiheelle.

Tämä loppuraportti julkaistaan soveltuvin osin kohdekuntien ja hallinnoijan tiedotuskanavilla.

2. Osuuskunta Työllistä itsesi -esiselvityshankkeen lähtökohdat

2.1. Laukaisevat tekijät ja tavoitteet

Tarve hakea projektirahoitusta tälle esiselvityshankkeelle kumpusi monestakin eri tekijästä. Laukaisevina tekijöinä voidaan mainita muun muassa työttömyyden olemuksen muutokset (rakennetyöttömyyden yleistyminen) seudullisella tasolla (myös valtakunnallisesti), olemassa olevan palvelu- ja elinkeinorakenteen kehittäminen, ennakointi liittyen valtakunnallisiin lainsäädäntö- ja hallintouudistuksiin tai vaikka tulevaisuuden palvelutarpeet Itä-Lapissa ja se, miten tähän tarpeeseen voitaisiin vastata mahdollisimman tuloksellisesti eri näkökulmista tarkastellen.

Kahteen pääkohtaan tiivistäen tämän esiselvityshankkeen tarpeet ovat ns. työllisyyden edistämisen politiikassa eli siinä, miten kunta/kunnat voivat kehittää olemassa olevaa palvelujärjestelmäänsä niin, että pitkäaikaistyöttömille kohdennettavat toimenpiteet olisivat entistä laadukkaampia.

Toiseksi tämä esiselvityshanke on luomassa vähintään näkymiä uudenlaisen elinkeinotoiminnan kehittymiselle. Osuuskunta on yritysmuoto ja -rakenne, joka mahdollistaa puitteen monenlaisen toiminnan toteuttamiselle. Ihannetilanteessa seudulliset osuuskunnat eivät ole esimerkiksi vain väline luoda työn tekemisen tilaisuuksia pitkään työttömänä olleille, vaan keino organisoida jo olemassa olevaa taloudellista toimintaa uudella tavalla. Lisäksi osuuskunta voi toimia yritysalustana uudenlaisen yritysideoita testaamiselle. Muitakin funktioita osuuskunnan olemassa ololle voidaan löytää mutta niistä enemmän tässä raportissa myöhemmin.

Tiivistäen tämä hanke on olemassa monien lyhyen ja keskipitkän aikavälin tavoitteiden vuoksi.

Nämä tavoitteet voidaan kirjata muun muassa seuraavasti:

- pyritään vaikuttamaan alueen vaikeaan rakennetyöttömyysongelmaan
- työttömyyden vähentämisellä pyritään luomaan osaltaan pohjaa vahvemmalle kuntataloudelle
- osallistetaan työmarkkinoilta syrjäytyneitä tai syrjäytymisuhan alla olevia => voidaan vaikuttaa moniin menopaineisiin myönteisesti
- uudistetaan nykyisiä tuottamistapoja julkisten palveluiden tuottamisen tavoissa => voidaan vaikuttaa tarjottavien palveluiden laatuun ja vaikuttavuuteen myönteisesti
- luodaan pohjaa uudenlaisen yritys- ja elinkeinotoiminnan syntymiselle ja kehittämiselle
- edistetään terveyttä ja hyvinvointia yleisellä tasolla

2.2 Kehittämistarpeet työttömyyden alentamisen näkökulmasta

Työttömyys on tänä päivänä yhä enemmän niin sanotusti rakenteellista työttömyyttä. Rakenteellinen työttömyys määritellään monin eri tavoin. Rakenteellisella työttömyydellä tarkoitetaan sellaista työttömyyttä, jonka taso ei vaihtelee suhdanteiden myötä ja jatkuu korkeankin työvoiman kysynnän oloissa, koska sen laajuus ei riipu työvoiman kysynnästä, vaan talouden ja instituutioiden suhdanteista riippumattomista rakenteista.

Rakenteelliseksi nimitetään myös sellaista työttömyyttä, joka johtuu kohtaanto-ongelmasta (työvoiman kysyntä ja tarjonta eivät laadullisesti tai alueellisesti vastaa toisiaan) tai kannustinloukuista (työn vastaanottaminen ei lisää yksilön tuloja). Rakenteellisista syistä työttömänä olevien määrää ei voi suoraan päätellä yksilötason tilastoista, koska ne eivät kerro työttömyyden syytä.

Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla määrittely kytkeytyy ensisijaisesti pitkäaikaistyöttömyyteen. Virallisissa tilastoissa pitkäaikaistyöttömyys tarkoittaa yli 12 kuukautta yhtäjaksoisesti kestänyttä työttömyyttä. Tämä luku kuvaa kuitenkin huonosti pitkäaikaisen työn puutteen ongelman laajuutta, koska työttömyysjaksot usein katkeavat työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin tai lyhytaikaisesti muista syistä, ja työttömyys alkaa ennen

pitkää uudelleen ilman, että välillä on tapahtunut ainakaan pitempiaikaista työllistymistä avoimille työmarkkinoille.

Joka tapauksessa yli vuoden yhtäjaksoisesti kestänyt työttömyys on kasvanut räjähdysmäisesti eri puolilla Suomea kolminkertaistuen seitsemässä vuodessa. Viimeisen seitsemän vuoden aikana työttömien määrä on kokonaisuudessaan noussut 250 000 työttömästä 350 000 työttömään.

Lokakuussa 2009 pitkäaikaistyöttömiä oli 39 000 ja seitsemän vuotta myöhemmin luku on 122 600. Vaikka työttömyyden kasvu yleisellä tasolla on jo kääntynyt hivenen laskuunkin, pitkäaikaistyöttömyys jatkaa edelleen nopeaa kasvuaan ja lokakuussa pitkäaikaistyöttömiä oli yli 19 000 enemmän kuin vuotta aikaisemmin. Kehitys on jo vuosikaudet ollut samansuuntaista ja kohdistuu voimakkaimmin alle 40-vuotiaisiin.

2.3 Rakennetyöttömyys Itä-Lapissa

Kaiken kaikkiaan pitkäaikaistyöttömyyden osuus yleisestä työttömyydestä on suhteellisesti entistä laajempaa. Itä-Lapissa (Kemijärvi, Pelkosenniemi, Posio, Salla, Savukoski) oli lokakuussa työttömiä työnhakijoita yhteensä 1 330. Vuotta aiemmin luku oli 1 474.

Pitkäaikaistyöttömiksi tilastoitavien osuus tästä kokonaisuudesta kasvaa kuitenkin myös Itä-Lapissa. Vaikka työttömien työnhakijoiden määrä on laskussa, ei pitkäaikaistyöttömien määrä laske samaa tahtia.

Keitele Group Oy:n (Lappi Timber Oy) sahalaiteinvestointi sekä Porkka Oy:n tuotannon keskittäminen Kemijärvelle näkyvät Kemijärven työttömyyslukujen laskuna. Toisena selittäväenä tekijänä, joka yhdistää myös muita seutukunnan kuntia, on työttömien pääsy eläkkeelle. Sallassa työttömyys näkyy vuoden aikana erilaisina sesonkivaihteluina johtuen luonnollisesti matkailualan voimakkaammasta työllisyysvaikutuksesta talvikuukausina. Sama tilanne on nähtävissä jossain määrin myös Pelkosenniemellä.

Vuoden 2016 osalta keskiarvotilastot osoittavat rakennetyöttömyyslukujen osalta hankkeen kohdekunnissa seuraavaa:

	rakennetyöttömät yhteensä	työttömät työnhakijat/ keskiarvo 1-6/2016
Kemijärvi	373	581
Pelkosenniemi	60	96
Salla	211	328
Savukoski	57	104

Tämän kaltainen työttömyyden analysointi on vain yksi tapa kuvata seutukunnan työttömyyden olemusta mutta se avaa hyvin selkeästi erään keskeisimmistä lähtökohtatekijöistä, miksi tämän esiselvityshankkeen hakemiseen on lopulta päädytty.

Huolestuttavaa rakennetyöttömyydessä on se, että kasvuvauhti tämän työttömyyden lajin osalta on valtakunnallisestikin erittäin nopeaa ja voimakasta. Esimerkiksi Helsingissä pitkäaikaistyöttömien määrä on kasvanut viimeisen vuosikymmenen aikana noin 7 000 työttömästä yli 36 000 työttömään. Itä-Lapin osalta lukema on ollut vastaavana ajanjaksona 145/504. Kehitys on ollut tällaisen trendin mukaista kaikkialla Suomessa.

Työttömyysjaksot pidentyvät eikä palvelujärjestelmä kykene luomaan yksilötason siirtymiä koulutukseen tai avoimille työmarkkinoille sitä tahtia kuin uusia yksilöitä ”ajautuu” siihen joukkoon, joka rakennetyöttömiksi tilastoidaan. Syitä rakennetyöttömyyden voimakkaalle kasvulle löytyy monia. Niiden lyhyt analysointi tapahtuu myöhemmin tässä raportissa.

2.4 Työllisyyden edistämisen historiasta ja nykytilasta

Suomessa työllisyyspolitiikka ja työllisyyspalvelut ovat perinteisesti olleet valtion toimintaa- aluetta, jota hoitavat työvoimaviranomaiset ja paikalliset työvoimatoimistot. Lakiuudistusten

tasolla kunnat ovat tulleet vähitellen yhä enemmän mukaan pitkäaikaistyöttömien ja nuorten, ”syrjäytymisvaarassa” olevien ryhmien työllistymisen edistämisen ja kuntoutumisen hoitoon.

Valtion ja kuntien vastuiden uudelleenjako työhön aktivoivassa politiikassa on jatkunut 2000-luvun mittaan. Kun työllisyys- ja sosiaalipolitiikan tavoitteet ja keinot ovat lähentyneet, myös kuntien vastuu ja velvollisuudet työllistymisen edistämässä ovat lisääntyneet johdonmukaisesti 2000-luvun alusta alkaen.

Vuonna 2001 voimaantullut laki kuntouttavasta työtoiminnasta oli yksi työhön aktivoivista ja kannustavista uudistuksista. Lakiuudistus velvoitti myös kunnat järjestämään ”viimesijaista” työllistävää (kuntouttavaa työ) toimintaa niille työttömille, jotka eivät työllisty työvoimaviranomaisten toimenpitein tai kykene osallistumaan muihin työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin (esimerkiksi tuettu työllistäminen, työvoimakoulutus). Kuntouttavasta työtoiminnasta tuli lakimuutoksella yksi sosiaalihuoltolain mukaisista sosiaalipalveluista.

Lain kuntouttavasta työtoiminnasta säätäminen yhdistettynä työmarkkinatuen rahoitusvastuun jakamiseen valtion ja kuntien kesken kahdessa eri vaiheessa ovat olleet keskeisimmin luomassa kannusteen/velvoitteen kunnille luoda toimintoja, jotka ovat vaikuttamassa työllisyyden kehittymiseen ja pitkäaikaistyöttömien aktivoimiseen.

Kuntouttavan työtoiminnan pitäisi olla työllisyyden edistämisen keinovalikoimassa viimeisin aktivointitoimenpide. Aktivoidessaan pitkäaikaistyöttömän kunta vapautuu velvoitteestaan maksaa työmarkkinatuen kuntaosuutta, joka on 50 % yli 300 päivää ja 70 % yli 1000 päivää työttömänä olleiden osalta. Tällaisenaan aktivoinnista on muodostunut monissa osin Suomen vääränlainen ”kannuste”. Kunnat aktivoivat pitkäaikaistyöttömiä työskentelemään esimerkiksi erilaisissa työpajoissa, vaikka kuntouttava työtoiminta tai muu sosiaalinen kuntoutus ei ole yksilön näkökulmasta oikea toimenpide.

Toisaalta niille, joille kuntouttava työtoiminta on oikea toimenpide, palvelujärjestelmä ei ole kyennyt takaamaan moniltakaan osin oikeanlaista tukea siinä nivelvaiheessa, joka kytkeytyy työtoimintajakson päättymiseen ja jota pitäisi lain mukaisessa tavoitetilanteessa seurata joko siirtyminen koulutukseen tai työllistyminen avoimille työmarkkinoille.

Valitettavan usein kuntouttavaa työtoimintaa onkin seurannut eri puolilla Suomea putoaminen työttömyyteen. Seuraava aktivointijakson alkaessa on voitu perustellusti tehdä havaintoja, joiden perusteella kuntoutujan lähtötilanne on entistä huonompi kuin esimerkiksi edellisen

kuntouttavan työtoimintajakson alkaessa toisin sanoen järjestelmä pahimmillaan on ollut luomassa yksilötason tilanteita, joissa henkilö jopa ”kuntoutetaan työkyvyttömäksi”

Tämä kaikki johtuu monista eri syistä mutta isona puutteena on ollut näissä rakennetyöttömyyden olosuhteissa se, että mielekkäitä työn tekemisen tilaisuuksia ei ole kyetty luomaan niille pitkäaikaistyöttömille, joiden kuntoutuminen mahdollistuisi työtä tekemällä eikä se vaadi tuekseen merkittävällä tavalla sosiaalisen kuntoutuksen (esimerkiksi elämänhallinnan tukemista) palveluita.

2.5 Osuuskunta työllisyyden edistämisen tukena

Osuuskuntarakenne on yksi palvelu lisää siinä kokonaisuudessa, joka kytkeytyy työllisyyden edistäminen politiikan alaisuuteen. Miksi osuuskunta on käyttökelpoinen väline tähän tarkoitukseen? Syitä on löydettävissä useita.

Osuuskunnan perustaminen on taloudellisessa mielessä varsin helppoa, ainoa varsinainen kustannus syntyy osuuskunnan rekisteröintimaksusta Patentti- ja rekisterihallitukseen. Osuuskuntatoiminta on tasa-arvoinen henkilöyrittäjyyden muoto, jossa jokaisella osuuskunnan jäsenellä on yksi ääni. Tämä rakenteellinen tekijä on historian saatossa ollut myös todistettavasti vaikeuttamassa osuuskunnan toiminnan tarkoituksenmukaista järjestämistä. Uusi osuuskuntalaki on tuonut tässä mielessä uudistuksia, jotka helpottavat myös osuuskunnan johtamisen hallittavuutta – osuuskunnassa voi olla mukana yhteisjäseniä (kunta, yritykset), osuuskunnan perustamiseen riittää nykyisellään yksi jäsen ja lisäksi äänimääriin voidaan säännöillä tehdä erilaisia painotuksia.

Tämä kaikki voi olla johtamassa siihen, että työllisyyden edistämisen näkökulmasta osuuskunnan perustajiksi valikoituvat kunnat, joiden intressissä on sekä yrittäjyyden ja elinvoiman lisääminen että tavoite alentaa syrjäytymistä pureutumalla vielä tehokkaammin pitkäaikaistyöttömyyden tilaan.

Kun kunta/kunnat jäseninä sitoutuvat näihin isoihin strategiaan tavoitteisiin, on se johtamisen näkökulmasta sitä keskeisesti helpottava elementti. Lisäksi on perusteltua

todeta, että kuntien viranhaltijoista löytyy osaamista vaikkapa konserniohjeistuksen muodossa, miten osuuskuntaa olisi syytä johtaa ja mihin palveluihin tai tehtäviin sen tulisi toiminnassaan suuntautua.

Osuuskunnan eräs haasteita on pääomien kumuloitumisen vaikeus ainakin toiminnan alkuvaiheissa. Kuntien mukana olo jäsenenä on omiaan myös eliminoimaan tätä resurssihaastetta.

Kaiken kaikkiaan, jos alueen kunnat tarttuvat mahdollisuuteen luoda osuuskuntarakenne myös rakennetyöttömyyden vähentämisen välineeksi, tarjoaa kuntien mukanaolo vahvan taloudellisen ja inhimillisen resurssin, jota ihannetilassa tukee vielä vahva strateginen tavoitteellisuus sen suhteen, mihin osuuskuntatoiminnalla pyritään. Tämän kaiken uusi osuuskuntalaki mahdollistaa.

Jos tarkastelee osuuskuntaa yksilön näkökulmasta, liittyy siihen monia joustavuuden elementtejä. Keskeisimpinä esille nousee mahdollisuus tuoda osuuskuntaan oma osaaminen ja ammattitaito hyvin matalalla kynnyksellä. Monet tämän päivän pienistä osuuskunnista (työosuuskunnista) ovat monialaisia tarjoten tätä kautta puitteen useamman kaltaiselle osaamiselle yhdistäen jäsentensä vahvuuksia.

Osuuskunnan jäsenyydellä on perinteisesti ollut myös kytkentä työttömyysturvaan. Jos osuuskunta on vähintään seitsenjäseninen, on katsottu, että osuuskunnan kautta työllistyvää voidaan pitää työttömyysturvalainsäädännön näkökulmasta työntekijänä eikä yrittäjänä. Tämä mahdollistaa taloudellisesti hiljaisina aikoina tukeutumisen työttömyysturvaan. Tältä osin on viime vuosina ollut vaihtelevia tulkintakäytäntöjä maan eri osissa mutta osuustoiminnan valtakunnallinen kattojärjestö Pellervo-seura tekee muun muassa vahvaa edunvalvontatyötä sen suhteen, että käytännöt yhtenäistyisivät ja että tällä olisi myös lainsäädännön tuki. Joka tapauksessa näihin edellä mainittuihin työnteon ja joustavan työttömyysturvan yhdistämiseen voi vaikuttaa myös osuuskunnan omalla rakenteella. Tämä elementti on osaltaan huomioitava osuuskunnan sisällön suunnittelussa, rakenteessa ja johtamisessa.

2.5.1 Mikä on osuuskunta?

Tähän on pyritty kokoamaan niitä osuuskuntaan liittyviä määritelmiä ja näkemyksiä, jotka ovat nousseet esiin tämän esiselvityshankkeen puitteissa ja jotka ovat keskeisiä huomioitavia asioita siinä vaiheessa, kun osuuskunta perustetaan pitkäaikaistyöttömyyden alentamisen näkökulmasta.

Osuuskunta on taloudellista toimintaa harjoittava yritys, jonka omistavat osuuskunnan jäsenet. Aiemman osuuskuntalain mukaan osuuskunta oli vähintään 3 henkilöjäsenen, yhteisön, säätiön tai muun oikeushenkilön omistama yritys.

Uusi osuuskuntalaki tuli voimaan 1.1.2014. Uuden lain myötä osuuskunnan perustamista on helpotettu siten, että osuuskunnan voi perustaa yksin (henkilö, yritys tai yhteisö). Osuuskunnan jäsenmäärää ja osuuspääomaa ei ole ennalta määrätty. Jäsenellä on oltava vähintään yksi osuus ja suoritettuna siitä osuuskunnan sääntöjen mukainen osuusmaksu.

Osuuskunnan tarkoituksena on jäsentensä taloudenpidon tai elinkeinon tukemiseksi harjoittaa taloudellista toimintaa siten, että jäsenet käyttävät hyväkseen osuuskunnan tarjoamia palveluita tai palveluita, jotka osuuskunta järjestää tytäryhteisönsä avulla tai muulla tavoin.

Osuuskunnan osalta puhutaan usein sen kaksoisluonteesta, joka tarkoittaa sitä, että osuuskunta toimii jäsenistönsä suuntaan omistajiensa demokraattisena jäsenyhteisönä ja markkinoiden suuntaan tehokkuutta ja taloudellisuutta tavoittelevana liikeyrityksenä.

Osuuskuntia on monenlaisia riippuen niiden tarkoituksesta. On olemassa muun muassa työosuuskuntia, palveluosuuskuntia, markkinointiosuuskuntia, kuluttajaosuuskuntia tai vaikkapa tuottajaosuuskuntia. Työttömyyden alentamisen näkökulmasta esiin nousee työ- tai palveluosuuskunta. Jos funktiona on muunlainen elinkeinotoiminta muutkin osuuskunta-alalajit voivat luonnollisesti tulla kyseeseen.

Osuuskunnalla on oltava lain mukaan säännöt. Säännöillä osuuskunta voidaan räätälöidä parhaimmin palvelemaan osuuskunnan ja sen jäsenten tarpeita. Lain minimivaatimuksen täyttävät säännöt eivät usein ole riittävät. Käytännössä osuuskuntaa perustettaessa ei koskaan kannata tyytyä osuuskuntalain minimivaatimukset täyttäviin sääntöihin.

Toisaalta kannattaa välttää myös osuuskunnan toimintaa liian yksityiskohtaisesti säänteleviä määräyksiä, koska ne saattavat johtaa usein toistuviin sääntömuutostarpeisiin. Koska säännöt ovat kullekin osuuskunnalle räätälöity ja sen määräykset sitovuudeltaan lakia vastaavat, sääntöihin kirjataan osuuskunnan toiminnan sekä osuuskunnan ja sen jäsenten aseman kannalta keskeiset määräykset, joiden perusteena on osuuskuntalaki.

Vain säännöt rekisteröidään. Sääntöjen muuttaminen myöhemmin voi olla hankalaa, sillä sääntöjen muuttaminen vaatii aina vähintään 2/3 määräenemmistöä, joissakin tapauksissa jopa yksimielisen päätöksen. Lisäksi sääntömuutosten rekisteröinnistä aiheutuu osuuskunnalle kuluja. Sen vuoksi osuuskunnassa noudatettavista tarkemmista ”pelisäännöistä” voi ja kannattaa sopia erillisissä jäsensopimuksissa.

Muita keskeisiä huomioita osuuskuntaan liittyen on perustamisen matala kynnyks. Osuuskunnan perustaminen ei vaadi minkäänlaista minimipääomaa. Ainoastaan osuuskunnan rekisteröinnistä pitää maksaa Patentti- ja rekisterihallitukseen 380 euron suuruinen rekisteröintimaksu. Osuuskunta on lisäksi demokraattinen päätöksentekoyhteisö, jossa jokaisella jäsenellä on tasa-arvoisesti yksi ääni.

Osuuskunnalla ei ole muodollisesti pakko olla toimitusjohtajaa mutta sellainen voidaan valita. Käytännössä hallituksen puheenjohtaja hoitaa toimitusjohtajalle kuuluvia tehtäviä, joten pienissä osuuskunnissa harvoin valitaan erillistä toimitusjohtajaa. Osuuskunnalla on lain mukaan pakko olla sääntöjen lisäksi lain vaatimat hallinnolliset toimielimet, jotka minimissään käsittävät hallituksen.

Osuuskuntatoiminnalla on monia mahdollisia uusia sovellusalueita. Käyttö pitkäaikaistyöttömyyden alentamisen välineenä on ollut olemassa voimakkaasti jo 1990-luvulla, jolloin pienosuuskuntia alettiin perustaa suuren työttömyyden ja laman vallitessa. Nyt on nähtävissä parin vuosikymmenen hiljaisemman ajan jälkeen myös työttömyyden alentamisen näkökulmasta uusi nousuvaihe liittyen osuuskuntien perustamiseen. Näkökulmassa on kuitenkin paljon erilaisuutta verrattuna 1990-luvun tilanteeseen. Näitä avataan enemmän luvussa 5.

2.5.2 Sosiaalinen yritys

Tämän esiselvityshankkeen aikana nousi esiin työllisyyden edistämisen (pitkäaikaistyöttömyyden alentamisen) näkökulmasta se, että perustettavaan osuuskuntaan voisi olla hyvä kytkeä sosiaalisen yrityksen asema.

Lain mukaan sosiaalinen yritys on kaupparekisteriin merkitty yritys, joka poikkeaa muista yrityksistä siinä, että sen palveluksessa olevista työntekijöistä vähintään 30 prosenttia on vajaakuntoisia tai yhteensä vähintään 30 prosenttia vajaakuntoisia ja pitkäaikaistyöttömiä ja että yritys on merkitty sosiaalisten yritysten rekisteriin.

2.6 Seudullisen palvelu- ja elinkeinorakenteen kehittäminen

Hankepäättökseen on kirjattu pitkän tähtäimen tavoitteiksi seuraavat asiat:

- monipuolistaa palveluita ja parantaa niiden saatavuutta alueella mukaan lukien sivukylät
- madaltaa osuuskuntatoiminnan avulla kynnyksiä yrittäjyyteen

Tämä osuuskuntahanke oli ns. esiselvityshanke. Paitsi, että tämän projektin tehtävä on ollut esiselvittää/taustoittaa edellytyksiä toiminnan tai palvelurakenteen käyttöön oton näkökulmasta, on tähän esiselvityshankkeeseen kytkeytynyt myös elementtejä kehittämisen näkökulmasta.

Esiselvitys on hankkeen ensimmäinen peruspilari. Taustalla on hankkeen lyhyen ja pitkän aikavälin tavoitteet, joista enemmän seuraavassa kappaleessa. Hyvän esiselvityksen pitäisi kyetä tarjoamaan vastauksia kysymyksiin: Pitäisikö tehdä jotakin, miksi pitäisi tehdä, mitä pitäisi tehdä ja milloin pitäisi tehdä? Lopulta, jos vahvan, aivan toiminnan perusteista lähtevän, toimija- ja sidosryhmätiedottamisen jälkeen päädytään siihen, että rakenne ja palvelu tarvitaan, täytyy olla

jonkin asteinen näkymä tarvittavista rakenteista. Kaiken kaikkiaan hyvä esiselvitys määrittelee tavoitteet ja laajuuden.

Hankkeen toinen peruspilari on luoda puitteet jatkokehittämistyölle, jos esiselvitysvaihe osoittaa, että sidosryhmätasolla on aito tarve tällaiselle palvelurakenteelle. Hankehakemus on lähtenyt siitä visiosta, että nykytila vaatii muutoksia eli tässä tapauksessa osuuskuntarakenteen, joka auttaa työllisyyden hoidon näkökulmasta mutta myös siitä näkökulmasta, että osuuskunta voi olla käyttökelpoinen väline muillakin sektoreilla – mahdollistamalla matalan kynnyksen yrittäjyyttä, tarjoamalla yritysmuodon, joka tuottaa palveluita eri sektoreilla tai tarjoamalla mahdollisuuden mielekkääseen oppilaitosyhteistyöhön, joka tukeutuu toisen asteen ammatillisen koulutuksen uudistukseen ja sen ideoihin.

3. Johtopäätökset

3.1 Johtopäätökset rakennetyöttömyyden näkökulmasta

Esiselvityshankkeen lopputulemana on, että Kemijärvellä toimivan Saura-säätiön palveluvalikoimaan lähdetään luomaan ns. tuetun työllistämisen osuuskuntaa. Saura-säätiön on Kemijärven kaupungin perustama yksikkö, jonka hallitus koostuu kaupunginhallituksen nimeämistä henkilöistä ja joka toiminta kuuluu laajasti ajatellen kaupunkikonserniin. Saura-säätiön palveluvalikoimassa on ollut lähes koko sen ajan, mitä laki kuntouttavasta työtoiminnasta on ollut voimassa, eri työpajoilla tapahtuva työtoiminta.

Kuntouttavan työtoiminnan tulee olla yksilötason keinoista viimesijaisin, kun puhutaan työvoima- ja yrityspalvelujen valikoimasta. Lisäksi olennainen edellytys on, että kuntouttavaa työtoimintaa ei saa suorittaa yrityksissä eikä kuntouttavaa työtoimintaa saa hankkia yritykseltä. 1.4.2015 voimaan tullessa sosiaalihuoltolain uudistuksessa kuntouttava työtoiminta määritettiin sosiaalipalveluksi ja sitä ei ole edelleenkään tarkoitettu niille, jotka kykenevät osallistumaan julkisiin työvoimapalveluihin tai työhön.

Tällä hallituskaudella toteutetaan vaikeimmin työllistyvien henkilöiden osalta työvoima- ja yrityspalvelujen alueellinen kokeilu, jossa järjestämisvastuu siirtyy valtiolta kunnille. Kokeiluun liittyen toteutettiin, ennen päätöksiä kokeilualueiksi hyväksytyistä, kysely. Sähköisessä kyselyssä kunnilta, ELY-keskuksilta ja TE-toimistoilta kysyttiin, tulisiko vaikeimmin työllistyvien työllistymistä edistäviä palveluja koskevaa lainsäädäntöä muuttaa. Eniten ehdotuksia tuli aktivointisuunnitelmaan ja kuntouttavaan työtoimintaan liittyen.

Esimerkkeinä ehdotuksista voi mainita mm. seuraavat:

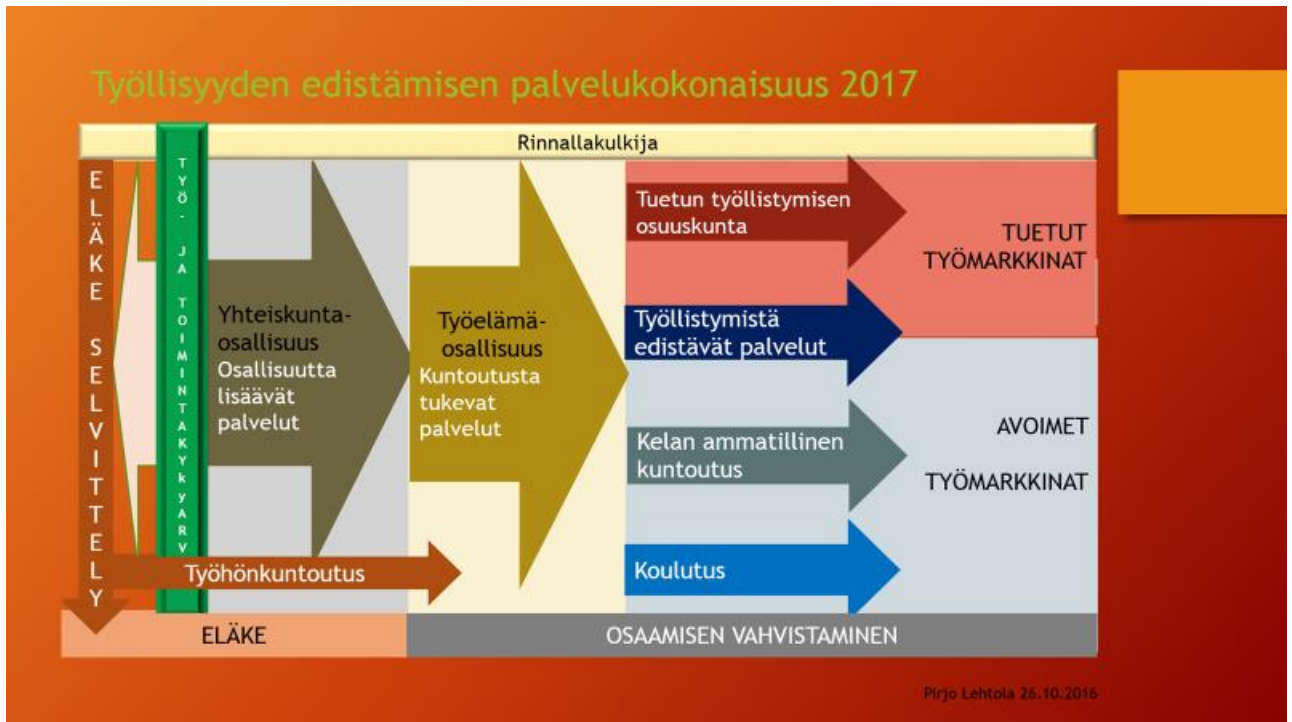
- kuntouttavan työtoiminnan nimi tulisi liian leimaavana muuttaa
- kuntouttavaa työtoimintaa tulisi voida järjestää myös yrityksissä
- kuntouttavassa työtoiminnassa tulisi olla selkeä ero osallisuutta edistävän ja työmarkkinoille kuntouttavan toiminnan välillä. Työelämään kuntouttavan työtoiminnan tulee olla jatkossakin kunnan työllisyyspalvelua ja osallisuutta edistävän sosiaalipalvelua.

Jos lainsäädäntömuutokset etenevät tähän suuntaan, mitä alan ammattilaiset kyselytutkimuksessa ovat esille tuoneet, on niitä muutoksia osattava myös ennakoida oman toiminnan kehittämisen näkökulmasta. Kuntouttavaa työtoimintaa koskevien muutosehdotusten lisäksi tehtiin esityksiä myös koskien palkkatuettua työtä ja työkokeilua.

Oli kuntouttavan työkokeilun tekeminen yrityksissä tulevaisuudessa sitten mahdollista tai ei, voidaan joka tapauksessa edetä sitä kautta, että perustetaan osuuskunta, jolle haetaan sosiaalisen yrityksen status. Tässä sosiaalisessa osuuskunnassa olisi lain kriteerien mukaan myös vaikeammin työllistettäviä henkilöitä, joille voidaan joustavasti tarjota tarvittavia kuntoutuksen palveluita olemassa olevan Saura-säätiön palveluvalikoiman kautta.

Hankkeen yhteydessä kilpailutettiin asiantuntija- ja koulutuspalvelukokonaisuus, jossa palvelun tuottajaksi valittiin Pekka Ovaska Oy Kajaanista vastuuhenkilönään Pekka Ovaska. Tämän asiantuntijatyön pohjalta on oma raporttinsa, joka on tämän loppuraportin liitteenä.

Edellä sanallisesti kuvattu sosiaalisen osuuskunnan konsepti osana kuntakonserniin kuuluvaan kuntoutuksen palveluita tarjoavaa säätiötä on kuvattu ao. kuviossa.



Lopputulemana on siis se, että osaksi työllisyyden edistämisen palveluvalikoimaa rakennetaan osuuskunta. Jos kuntouttavaa työtoimintaa koskeva laki muuttuu niin, että työtoiminnan suorittaminen on mahdollista myös yrityksissä, osuuskunta toimii itsenäisenä yrityksenä, johon ohjataan myös kuntouttavassa työtoiminnassa olevia, jotta heille voitaisiin tarjota laadukkaampia työn tekemisen tilaisuuksia, joihin kytketään yksilön tarpeen mukaisia kuntoutuksen ja koulutuksen palveluita.

Jos lainsäädäntö ei edellä mainituin tavoin muutu muodostetaan osuuskunta, jolle haetaan sosiaalisen yrityksen status, joka mahdollistaa tietyin edellytyksin myös vaikeassa työmarkkina- asemassa olevien palkkaamisen.

Työllistämistä edistävien palveluiden osalta tärkeä instrumentti on palkkatuki, jonka käyttöä ollaan voimakkaasti suuntamaassa yrityksissä tapahtuvan työn tukemiseen. Osuuskunta olisi väline myös tältä osin mahdollistaa vaikeammin työllistyville väylä työllistyä mahdollisimman

mielekkäissä työtehtävissä ja niin että palkkatukea voitaisiin osaltaan käyttää työllistymisen kynnystä mataloittavana tekijänä.

3.2 Johtopäätökset koulutuksen näkökulmasta

Toisen asteen ammatillisen koulutuksen reformi korostaa voimakkaasti opintojen suorittamista yrityksissä. Lisäksi uutena vaihtoehtona on noussut esille työpajaympäristöjen hyödyntäminen opinnollistamisen näkökulmasta. Tämä tarkoittaa sitä, että opiskelija voi suorittaa jonkin tutkinnon osan esimerkiksi yrityksessä tai työpajassa, joka suoritus vahvistettujen kriteereiden puitteissa hyväksi luetaan opiskelijan tutkintoon.

Tulevaisuudessa tulee korostumaan myös työn opinnollistaminen, joka tarkoittaa sitä, että työssäkäynnin tuottama osaaminen tunnustetaan, arvioidaan ja tunnustetaan opintopisteinä. Opinnollistamisen lähtökohtana on opintojen aikainen työssäkäynti ja työsopimuksellinen työsuhde.

Kemijärvellä on toiminut huhtikuusta 2015 alkaen HIIOP-opinnollistetut työpajat -hanke, joka tähtää edellä mainituin tavoin opiskelutapojen joustavoittamiseen ja osaamistason lisäämiseen ammatillisen koulutuksen reformin hengessä. Osuuskunta tuo tältä osin yhden toimivan työkalun lisää. Lisäksi osuuskunnassa toimimiseen voidaan kytkeä joustavasti myös muita tutkinnon hankkimisen väyliä, kuten esimerkiksi oppisopimus tai mestari-kisälli -mallin hyödyntäminen.

3.3 Osuuskunta osallisuuden lisääjänä

Tämän hallituskausi pitää sisällään sosiaali- ja terveysministeriön hallinnon alalla kaikkiaan viisi kärkihanketta, joista yksi on nimeltään ”Osatyökykyisille tie työelämään”. Työikäisistä suomalaisista noin 1,9 miljoonalla, eli yli puolella työikäisistä, on jokin pitkäaikaissairaus tai vamma. Heistä 600 000 arvioi, että tämä sairaus tai vamma vaikuttaa heidän työhönsä tai

työmahdollisuuksiinsa. Osatyökykyisillä on myös muita suurempi riski jäädä työttömäksi. Vamma tai pitkäaikaissairaus on usein myös estämässä työhön paluun tai kokonaan työelämään pääsyn. Osatyökykyisille tie työelämään -kärkihankkeessa etsitään ratkaisuja muun muassa näihin ongelmiin. Osuuskunta tarjoaa joustavan mahdollisuuden työllistymiseen myös osatyökykyisille joko niin, että rakenteena on sosiaalisen yrityksen statuksella toimiva osuuskunta tai sitten niin, että kuntouttavaa työtoimintaa koskeva laki mahdollistetaan koskemaan työtoimintaa myös yrityksissä ja lisäksi niin, että toimintaan kytketään sosiaalihuoltolain mukaisesti eri asiakasryhmät. Myös sen selvittäminen, miten osuuskuntarakenne voisi toimia muun kaltaisen yhteiskuntaosallisuuden kuin työelämäosallisuuden mahdollistajana täytyy selvittää.

Joka tapauksessa maassamme on ollut viime vuosien aikana käynnissä monenlaista hanketoimintaa, jonka perusideana on hyödyntää osuuskuntaa sosiaalisesta näkökulmasta – lisäämällä osallisuuden mahdollisuuksia ja tarjoamalla työn tekemisen tilaisuuksia pitkäaikaistyöttömille ja osatyökykyisille tai tarjoamassa ympäristön matalan kynnyksen yrittäjyydelle.

Onnistuneimmat esimerkit tältä osin löytynevät Hämeessä useamman kunnan alueella toimivasta Kiipulan ammattiopistosta ja sen yhteydessä toimivasta Kiipula-säätiöstä, joka on useamman eri projektin toimin kyennyt luomaan onnistumisia edellä mainituista näkökulmista.

3.4 Osuuskunta elinkeinopolitiikan välineenä

Tämän esiselvityshankkeen puitteissa on pyritty luomaan myös näkymiä sen osalta, miten osuuskuntarakenne voisi toimia myös ns. avoimen työmarkkinoiden olosuhteissa mahdollistaen eri tyyppisen liiketoiminnan kehittämisen Itä-Lapin seutukunnassa.

Tähän liittyen on toteutettu alueen kuntien keskuudessa useissa eri yhteyksissä tarvekartoitustyötä, jonka tavoitteena on selvittää tarpeet yleensä osuuskuntamuotoiselle yrittäjyydelle mutta myös sille, minkälaisia ensisijaisesti julkisen sektorin palvelutehtäviä voitaisiin toteuttaa osuuskunnan kautta.

Keskeinen ongelma sille, että osuuskuntarakennetta ei ole toistaiseksi hyödynnetty Itä-Lapissa julkisten palveluiden tuottamisen välineenä kytkeytyy siihen, että rakenne tunnetaan valitettavan huonosti. Tältä osin ongelmat ovat valtakunnallisia mutta myönteisiä näkymiä on monessa mielessä kehityksessä myös tältä osin. Yhä enemmän osuuskuntamuotoista liiketoimintaa kehittyi pienten työ- ja palveluosuuskuntien ympärille ja tietoisuus käyttömahdollisuuksista on laajentunut ja laajenee.

Jotta osuuskuntamuotoista liiketoimintaa saataisiin syntymään Itä-Lappiin, tarvitaan sidosryhmänäkökulmasta vahvaa informaation tuottamista. Tältä osin kuntiin on tuotettu tietopaketteja siitä, minkälaisia käyttömahdollisuuksia osuuskuntamuotoiseen toimintaan liittyy, minkälaisia kokemuksia eri puolilla maata on. Lisäksi esiselvityshankkeen tiimoilta järjestettiin 27.10.2016 seminaari, jossa asiaa avattiin paitsi työllisyyden edistämisen näkökulmasta myös elinkeinopolitiikan näkökulmasta.

Keskeinen osa hanketta oli järjestää alueella osuuskuntapainotteinen yrittäjyysvalmennus. Tämä toteutettiin vuoden 2016 loppupuolella niin, että koulutuksen tilaajana oli Lapin TE-toimisto ja koulutuksen tuottajana oli Lapin ammattiopisto. Lisäksi koulutuksen osalta on olemassa optioita tarpeen mukaan ensi vuoden eri vaiheisiin. Toteutettuun valmennuskoulutukseen osallistui 12 henkeä ja palaute koulutuksesta on ollut erittäin myönteinen.

Konkreettinen jatkumo koulutuksesta on, että Kemijärvelle perustetaan paikallisten kalastajien toimesta tuottajaosuuskunta. Tämän merkitys on - paitsi työllistää ihmisiä, luoda elinvoimaa ja lisätä yrittäjätuloa paikkakunnalle - lisätä myönteisen ja käytännönläheisen esimerkin kautta yleistä tietoisuutta siitä, mitä osuuskuntamuotoinen toiminta voi olla. Tämä on osaltaan rohkaisemassa muunlaisen osuuskuntatoiminnan kehittymistä alueelle.

Paitsi valmennuskoulutusta ja informaation tuottamista sidosryhmille, tarvitaan myös oppilaitosyhteyttä. Tämän tiimoilta käynnistetään ensi vuoden alkupuolella yhteistyössä Lapin ammattiopiston kanssa neuvottelut, joiden tavoitteena on rakentaa oppilaitoksen Kemijärven toimipisteen yhteyteen oppilaitososuuskunta, mikä mahdollistaa eri asioita - yrittäjyysopintoja, yrittäjyyskasvatusta, liikeidean testausta turvallisessa ympäristössä ja opintojen suorittamista yritys ympäristössä, kuten edellä todettiin. Tavoitteena on olla luomassa yhdessä oppilaitoksen ja elinkeinopalveluiden kanssa hautomotyyllistä ratkaisua, joka voisi edistää yrittäjyyden syntymistä alueella. Lisäksi tavoitteena on taata olemassa oleville yrityksille työvoimaa vaikkapa

kiirehuippujen tasaamiseen. Osuuskunnan jäsenenä voi olla myös yritys/yrityksiä, mikä takaa edellä mainitun kaltaisen intressiyhteyden syntymisen.

3.5 Osuuskunta lainsäädäntömuutosten kehyksessä

Kuten edellä on todettu, on pitkäaikaistyöttömien kuntoutusta koskevien säädösten osalta muutospaineita. Jo konkreettisesti tapahtuneita muutoksia tässä suhteessa ovat paitsi itse osuuskuntalain uudistaminen vuoden 2014 alusta. Laki selkiytti osuuskunnan perustamiseen ja hallintoon liittyviä ratkaisuja harmonisoiden osuuskuntatoiminnan mahdollisimman samankaltaiseksi suhteessa osakeyhtiöihin. Itse substanssilaeista keskeinen muutos on tapahtunut sosiaalihuoltolain painotuksissa.

Sosiaalihuoltolain muutokset velvoittavat kuntia löytämään osallistamisen ratkaisuja suhteessa erityisryhmiin (mm. vammaiset, vajaakuntoiset) tasa-arvoiselta pohjalta suhteessa muihin lain kohderyhmiin. Asiakkuuksia ei enää erotella muihin erityislakeihin.

3.6 Osuuskunta hallinnollisten uudistusten kehyksessä

Edellä on käsitelty toisen asteen ammatillisen koulutuksen reformia, joka osaltaan on vaikuttamassa niihin edellytyksiin, joita osuuskuntamuotoisella toiminnalla on. Merkittävä kehys on sosiaali- ja terveyspalvelu-uudistus sekä maakuntahallintouudistus. Tässä yhteydessä pitkäaikaistyöttömyyteen kytkeytyvät sosiaalipalvelut ovat vuoden 2019 alusta lähtien maakunnan järjestämisvastuulla olevia palveluita. Lisäksi olemassa oleva TE-hallinto lakkaa ja on jatkossa osa maakunnan palvelutehtävää ns. kasvupalveluiden nimikkeen alla.

Kunnille jää joka tapauksessa jatkossakin tehtäviä, jotka kytkeytyvät myös pitkäaikaistyöttömyyden alentamiseen. Kunnalla säilyy veloitteena edistää kuntalaistensa terveyttä ja hyvinvointia, jossa kehyksessä on olennaista käyttää rakenteita, jotka mahdollistavat joko yhteiskunta- tai työelämäosallisuutta. Kunnille jää lisäksi velvoite edistää elinvoimaa ja

yrittäjyyttä alueella. Osuuskunta tarjoaa tältä osin joustavan mallin sekä avoimen sektorin, että tuetun työmarkkinan tarpeisiin.

4. Loppuyhteenveto

Tämän esiselvityshankkeen kautta on kyetty muodostamaan hankkeen kohdekuntien osalta yhteistä tahtotilaa sille, että osuuskuntarakenne tarvitaan sekä työllisyyden edistämisen, että elinkeinojen kehittämisen näkökulmasta. Hankkeen ohjausryhmä on antanut hyväksyntänsä sille, että ensi vuoden alusta aloitetaan sen selvittäminen, miten Saura-säätiön rakenteisiin lähdetään rakentamaan tuetun työllistämisen osuuskuntaa, jonka tavoitteena on, paitsi konkreettisesti tarjota vaikuttavampia kuntouksen polkuja pitkäaikaistyöttömille, mahdollistaa työllistymistä sellaisille toimialoille, joilla työllistyminen on eri syistä ollut viime vuosina vaikeampaa.

Tällaisia ovat mm. erilaiset ikäihmisten virikeapuun ja kotona asumisen edistämiseen kytkeytyvät palvelut, joita ei kyetä tarjoamaan mm. puutteellisen tarvekartoituksen johdosta kuin myös kehittymättömän yksityisen sektorin vuoksi. Sote-uudistus avanee tältä osin mahdollisuuksia palveluiden joustavampaan tarjoamiseen ja niin, että tässä työssä voidaan hyödyntää osuuskuntarakennetta kuin myös vaikeasti työllistettäviä.

Konkreettisempi toimi liittyy kuntien matkailupalveluiden kehittämistarpeisiin, joissa lähdetään ensi vuoden alusta Kemijärven kaupungin alueella toteutettavan työvoimapolitiittisen hankkeen kautta työllistämään pitkään työttömänä olleita metsureita ja rakennusalan ammattiosajia. Hankkeen tavoitteena on löytää konsepti, joka mahdollistaisi matkailukeskusten ja kuntien virkistysalueiden ja reitistöjen kunnossapidon pitkäjänteisellä ja kestäväällä tavalla.

Yleensäkin kunnissa vallitsee vankka näkemys siitä, että kuntatalouksien ”kestävyydevajetta” pitää hoitaa jatkossa kahdella eri tavalla – työllistämällä pitkäaikaistyöttömiä sellaisiin töihin, joihin on kiistaton tarve mutta joihin ei ole kunta- ja valtionhallinnon niukkenevien resurssien olosuhteissa löydetty maksajatahoa viime vuosien saatossa.

Esimerkiksi Metsähallituksen luontopalveluiden osalta on Itä-Lapin alueella mittava reitistöjen ja rakennusten korjausvelka, jonka suhteen käytettävissä olevat määrärahat ovat vuosi vuodelta

pienentyneet. Tältä osin vetovastuu investoinneista on siirtymässä tulevaisuudessa entistä voimakkaan kuntien elinvoimatehtävän puitteissa tapahtuvaksi toiminnaksi.

Hankkeen täytäntöönpanovaiheessa on jatkettava edelleen järjestelmällisesti työtä tiedon tuottamiseksi osuuskuntatoiminnasta eri ulottuvuuksissaan. Tarvitaan tiedotusta eri kanavia hyödyntäen, tarvitaan koulutusta eri muodoissa ja osuuskuntarakenteen hyödyntämisen kytkemistä kuntien strategisen johtamisen välineeksi. Tämä vaatii pitkäjänteistä työtä mutta ensimmäisiä merkkejä tältä osin on nähtävissä ja kuntien välinen yhteistyökin osoittaa syvenemisen merkkejä, mitä tulee siihen, että alueella olisi seudullista osuuskuntatoimintaa sekä työllisyyden edistämisen että elinkeinojen kehittämisen sektoreilla.

Paljon on työtä tehtävänä mutta ensimmäiset rohkaisevat askeleet on otettu ja suunta ensimmäisten rastien osalta on selvä.