



JAANA PIRKKALAINEN

ITALIAN SOSIAALISET OSUUSKUNNAT

Esimerkki julkisten palveluiden yhteistuotannosta



KSL



Kansan Sivistystyön Liitto KSL ry
Lintulahdenkatu 10, 00500 Helsinki

Kirjoittaja: Jaana Pirkkalainen
Graafinen suunnittelu: Toni Romo

Painettu: ISBN 978-952-6693-19-4
E-kirja: ISBN 978-952-6693-20-0

Paino: Keuruun Laatusano 2016



Italian sosiaaliset osuuskunnat - esimerkki julkisten palveluiden yhteistuotannosta on lisensoitu Creative Commons Nimeä-Epäkaupallinen-Jaa samoin 4.0 Kansainvälinen -lisenssillä.
Tekijät: Jaana Pirkkalainen & Kansan Sivistystyön Liitto KSL ry 2016.



ITALIAN SOSIAALISET OSUUSKUNNAT - ESIMERKKI JULKISTEN PALVELUIDEN YHTEISTUOTANNOSTA

Johdanto	4
Yhteisötalous	7
Sosiaaliset osuuskunnat.....	9
Italian sosiaaliset osuuskunnat	11
Taustaa	13
Sosiaalisten osuuskuntien syntyvaihe	15
Sosiaaliset osuuskunnat osana Italian osuuskuntaliikettä.....	17
Vuoden 1991 laki.....	20
Yhteistuotanto.....	21
Jäsenet ja hallinto.....	23
Ovatko sosiaaliset osuuskunnat onnistuneet?	24
Talous ja työllisyys.....	25
Sosiaaliset tavoitteet	27
Sosiaaliset osuuskunnat ja Suomi	35
Lähteet	43

JOHDANTO



Kolmas sektori mukaan kilpailuun sote-asiakkaista – asiantuntija varoittaa vapaaehtoistyön kaupallistumisesta (Yle 9.11.2015)

Kolmannen sektorin merkitys julkisessa palvelutuotannossa on viime vuosikymmeninä herättänyt laajalti kiinnostusta niin julkishallinnon tutkijoiden kuin poliittisten päättäjienkin keskuudessa. Kolmannen sektorin määritelmä kuitenkin vaihtelee puhujasta ja kirjoittajasta toiseen. Se voi tarkoittaa vapaaehtoistyöhön perustuvaa toimintaa (kuten em. uutisoinnissa), sillä voidaan tarkoittaa yhteisötaloutta (tähän palataan myöhemmin), sen voidaan ymmärtää muodostuvan voittoa tavoittelemattomien yritysten ja yhteisöjen joukosta tai sillä voidaan viitata kansalaisyhteiskuntaan. Selvästi se on kuitenkin jotain yksityisen ja julkisen sektorin ulkopuolella.

Kun kolmannen sektorin osallisuudesta ja asemasta hyvinvointipalveluiden tuotannossa keskustellaan, taustalla on useimmiten oletus, että julkisen sektorin tehtävänä on palveluiden saatavuudesta, tasavertaisuudesta ja jatkuvuudesta huolehtiminen kun taas yksityinen sektori vastaa palvelutuotannon tehokkuudesta. Kolmas sektori eri muodoissaan puolestaan vahvistaa kansalaisten osallisuutta ja täydentää kahden muun sektorin toimintaa palvelutuotannossa.¹

Kolmannen sektorin toimijat (yhdistykset, osuuskunnat, keskinäiset yhtiöt) ovat olleet merkittävässä asemassa erilaisten hyvinvointipalveluiden tuottajina niin meillä kuin muuallakin. Joissakin maissa ne ovat vastanneet suuresta osasta palveluiden tuotantoa, usein ensin hyväntekeväisyytenä kirkon tuella, myöhemmin julkisen rahoituksen kautta osana tilaaja-tuottaja -toimintaa. Tästä näkökulmasta niiden merkitys on ollut ja on osin edelleen paljon isompi kuin edellä esitetty yksityisen ja julkisen palvelutuotannon täydentämistehtävä.

1990-luvulta eteenpäin niin meillä kuin muuallakin Euroopassa julkisen sektorin hallintoa on muovattu kohti yritysmäistä mallia. Tämä uusi julkisjohtaminen (New Public Management) on liittynyt osana uusliberalismin kehitykseen ja käytännössä se on tarkoittanut palvelutuotannon ulkoistamisia ja yksityistämisiä. Samaan aikaan on voimistunut keskustelu julkisen sektorin jäykkyydestä, kansalaisten (tai NPM-kielellä asiakkaiden) osallisuuden lisäämisestä ja yksilöiden vastuusta oman hyvinvointinsa edistämisessä.

1 Jalonen ym. 2013.

Monissa maissa – kuten Saksassa ja Italiassa – kolmannen sektorin toimijat ovat olleet vahvasti mukana julkisten palveluiden tuotannossa. Myös meillä Suomessa järjestöillä on ollut merkittävä rooli sosiaali- ja terveyspalveluiden tuottajina hyvinvointivaltion kukoistuskautenakin. Tämä on joidenkin väitteiden mukaan aiheuttanut sen, että kolmannen sektorin toimijat ovat menettäneet oman erityislaatunsa. Ulkoistamisen, yksityistämisen ja tulosvastuullisuuden myötä on syntynyt erilaisia organisaatiohybridejä eli useamman organisaation muodostamia sektorirajoja ylittäviä uusrakenteita.²

Kolmannen sektorin toimijoiden suhteen on väitetty että tämä kehitys on muovannut niitä yhtäältä enemmän julkishallinnon organisaatioita muistuttaviksi (formaalisuus) ja toisaalta enemmän yritysmäisiksi (tulojen ja liikevaihdon kasvattaminen ilman keskittymistä voiton tavoitteeseen).³ Sama huoli näkyy yllä mainitussa Ylen uutisoinnissa: ”Kolmannen sektorin eli vapaaehtoistyön merkitys kasvaa sote-uudistuksen myötä. Professori Mats Brommels varoittaa kuitenkin, että liika kilpailu ja bisnes voi vahingoittaa vapaaehtoistyötä sote-markkinoilla.”

Kolmannen sektorin toimijat ovat siis enemmän tai vähemmän kiinteä osa julkisten hyvinvointipalveluiden tuotantoa. Aiemmin välttämättömyydestä syntyneiden järjestöjen ja yhdistysten tekemä työ näyttäytyy julkisen sektorin näkökulmasta kiinnostavana vaihtoehtona pienentää julkista kulutusta ja silti mahdollistaa toimivat, laadukkaat ja kaikkien saatavilla olevat palvelut. Yhä enemmän on alettu puhua yhteistuotannosta.

Termi yhteistuotanto (co-production) syntyi 1970 ja -80-luvuilla yhdysvaltalaisen julkishallinnon ja organisaatiotutkijoiden keskuudessa. Alunperin sillä viitattiin kansalaisten tai asiakkaiden suoraan osallistumiseen tuotantoon tai tuotannon suunnitteluun niin julkisella kuin yksityisellä sektorilla. Silloinen kiinnostus liittyi aikakaudella vallinneisiin keskittämisyhtymisiin ja väitteisiin, että suuret yksiköt takaavat parhaiten tehokkaat ja laadukkaat palvelut kaikille. Tämä osoittautui kuitenkin ongelmalliseksi sekä palveluiden näkökulmasta että taustalla olleen ‘yhden toimijan -mallin’ suhteen; osoittautui että suuren julkisen yksikön lisäksi hallintoalueella saattoi toimia useita muitakin organisaatioita, niin julkisia kuin yksityisiä. Toisekseen kävi ilmi, että palveluiden tuotanto ilman tietoa niiden käyttäjien tarpeista oli ongelmallista. Tätä mikrotason (yksilöiden ja ryhmien) aktiivista osallisuutta palvelutuotantoon siis alettiin kutsua yhteistuotannoksi.⁴

Myöhemmin termi on laajentunut (erityisesti Iso-Britanniassa) käsittämään kolmannen sektorin ja julkisen sektorin välisiä yhteistoiminnan muotoja, joissa kolmas sektori toimii palveluiden tuottajina. Muualla Eu-

2 Ks. esim. Junnila ym. 2012; Pirkkalainen & Kaatrakoski 2009.

3 Brandsen & Pestoff 2006.

4 Brandsen & Pestoff 2006.

roopassa yhteistuotanto termillä on viitattu kansalaisten oma-aloitteisesti ja itseorganisoituneesti toteuttamiin hankkeisiin; esimerkkinä tämän suuntaisesta yhteistuotannosta vaikkapa vanhempien perustamat ja ylläpitämät päiväkotiosuuskunnat Ruotsissa.

Myös käsitteet yhteisjohtaminen (co-management) ja yhteiskoordinaatio (co-coordination) viittaavat näihin yhteistoiminnan muotoihin, tosin usein hieman yksittäisen palvelun tuotantoa laajemmassa yhteydessä. Yhteishallinnolla (co-governance) puolestaan viitataan joko alueellisen tai valtakunnallisen tason toimintaan, jossa kolmannen sektorin toimijoilla on myös hallinnollinen asema.⁵

Julkishallintoa, kolmannen sektorin toimintaa sekä yhteisötaloutta tutkineet Taco Brandsen ja Victor Pestoff tiivistävät erilaiset yhteistoiminnan muodot seuraavasti:

- Yhteishallinto viittaa sellaisiin toimintamalleihin, joissa kolmas sektori osallistuu palveluiden suunnitteluun ja tuotantoon (kyse on usein alueellisista tai valtakunnallisista yhteistoiminnan muodoista)
- Yhteisjohtaminen viittaa puolestaan tilanteisiin, joissa kolmas sektori tuottaa palveluita yhteistyössä valtion/kunnan kanssa
- Yhteistuotannolla viitataan ennen kaikkea toimintamalleihin, joissa kansalaiset itse joko kokonaan tai osittain vastaavat palveluiden tuotannosta.

Tiivistäen yhteishallinto tarkoittaa organisaatioiden välillä tapahtuvaa poliittisten linjausten ja suunnittelun prosesseja, kun taas kaksi muuta viittaa suunnitelmien toimeenpanoon ja toteutukseen.

Näin määritellen yhteistuotanto ja sektoreiden välinen yhteistoiminta näyttäytyvät monitasoisena ja myös laajempaa poliittista kiinnostusta herättävänä ilmiönä. Eräs ilmentymä on pohjoismaisten hyvinvointivaltioiden viimeisen kahdenkymmenen vuoden aikana kokema voimakas yksityistämisaalto. Aiemmin vahvan ja keskusjohtoisen hyvinvointivaltion sijaan ovat tulleet hyvinvointipalveluiden markkinat, joilla toimii niin suuria yksityisiä yrityksiä kuin kolmannen sektorin organisaatioitakin. Tässä suhteessa asetelma meillä Suomessa on hyvin samankaltainen. Voidaankin todeta, kuten Pestoff kommentoi Ruotsin tilanteeseen viitaten, että on nähtävissä kaksi “suuresti toisistaan poikkeavaa vaihtoehtoista ske-naariota koskien hyvinvointivaltion tulevaisuutta ja hyvinvointipalveluiden tuotantoa Ruotsissa: joko hillitön yksityistämisen tai suurempi monimuotoisuus. Jälkimmäinen tarkoittaa kansalaisyhteiskunnan ja kolmannen sektorin merkittävää vahvistumista vaihtoehtona niin julkiselle tuotannolle kuin voittoa tavoitteville yrityksillekin hyvinvointipalveluiden tuottajina.”⁶

⁵ emt.
⁶ Pestoff 2009, 200.

YHTEISÖTALOUS

.....

Euroopan unionissa yhteisötalouden määrittelyssä käytetään usein lyhennettä CMAF. Tällöin yhteisötalous käsitetään osuuskuntien (co-operatives), keskinäisten yhtiöiden (mutuals), yhdistysten (associations) ja säätiöiden (foundations) muodostamana taloudellisena toimintana. Tämän hetkisen tiedon perusteella Euroopassa yhteisötalouden piirissä on 14,5 miljoonaa työntekijää eli noin 6,5 % EU-27-maiden työllisistä ja noin 7,4 % EU-15-maiden työllisistä.⁷ Yhteisötalouden osuus Euroopan palkkатыösuhteista on kasvanut vuosien 2002–2003 6 %:sta vuosien 2009–2010 6,5 %:iin. Se tarkoittaa lisäystä 11 miljoonasta työpaikasta 14 500 000 työpaikkaan. Kyse ei ole pelkästään eurooppalaisesta kehityksestä, vaan samansuuntaista kehitys on tapahtunut maailmanlaajuisesti.⁸

Vaikka yhteisötalouden määrittely perustuu yhteisöjen juridiseen muotoon (jota koskeva lainsäädäntö vaihtelee maiden välillä), on olennaista nähdä muodon takaa hahmottuva taloudellisen toiminnan tarkoitus: yhteisöllisen päämäärän tai yhteisen hyvän edistäminen sekä keskinäisen toimintatavan kehittäminen kohti demokraattista päätöksentekoa ja autonomiaa.

Näistä pyrkimyksistä huolimatta yhteisötalous on myös hyvin jännitteinen käsite. Esimerkiksi EU:n sisällä se on määritelty osaksi kilpailukykyä ja kasvustrategiaa. Yhteisötalous mielletään tällöin markkinoiden toimintaa täydentäväksi; sen odotetaan edistävän paikallisten tai piilevien resurssien käyttöönottoa, purkavan markkinajäykkyyksiä sekä lisäävän yritteliäisyyttä ja monipaikallista tuotantoa.⁹

Hieman puhujasta riippuen yhteisötaloudella voidaan siis tarkoittaa markkinoilla toimivia yrityksiä täydentävää palvelutuotantoa, joka paikkaa puutteita siellä, missä markkinoihin perustuva liiketoiminnan malli ei näe riittävää ostovoimaa ja asiakasvirtaa. Sosiaali- ja terveystaloudet ovat hyvä esimerkki tästä; voiton tavoitteluun tähtäävä palvelujärjestelmä ei kykene huomioimaan kaikkein heikoimmassa asemassa olevia väestöryhmiä.

Toisaalta, edeltävästä poiketen, jotkut ymmärtävät yhteisötalouden ennen kaikkea vaihtoehtona kapitalistiselle markkinataloudelle. Tällöin korostuvat yhteisötalouden arvopohjaisuus, rahatalouden ulkopuolelle kurottavien vaihtosuhteiden luominen eli jakaminen, lahjananto sekä

7 EU-27: Itävalta, Belgia, Bulgaria, Kypros, Tsekin tasavalta, Tanska, Viro, Suomi, Ranska, Saksa, Kreikka, Unkari, Irlanti, Italia, Latvia, Liettua, Luxemburg, Malta, Alankomaat, Puola, Portugali, Romania, Slovakia, Slovenia, Espanja, Ruotsi ja Yhdistynyt kuningaskunta. EU-15: Itävalta, Belgia, Tanska, Suomi, Ranska, Saksa, Kreikka, Irlanti, Italia, Luxemburg, Alankomaat, Portugali, Espanja, Ruotsi ja Yhdistynyt kuningaskunta.

8 Borzaga ym. 2014.

9 Monzon & Chaves 2012.

yhteisresurssien rakentaminen ja ylläpitäminen. Myös kysymykset työpaikkademokratiasta ja työntekijäomisteisuudesta, kansalaisten osallisuudesta sekä laajemmin demokraattisten yhteisöjen ja solidaarisen talouden kehittämisestä ovat keskeisiä. Puhutaankin esimerkiksi solidaarisuustaloudesta, osallisuustaloudesta sekä yhteisresursseista (commons).¹⁰

Taustalla tässä keskustelussa on sama kritiikki, joka kohdistuu yritysten tai valtion kykyyn huolehtia hyvinvoinnin tasaisesta jakautumisesta, ekologisten kysymysten huomioimisesta tuotannossa sekä yksilöiden vaikutusmahdollisuuksien turvaamisesta päätöksenteossa. Ratkaisuksi nähdään kuitenkin laajemmin koko kapitalistista järjestelmää koskevat keinot ja päämäärät.

Suomessa yhteisötaloudesta ei juurikaan ole julkisuudessa keskusteltu. Nyt sote-uudistuksen ollessa vielä kesken, on kuitenkin arvioitu että kolmannen sektorin toimijat palaisivat takaisin merkittäväksi osaksi sote-palveluiden tuotantoa.

¹⁰ Esim. Moilanen ym. 2014.

SOSIAALISET OSUUSKUNNAT

.....

Sosiaalinen osuuskunta on sekä Kansainvälisen Osuustoimintaliiton että Euroopan unionin tunnustama yleisnimitys monitoimijaosuuskunnille, joiden jäsenistöön kuuluu palkattua henkilöstöä, vapaaehtoisia, palveluiden käyttäjiä ja heidän omaisiaan sekä sosiaalisesti vastuullisia sijoittajatahoja.¹¹ Ranskassa nimitys on yleisen edun osuustoiminnallinen yhdistys (Société Coopérative d'interêt Collectif). Myös mm. Portugalissa ja Unkarissa on sosiaaliset osuuskunnat tunnustettu lainsäädännössä. Quebecin provinssissa Kanadassa on vuoden 1997 laissa vastaavankaltaiset osuuskunnat nimetty solidaarisuusosuuskunniksi.

Italiassa sosiaalisilla osuuskunnilla on vuosikymmenten mittainen historia ja ne toimivat esikuvina uusille toimijoille eri puolilla maailmaa. Osuuskuntatutkija Pat Conatyn¹² mukaan italialainen sosiaalisten osuuskuntien malli on ainutlaatuinen kolmesta syystä:

1. yhteistuotannon keinoin ne mahdollistavat palkatun henkilökunnan, vapaaehtoisten, palveluiden käyttäjien ja heidän perheenjäsentensä osallisuuden palveluiden suunnittelussa ja kehittämisessä ja näin edistävät hyvinvointia,
2. ne muodostavat uudenlaisia yhteistoiminnan muotoja paikallisten julkisista hankinnoista vastaavien tahojen kanssa samalla kun ne huolehtivat työehdoista ja siten varmistavat myös ammattiliittojen tuen sekä julkisten että yhteisöperustisten palveluiden kehittämiselle,
3. ne houkuttelevat keskinäisten rahastojen kautta edullista sosiaalisen ja solidaarisen pääoman muotoja, jotka puolestaan vahvistavat osuuspankkien ja sosiaalisten rahoitusorganisaatioiden kautta tapahtuvien sijoitusten mahdollisuutta.

Myös meillä käytävässä keskustelussa Italian sosiaaliset osuuskunnat on nostettu esimerkiksi onnistuneesta sosiaalisesta innovaatiosta hyvinvointivaltion tulevaisuudesta tai hyvinvointipalveluiden tuotannosta. Usein kuitenkin ne esitellään historiattomasti eikä niiden keskinäisiin eroihin juuri kiinnitetä huomiota. Tästä syystä onkin tärkeää valottaa sosiaalisten osuuskuntien syntyvaihetta osana laajempaa yhteiskunnallista muutosta. Samoin on tärkeää nostaa esiin osuuskuntien sisäistä kehitystä, keskinäistä erilaisuutta sekä toimintaa ohjaavien arvojen merkitystä käytännön työssä ja uusien yhteiskunnallisten haasteiden edessä.

On myös tärkeää tunnistaa Euroopan sisälläkin vallitsevat rakenteelliset ja kulttuuriset erot, silloin kun pyritään etsimään onnistuneita esimerkkejä, toimivia käytäntöjä sekä uusia toimintamalleja muista maista oman kansallisen palvelutuotannon kehittämiseksi.

¹¹ Conaty 2014.
¹² emt.

Opinnollisia kysymyksiä

- 1. Mitä käsitteellä yhteistuotanto tarkoitetaan? Mihin laajempaan asiayhteyteen se liittyy?**
- 2. Millaisia erilaisia asioita sanalla yhteisötalous saataan tarkoittaa?**
- 3. Mitä sosiaaliset osuuskunnat ovat?**
- 4. Millaisessa yhteiskunnallisessa tilanteessa Italian sosiaalisten osuuskuntien liike syntyi?**
- 5. Millaisia keskusliittoja osuuskunnilla on Italiassa?**
- 6. Miten Italian perustuslaki suhtautuu sosiaalisiin osuuskuntiin? Miten se ne määrittelee ja tyypittelee?**
- 7. Kuvaile yhteistuotannon järjestämistä sosiaalisten osuuskuntien ja hallinnon välillä Italiassa.**
- 8. Miten italialaisten sosiaalisten osuuskuntien menestystä voidaan arvioida? Erittele näkökohtia.**
- 9. Mitä interventionistisilla osuuskunnilla tarkoitetaan?**
- 10. Miten arvioisit sosiaalisten osuuskuntien mahdollisuuksia Suomessa? Mitä sinä voisit tehdä kansalaisena tai päättäjänä?**

ITALIAN SOSIAALISET OSUUSKUNNAT



Usein Italian sosiaalisten osuuskuntien synty liitetään vahvasti 1970-luvun lopulla toteutettuun psykiatrisen sairaanhoidon reformiin. Tämä tarkoitti laitospaikoista luopumista ja uusien toimintamallien syntymistä. Mielenterveyden ongelmista kärsiviä ei enää sijoitettu sairaaloihin vaan ryhdyttiin luomaan sairastuneiden omien yhteisöjen varaan perustuvia toimintakeskuksia.

Tätä reformia johti psykiatri Franco Basaglia, joka oli jo 1970-luvun alusta asti luonut uusia ja edistyksellisiä käytäntöjä Goriziassa ja Triesnten alueella. Basaglia työryhmineen laati säännöt ja toimintalogiikan, joka muovasi hoitajien ja hoidettavien välisiä suhteita ja keskinäistä hierarkiaa, määritteli oikeuksia ja vapauksia sekä henkilökohtaisen tilan kysymyksiä. Fyysiset rajoitukset (esim. ovien ja alueen sulkeminen) ja esimerkiksi sähköshokkien käyttö kiellettiin. Pakkohoitokeinoja rajoitettiin ja hoidon perustaksi muotoutui potilaan suostumus ja tarpeet. Tämä tarkoitti potilaiden kansalais- ja poliittisten oikeuksien palauttamista. Sanalla sanoen luovuttiin ajatuksesta “trouble mental - danger social”.¹³

Uudet käytännöt ja potilaiden vapaaehtoisuutta korostava lähestymistapa alkoi levitä laajemmalle kriittisistä kommentteista ja poliittisesta vastustuksesta huolimatta. Kokeilujen pohjalta laadittiin vuonna 1978 laki, joka laajensi reformin koko maahan. Lain myötä suuret valtiolliset psykiatriset sairaalat lakkautettiin - viimeinen suljettiin 1990-luvun lopussa. Niiden sijaan sallittiin vain yleissairaaloitten pienet (maks. 15 vuodepaikkaa) yksiköt. Lisäksi tavoitteena oli perustaa paikallisia mielenterveyskeskuksia ja lisätä paikallisia asumis- ja kuntoutuspalveluja sekä integroida ihmiset osaksi muuta yhteiskuntaa mm. työllistymisen kautta. Avohoidon merkitys siis kasvoi lain säätämisen myötä, mutta palveluiden rakentamisen tarve ei juuri näkynyt kuntien ja paikallishallinnon budjeteissa, joten seurauksena oli tarve turvata hoito ja kuntoutuminen uusin tavoin.¹⁴

Basaglian kokeiluista syntynyt uusi psykiatrisen hoito- ja kuntoutusmalli on vaikuttanut laajasti Italian ulkopuolellekin, ja se on ollut voimakkaasti vaikuttamassa psykiatrian hoitokäytäntöjen kehittämiseen ja lainsäädäntöön eri puolilla Eurooppaa. Mutta se ei suinkaan syntynyt tyhjiössä eikä riippumattomana laajemmasta yhteiskunnallisesta kehityksestä. Reformin ytimessä oli kansalaisoikeuksien palauttaminen hoitolaitoksissa elämänsä viettäneille ihmisille ja heidän integroitumisensa osaksi yhteiskuntaa. Samalla se tuli kritisoineeksi niin valtion harjoittamaa tulo-

¹³ Vilotti ym. 2014, 58-59.
¹⁴ emt.

rajoihin sidottujen avustusten sosiaalipolitiikkaa kuin hyväntekeväisyyteen perustuvaa sosiaalipalveluiden tuotantoa.

Italiassa on pitkät perinteet vapaaehtoisuuteen perustuvien yleishyödyllisten organisaatioiden toiminnassa, erityisesti sosiaalipalveluiden tuotannossa. Katoliseen kirkkoon kytkeytyvät hyväntekeväisyysinstitutiot ovat pitkään vastanneet vanhusten, vammaisten ja orpojen hoivasta. Myös poliittisen vasemmiston taholla perustettiin keskinäisiä yhtiöitä ja organisaatioita huolehtimaan vakuutuksista, työväestön oloista tai sairastuneista. Täten siis sekä katolinen kirkko että vasemmistolaiset toimijat ovat ylläpitäneet toimintaa tarjoten hyväntekeväisyysjärjestöille poliittista legitimitettä ja institutionaalista tukea.¹⁵

Italiassa sosiaalipalveluiden tuotanto perustuu edelleen vahvasti vapaaehtoistoimintaan perustuvien organisaatioiden tai pienten ammattillisten ja asiantuntijaorganisaatioiden tuottamiin palveluihin. Vielä vuonna 2001 sosiaalipalveluiden toimijoista 70 % oli vapaaehtoisjärjestöjä, 18 % oli pieniä korkeintaan yhdeksän työntekijän ammattimaisia organisaatioita ja vain viidellä prosentilla toimijoista oli enemmän kuin 50 työntekijää. Noin kymmenen prosenttia organisaatioista oli sosiaalisia osuuskuntia, loput juridiselta muodoltaan yhdistyksiä.¹⁶

Verrattuna moniin muihin Euroopan maihin virallinen kolmas sektori (järjestöt, sosiaaliset osuuskunnat jne.) on verrattain pieni. Syyksi on esitetty muun muassa heikkoa ammatillistumista¹⁷ ja pääomittamista, jonka vuoksi vahvaa ammattitaitoa ja suuria investointeja vaativat alat (esim. terveydenhuolto) eivät ole olleet mahdollisia kolmannen sektorin toimijoille. Yksi merkittävä tekijä on myös se, että Italiassa peruskoulutus on vahvasti valtiollinen eikä esim. yksityisiä kouluja juuri ole, päinvastoin kuin monissa muissa maissa. Ja kolmanneksi, vahva epäformaali sektori (perhe, suku) on vastannut hyvin pitkälle erilaista hyvinvointialan toimista.¹⁸

Kaikesta huolimatta sektorin merkitys sosiaalipalveluiden tuottajana on erittäin merkittävä, ja sen merkitys on viime vuosina ollut yhä vain kasvussa. Vuosien 2001–2011 välillä kolmannen sektorin työvoiman määrä kasvoi 39 %, mikä viestii vahvasti sektorilla tapahtuneesta ammatillistumisesta.¹⁹ Italiassa kolmannen sektorin organisaatioiden toiminta on keskittynyt voimakkaasti hyvinvointi- ja erityisesti sosiaalipalveluiden tuottamiseen. Kuten Ranci²⁰ toteaa, kolmas sektori on kooltaan pieni, mutta sitä luonnehtii vahva sitoutuminen paikallisyhteisöihin ja voimakas suuntautuminen sosiaalisen hyvinvoinnin tuottamiseen. Miten on mahdollista, että pieni kolmas sektori on ollut ja on niin merkittävä tekijä Italian sosiaalipalveluiden tuotannossa?

15 Ranci 2015.

16 emt.

17 Rancin (2015) mukaan työllisistä kolmannen sektorin osuus vuonna 2004 oli Italiassa 3,8 % kun esimerkiksi Ranskassa se oli 7,6, Iso-Britanniassa 8,5 %, Saksassa 5,9 % ja Espanjassa 4,3 %.

18 Ranci 2015.

19 Naisten osuus kolmannen sektorin työntekijöistä on 67 %. Tämä on hyvin merkityksellistä, sillä naiset ovat perinteisesti olleet hyvin heikossa työmarkkina-asemassa. (emt.)

20 emt.

TAUSTAA

.....

Italian valtio syntyi 1800-luvun aikana useiden kuningas- tai herttuakuntien yhteenliittymisen kautta. Virallisesti se perustettiin 1861, jolloin maan johtoon asetui kuningas Viktor Emmanuel II. Uuden valtion ja katolisen kirkon tulehtuneiden välien parantamiseksi laadittiin laki, joka antoi enimmäkseen kirkon ylläpitämille hyväntekeväisyysjärjestöille julkis-yksityisen statuksen.²¹ Tämä tarkoitti, että valtio rahoitti järjestöjä puuttumatta niiden toimintaan sallien liki täyden toimintavapauden ja taaten jatkuvan taloudellisen tuen.²²

Valtion osallisuus rajoittui hyväntekeväisyyden rahoittamiseen ja suorien tulotasoon sidottujen avustusten maksamiseen; meille tuttua kunnallista julkisen sektorin palvelutuotantoa ei käytännössä päässyt syntymään. Italian julkinen sosiaalihuolto on tarkoittanut siis hyvin rajallisia tulonsiirtoja ja vielä rajallisempaa palvelutuotantoa, jota on täydentänyt vaihteleva ja organisoimaton määrä tulosidonnaisia avustuksia. Sosiaalihuollosta ovat vastanneet osin alueelliset ja paikalliset organisaatiot, eikä keskushallinnolla ei ollut ohjausjärjestelmää, eikä myöskään ohjeistusta tai kansallisia standardeja koskien palveluja tai rahallisia avustuksia.²³

Aina 1990-luvulle asti valtion rahoitus tapahtui viiden rahoitusmallin kautta:

1. Lakisääteiset rahansiirrot liittyen organisaatioiden asemaan puolijulkisina organisaatioina (IPAB). Ne olivat harkinnanvaraisia, niitä myönsivät paikalliset tai keskushallinnon poliitikot ja virkamiehet eikä niiden käyttöä, määrää ym. oltu säädelty.
2. Valtion avustukset, jonka käyttöä tai käyttäjää ei myöskään valvottu. Sekä lakiin perustuvat että yleisinä avustuksina jaettu rahoitus perustui harkinnanvaraisuuteen. Tämä puolestaan yhdistettynä valvonnan puutteeseen mahdollisti rahoituksen käyttämisen poliittisen neuvotteluaseman parantamiseen ja suosion kalasteluun.
3. Maksusitoumukset (voucher), joita myönnettiin avun tarpeessa oleville tietyn palvelun hankkimiseksi. Viime aikoina yleistymässä oleva malli, jossa muodollisesti palvelun tarvitsijalla on valinnan mahdollisuus. Käytännössä huono-osaisimmille väestöryhmille tarkoitettujen palveluiden osalta tämä toteutuu vain satunnaisesti.
4. Epäsuorat maksut, joilla kolmannen sektorin organisaatioille korvattiin valtion apuun oikeutetuille henkilöille tuotettujen palveluiden aiheuttamat kulut. Tämä oli tyyppillistä erityisesti (vanhusten) asumispalveluiden tuotannossa. Palvelua

21 Myös jotkin poliittisiin puolueisiin kallellaan olevat keskinäiset yhdistykset saivat saman aseman.

22 Istituto di Pubblica Assistenza e Beneficenza (IPAB). Niiden asema kumottiin lainsäädännöllä vuonna 2001. Laki 238. Ks. Ranci 2015.

23 Bertolini ym. 2011.

tarvitsevilla ei ollut mahdollisuutta valita palvelua hinnan perustella sen enempää kuin palvelun tuottajaakaan.

5. Kolmannen sektorin organisaatioiden tuottamien yleishyödyllisten palveluiden hankintaan liittyvien sopimusten kustannukset.²⁴ Tämä malli yleistyi 1990-luvulla, ja periaatteessa se perustui säännöksiin, joissa määriteltiin palvelun sisällöt ja tuottajalle asetetut muut vaatimukset. Käytännössä ohjesäännöt eivät parantaneet rahoituksen kohdentumista tai tuotannon tehokkuutta; säännökset olivat laadun ja muiden vaatimusten suhteen hyvin väljät, eikä sopimuksia toisaalta myöskään valvottu valtion toimesta nimeksikään. Myöskään paikallisviranomaisilla ei ollut osaamista tai keinoja valvonnan toteuttamiseen. Muotoseikoista huolimatta tämä järjestelmä ei käytännössä juurikaan eronnut aiemmin mainituista.

Valtion ja kolmannen sektorin suhdetta Italiassa on luonnehdittu keskinäisen mukautumisen (mutual accommodation) malliksi. Julkishallinnon ja kolmannen sektorin organisaatioiden välisten hankkeiden koordinointi on tapahtunut pääasiassa paikallisine neuvotteluine, joiden sisältö on ollut yksityiskohtiin keskittyvää ja fragmentaarista. Valvonnan puute ja paikallisten poliittisten toimijoiden asema neuvotteluissa johti poliittisiin sidoksiin kolmannen sektorin organisaatioiden ja puolueiden välillä. Rahoitusmalli loi siis keskinäisen riippuvuuden julkisen ja kolmannen sektorin välille, ja samalla se siirsi julkisvallan valvonta- ja suunnitteluvastuuta yksityisille voittoja tuottamattomille organisaatioille. Tämä ohjasi organisaatioita poliittisen kannatuksen hankkimisen välineeksi ja suosikkijärjestelmien rakentumiseen osana kolmatta sektoria.²⁵

Kansalaisyhteiskunnan ja kolmannen sektorin toimijoiden tavoitteiden ja etujen ajaminen tapahtui siis ennen kaikkea katolisen kirkon, poliittisten puolueiden ja ammattiliittojen edustajien kautta. Se esti kolmannen sektorin toimijoiden itsenäisen yhteiskunnallisen aseman ja vaikutusvallan kehittymisen hyvin pitkään.²⁶ Tämän kaltainen klientelistisiä²⁷ piirteitä omaava järjestelmä oli vallitseva II maailmansotaan asti. Sodan jälkeen yhteiskunnallinen ilmapiiri muuttui, erilaiset protestiliikkeet nousivat, kirkon asemaa vastustettiin voimakkaasti ja niin edelleen. Tämä tarkoitti myös sitä, että hyväntekeväisyysjärjestöjen rahoitus ja toiminta saivat kritiikkiä osakseen; se nähtiin esteenä hyvinvointivaltion ja sen säätelyjärjestelmän kehittymiselle ja suoranaisena julkisten varojen tuhlausena. Rancin²⁸ mukaan tämä kritiikki loi pohjaa 1970-luvulla alkaneelle kolmannen sektorin uudistumiselle. Sen myötä aiemmin hyväntekeväisyysdeksi ymmärretty vapaaehtoistyö alettiin nähdä kansalaisaktiivismina ja sosiaalisen syrjäytymisen vastustamisena.²⁹

Tässä muutoksessa erilaisilla yhteiskunnallisilla liikkeillä on ollut suu-

24-26 Ranci 2015.

27 Klientelismi: järjestelmä, jossa virkamiehillä on vastavuoroisiin palveluksiin perustuvia henkilökohtaisia suhteita julkisen vallan ulkopuolisiin toimijoihin.

28 Ranci 2015.

29 Uudistuksia vauhditti paitsi EU:n myötä vaadittu julkisen kulutuksen supistaminen, myös 1990-luvulla paljastuneet laajat korruptiotapaukset.

ri merkitys. Edellä esitetty valtiorakenteen heikkous, familialismi, kirkon vaikutusvalta ja poliittinen korruptio saivat aikaan hyvin voimakkaita yhteiskunnallisia liikkeitä: 1960- ja 70-luvuilla työläisten ja opiskelijoiden liike, seuraavilla vuosikymmenillä laitoshoidon purkamiseen ja sosiaalikeskusten³⁰ perustamiseen tähdänneet liikkeet sekä tietenkin kukoistava osuustoimintaliike. Tässä murroksessa kehittyi siis myös aiemmin kuvattu psykiatrisen sairaanhoidon reformi. Viranomaisten ja poliittisten päättäjien kyky ja tahto rakentaa uudenlaista kulttuuria ei ollut mitenkään itsestään selvää.

SOSIAALISTEN OSUUSKUNTIEN SYNTYVAIHE

Edellä esitelty hyväntekeväisyysjärjestöjen rahoitusmalli ja valtion perheille suoraan maksamat avustukset eivät vastanneet enää yhteiskunnan tarpeisiin. Mielenterveyskeskuksia perustettiin, mutta hitaasti, eivätkä asumiseen tai toimeentuloon liittyvät kysymykset nekään ratkenneet samaa tahtia sairaaloiden sulkemisen kanssa. Kun 1970- ja 80-luvulla Italia kärsi suurtyöttömyydestä ja valtion talouden ongelmista, oli selvää, ettei eri tavoin toimintarajoitteisten ihmisten integroituminen yhteiskuntaan ja työmarkkinoille onnistunut.

Samaan aikaan erilaisten sosiaalipalveluiden tarve ja luonne muuttui: mielenterveyspotilaiden lisäksi myös työttömien kasvava joukko, päihdeongelmaiset sekä siirtolaiset tarvitsivat uudenlaisia eettisesti ja sosiaalisesti perusteltuja tukipalveluita. Vuonna 1978 perustettu Kansallinen terveydenhuollon palvelujärjestelmä (Servizio Sanitario Nazionale) mahdollisti terveydenhuollon ilman vakuutuksia, mutta sekään ei tuonut ratkaisua sosiaalipalveluiden tarpeelle.

Ensimmäiset sosiaaliset osuuskunnat syntyivät tilanteessa, jossa kansantalous oli kroonisesti alijäämäinen, työttömyysluvut kasvoivat, poliittinen ilmapiiri oli hyvin jännitteinen ja perinteiset kolmannen sektorin toimijat kriittisen arvioinnin kohteena. Kuten edellä todettiin erityisesti sosiaalipalveluiden osalta valtion merkitys oli pieni, joten kirkon, poliittisten järjestöjen sekä perheen merkitys oli keskeinen tuen tarpeessa olevien auttamisessa.

Alkuvaiheessa sosiaaliset osuuskunnat muistuttivat toiminnaltaan yhdistyksiä ja muita vapaaehtoisuuteen perustuvia yhteenliittymiä. Mutta 1980-luvun kuluessa ne kehittyivät erikoistuneemmiksi ja ammatillisemmiksi selviytyäkseen vähentyvän rahoituksen ja lisääntyvien tarpeiden ristipaineessa, samalla kun ne pyrkivät irtaantumaan keskinäisen mu-

30 Sosiaalikeskukset ovat usein vallattuihin tiloihin perustettuja autonomisia toimintakeskuksia, joita ylläpitää vapaaehtoisjoukko, toisinaan osuuskunnan muotoon organisoituneena. Ne pyrkivät luomaan tilaa ja toimintaa paikallisyhteisönsä jäsenille tai luomaan tukipalveluja vapautuneille vangeille, päihdeongelmaisille ja pakolaisille. Usein tiloissa pyritetään kahvilaan, info-shoppiin, erilaisiin työpajoihin jne. Toiminnan sisältö määräytyy paikallisyhteisön tarpeiden ja toimintaan osallistuvien osaamisen pohjalta.

kautumisen kulttuurista. Kehittämällä sisäistä toimintaansa ne pyrkivät sovitteluun keskenään ristiriitaisia ulkoisia vaatimuksia ja vuosikymmenen kuluessa ne vakiinnuttivat asemansa julkisten palveluiden tuottajina osana kolmatta sektoria.

Lainsäädäntö ei tässä vaiheessa kuitenkaan tunnistanut tätä kehittyvää uutta organisaatiomuotoa, vaan selkeästi erotteli juridiset yhteisöt yleishyödyllisiin ja kaupallisiin yhteisöihin. Kolmannen sektorin järjestöillä ei ollut oikeutta omaehtoiseen tuotannolliseen toimintaan. Poikkeuksena olivat osuuskunnat, jotka luokiteltiin selkeästi liiketoimintaa harjoittaviksi yrityksiksi, joilla kuitenkin oli yhteisöllisiä ja yleishyödyllisiä tavoitteita.

Osuustoiminnan periaatteiden mukaisesti osuuskunnat rajoittavat voitonjakoa ja niiden hallinto on demokraattinen ääni/jäsen -periaatteen mukaisesti. Näistä syistä johtuen juuri osuuskuntamuoto oli selkeä valinta kun uudenlaisia yritysmäisiä sosiaalipalveluiden tuottajia alkoi syntyä. Erottuakseen perinteisistä osuuskunnista, joiden pääasiallinen tavoite oli jäsentensä (kollektiivisista taloudellisista) eduista huolehtiminen, nämä uudet osuuskunnat alkoivat kutsua itseään sosiaalisiksi solidaarisuus-osuuskunniksi. Tällä haluttiin korostaa niiden jäsenkuntaa laajempaa yhteisen hyvän tuottamisen tavoitetta.³¹

Jo alkuvaiheessa sosiaaliset osuuskunnat jakautuivat kahteen sektoriin; yhtäältä sosiaalipalveluiden tuotantoon ja toisaalta toimintarajoitteisten henkilöiden työllisyyden hoitoon. Sosiaalipalveluita tarjoavat osuuskunnat tuottivat esimerkiksi erilaisia tuetun asumisen palveluita, kun taas työttömyyden hoitoon keskittyneet osuuskunnat pyrkivät luomaan toimintarajoitteisille pysyviä työpaikkoja. Osuuskuntia perustivat sosiaali- ja terveystalouden ammattilaiset, yhdessä omaisten ja muiden kiinnostuneiden kanssa. Ensimmäiset sosiaaliset osuuskunnat syntyivät siis vahvasti ruohonjuuritason aloitteesta, ne suuntautuivat kohden paikallisyhteisöjä ja ne rakentuivat usein monitoimijamallin mukaisesti.

On kuitenkin tärkeää huomata, ettei sosiaalisia osuuskuntia syntynyt laajasti koko maahan, vaan ennen kaikkea pohjoisiin maakuntiin. Tähän lienee vaikuttanut useampikin seikka. Kirkon asema etelässä ja vasemmiston vaikutus pohjoisessa sekä osuustoiminnan pitkä perinne ko. alueilla lienevät keskeisimpiä tekijöitä.³² Ensimmäiset uudenlaisen monitoimijamallin kokeilut tehtiin jo 1960-luvun alussa, ensin Lombardiassa sijaitsevassa Bresciassa 1963 ja seuraava vuonna 1966 Marchen alueella Adrianmeren rannikolla.³³

Nykyisin tilanne on muuttumassa. Vuoden 1996 tietojen mukaan sosiaalisista osuuskunnista 67 % toimi pohjoisessa, maan keskiosissa 15 % ja etelässä 18 %. Vuonna 2005 etelässä toimivien osuuskuntien osuus oli kasvanut 34 %:iin, maan keskiosissa määrä oli noussut 19 %:iin ja pohjoisessa osuus laskenut alle viidenkymmen prosentin.³⁴

31 Borzaga ym. 2014; myös Thomas 2004.

32 Pohjoisen maakunnista erityisesti Emilia Romagna on paitsi yksi Euroopan taloudellisesti vauraimmista alueista myös yksi maailman osuustoiminnallisimmista alueista. Osuuskuntien merkitys alueen taloudessa ja tuotannossa on merkittävä siitä huolimatta, että monet osuuskunnista ovat pieniä tai keskisuuria yrityksiä. Valtiolaisen lainsäädännön lisäksi aluehallinto - joka on ollut vahvasti kommunististen ja sosialististen puolueiden hallussa - on mahdollistanut osuustalouden kehittymisen omanlaisekseen Emilia Romagnan malliksi.

33 Conaty 2014.
34 Gonzales 2010.

SOSIAALISET OSUUSKUNNAT OSANA ITALIAN OSUUSKUNTALIIKETTÄ

Osuuskuntien asema on ollut Italiassa hyvin erityinen. Perustuslaissa osuuskunnat tunnustetaan yhteisinä, joiden tavoite on yleisen edun, työntekijöiden aseman ja muun sosiaalisen hyödyn edistäminen. Tämän perustuslaillisen asemansa vuoksi ne ovat myös erilaisessa asemassa kuin voittoa tavoittelevat yritysmuodot. Perustuslain artiklassa 44 todetaan, että yksityistä taloudellista toimintaa voi vapaasti harjoittaa, mutta sitä ei voida toteuttaa vastoin yleistä etua tai siten, että se vaarantaa turvallisuutta, vapautta tai inhimillistä arvokkuutta.³⁵

Perustuslaki siis tunnustaa mahdollisuuden konfliktiin yritystoiminnan ja yhteisön edun välillä, samalla kun se osoittaa liiketoiminnan kautta tuotetun yhteiskunnallisen tarkoituksen ja tehtävän osuuskunnille. Perustuslaissa osuuskunnille annettu erityisasema on myös ohjannut muuta lainsäädäntöä tukemaan osuuskuntia mahdollistamalla niille tietyin osin suosituimmuusaseman.³⁶ Vuoden 2006 laki yhteiskunnallisista yrityksistä on osin muuttanut osuuskuntien juridista asemaa, vaikka käytännössä lain myötä perustetuista yhteiskunnallisista yrityksistä suurin osa on muodoltaan sosiaalisia osuuskuntia.³⁷

Italiassa on useita osuuskuntien keskusjärjestöjä. Suurimmat niistä ovat ”punainen” LegaCoop (Lega Nazionale delle Co-operative e Mutue), joka on historiallisesti ollut lähempänä sosialistien ja kommunistien poliittista koalitiota, ja ”valkoinen” ConfCoop (La Confederazione Co-operative Italiane) jolla puolestaan on ollut historialliset kytköksensä konservatiivisempaan kristillisdemokraattiseen³⁸ ryhmittymään.³⁹ Muita valtakunnallisia joskin pienempiä järjestöjä ovat AGCI, UNCI ja UNICOOP. Viime mainituilla järjestöillä on huomattavasti vähemmän sidoksia sosiaalisiin osuuskuntiin ja ne edustavat alle 22 % kaikista osuuskunnista ja vain 9 % osuuskuntien kokonaisuusjäsenmäärästä.⁴⁰

Osuuskuntien keskusliitot ovat myös merkittävä taloudellinen toimija: ne ylläpitävät rahastoja, joiden tehtävänä on osuustoiminnan edistäminen. Rahastojen varat kerätään jäsenosuuskunnilta. Jäsenosuuskunnat on veloitettu jakamaan 3 % vuotuisesta ylijäämästään rahastoihin ja osuuskunnan lopettamisen yhteydessä sen jäljelle jäänyt varallisuus hajautetaan näihin rahastoihin.⁴¹ Tämä toimintamalli tekee keskusjärjestöistä merkittäviä taloudellisia toimijoita ja osuustoiminnan edunvalvoja.

Osuuskuntien keskusliitoilla on myös laissa tunnustettu asema osuuskuntien edustajana niin paikallisella kuin valtakunnallisella tasolla. Ne edustavat yli 70 000 osuuskuntaa ja niiden 11 000 000 jäsentä. Sosiaalisista osuuskunnista yli 65 % kuuluu johonkin osuuskuntien kes-

35 & 36 Fici 2010.

37 Antonucci 2015.

38 Huom! Puolueena kristillisdemokraatit lakkautettiin vuonna 1994.

39 Ranci 2015; Gonzales 2010.

40 Gonzales 2010.

41 Fici 2010.

kusjärjestöön, joten niillä on erittäin merkittävä rooli myös sosiaalisten osuuskuntien toiminnan edistämässä, turvaamisessa ja avustamisessa. Keskusliitot tarjoavat jäsenilleen niin taloushallintoon kuin sopimuskäytäntöihin liittyvää tukea sekä projektien hallintaan ja kaupallisten palveluiden kehittämiseen liittyvää neuvontaa.⁴²

Osuuskuntien järjestäytyminen on kolmiportainen: 1) valtakunnalliset osuuskuntien liitot (suurimpina LegaCoop ja ConfCoop), 2) toimialoittain jakautuneet alueelliset tai maakunnalliset liittojen yhdistykset, joihin 3) yksittäiset osuuskunnat kuuluvat joko suoraan tai konsortion kautta.

Suurimmat keskusliitot ovat rakenteeltaan hyvin samankaltaisia, Niillä on sama määrä toimialoittain muodostettuja alueellisia tai maakunnallisia yhdistyksiä ja molemmat ovat perustaneet oman yhdistyksensä sosiaalisia osuuskuntia varten: Federsolidarietà ja Legacoopsociali.

Sosiaalisilla osuuskunnilla on perinteisistä osuuskunnista osin poikkeava missio; jäsenten edun sijaan ne pyrkivät edistämään laajemmin paikallisyhteisön etua tarjoamiensa palveluiden kautta. Mikä vaikutus osuuskuntien keskusliitoilla on - niiden poliittinen ja historiallinen tausta huomioiden - sosiaalisten osuuskuntien kykyyn vahvistaa kansalaisyhteiskuntaa?

Gonzalesin mukaan kansalaisyhteiskunnan vahvistamiseen pyrkiminen edellyttää, että osuuskuntaliitot tukevat sosiaalisia osuuskuntia paitsi "taloudellisina organisaatioina myös yhteisöllisinä toimijoina, joiden toiminnan vaikutus on laajempi kuin vain palveluiden tuottaminen yksittäisille asiakkaille ja/tai palveluiden käyttäjille".⁴³

Keskusliittojen toiminta ei rajoitu yksittäisten osuuskuntien toiminnan tukemiseen, vaan ne myös edustavat sosiaalisia osuuskuntia kulttuurisesti ja poliittisesti. Ne toimivat keskeisinä sillanrakentajina, mutta myös mahdollisina portinvartijoina suhteessa muuhun yhteiskuntaan, joten niiden näkemysten vaikutus sosiaalisten osuuskuntien kehitykseen on merkittävä.⁴⁴

Kuten jo edellä kävi ilmi osuuskuntien keskusliitot ovat poliittiselta ja historialliselta taustaltaan erilaisia. Vaikka 2000-luvulle tultaessa Italian poliittisen kentän jakolinjat ovat muuttuneet, samoin kuin ammattiyhdistysliikkeen ja katolisen kirkon asema, näkyvät historialliset ja poliittiset erot käytännön toiminnassa edelleen.

LegaCoopin historiaan kuuluvat kiinteät yhteydet niin ammattiyhdistysliikkeeseen kuin valtioonkin. Tämä heijastuu Legan pyrkimyksenä toimia tiiviissä yhteistyössä julkisen sektorin kanssa palveluiden laadun kehittämiseksi samalla kun se pyrkii herättämään yleistä kiinnostusta edistyskellisempiin sosiaalisiin tavoitteisiin. Sosiaaliset osuuskunnat ymmärretään ennen kaikkea tässä viitekehyksessä sosiaalisia palveluita

42 Gonzales 2010.

43 Gonzales 2010, 233.

44 Gonzales 2010

tuottavina organisaatioina, jotka käyttävät liiketoiminnan keinoja tavoitteensa saavuttamiseksi.

Sosiaalisten osuuskuntien tulevan kehityksen Legan edustajat kytkevät suurten yksityisiä yrityksiä muistuttavien osuuskuntien kehittymiseen, jotka heidän mukaansa kykenisivät vastaamaan moniulotteisiin sosiaalisiin ongelmiin tehokkaasti. Yhteisöllinen tuotanto ja sosiaalinen kestävyys korostuvat Legan orientaatioissa, jossa sosiaaliset osuuskunnat asettuvat ennen kaikkea palvelun tuottajan rooliin. Osuuskuntien jäsenyyskysymyksessä Lega noudattaa valikoivaa linjaa; osuuskuntien tehtävä on vahvistaa erityisesti työntekijäjäsenten ja osin palveluiden käyttäjien (kuluttajien) etuja.

Valtion talouden kriisi on muovannut viime vuosina myös Legan näkökulmaa. Yhä vahvemmin on alettu puhua sosiaalisten osuuskuntien itsenäisemmästä asemasta uudenlaisen hyvinvoinnin rakentajina, mutta yhteistyö julkisen sektorin kanssa nähdään silti olennaisen tärkeänä. Valtion toimesta tapahtuva sääntely nähdään olennaisena pyrkimyksessä luoda kolmannen sektorin toimijoille rakentava rooli hyvinvointivaltion uudelleen organisoinnissa; valtio takaa kansalaisoikeudet, ja sosiaaliset osuuskunnat avustavat sitä heikompiosaisten ja haavoittuvien ryhmien oikeuksien suojelemisessa.⁴⁵

Confcooperative näkee sosiaaliset osuuskunnat ensisijaisesti mahdollisuutena laajentaa kansalaisyhteiskuntaa valtion rinnalle. Katolisen kirkon subsidiariteetti-periaatetta⁴⁶ ja historiallista eettiseen solidaarisuuteen sitoutumista heijastellen ConfCoop suosii ajatusta julkisesta sektorista irtisanoutumisesta ja puhuu kansalaisten osallisuudesta ja yhteisöjen vastuusta sosiaalisten epäkohtien ratkaisemisessa.

ConfCooperative jakaa Legan kiinnostuksen hyvinvointipalveluiden markkinoita kohtaan, samalla kun se suhtautuu kriittisesti sosiaalisten osuuskuntien riippuvuuteen valtiosta. Laajempi osallisuus hyvinvointipalveluiden sopimustoimintaan julkisen sektorin kanssa muuttaa heidän mukaansa sosiaaliset osuuskunnat jonkinlaisiksi julkisen sektorin työvoimapooleiksi ja asettaa ne marginaaliseen asemaan palveluiden tuottajina. ConfCoop korostaa moniulotteisen jäsenosuuskuntiensa keskinäisen solidaarisuuden kehittämistä työntekijöihin tai kansalaisiin (laajasti ymmärrettynä) keskittymisen sijaan. Tähän perustuen ConfCoop on pyrkinyt luomaan yhteisölliseen solidaarisuuteen ja inklusioon perustuvaa toimintakulttuuria, jonka fokus kuitenkin on jäsenistön eduissa.

⁴⁵ Gonzales 2010

⁴⁶ Periaatteen mukaan perheiden ja sukujen tehtävä on vastata läheisistään.

VUODEN 1991 LAKI

.....

Sosiaaliset osuuskunnat tunnustettiin Italian lainsäädännössä vuonna 1991 (Laki 381/1991). Ne määritellään jäsentensä omistamiksi sosiaalista arvoa tuottaviksi organisaatioiksi, joiden tarkoituksena on palvella yhteisön yleistä etua tukemalla henkilökohtaista kehitystä ja integroimalla henkilöitä yhteiskuntaan tarjoamalla sosiaali- ja hyvinvointipalveluita sekä erilaisia toimintarajoitteisten henkilöiden työllistymistä tukevia toimia.⁴⁷ Lain valmistelussa ei kuitenkaan oltu täysin yksimielisiä osuuskuntaliikkeen sisälläkään: vasemmistolaiset osuustoimijat eli LegaCoop olivat lain suhteen epäileväisiä ja lakia tukemaan asettui katolinen osuuskuntien yhteenliittymä ConfCoop.⁴⁸

ISTATin (Italian tilastokeskus) mukaan sosiaalisia osuuskuntia oli ennen vuoden 1991 lakia reilut kaksituhatta. Vuoteen 1996 mennessä määrä oli kasvanut liki neljään tuhanteen ja viimeisimmän tilastotiedon mukaan niitä oli vuonna 2011 jo 11 264. Näistä enemmistö 6500 toimi sosiaalipalveluiden tuottajina (A-tyyppi) ja 4500 B-tyypin työllistävinä osuuskuntina. Loput olivat joko sekamuotoja tai osuuskuntakonsortioita. Noin 20 % nykyisin toimivista sosiaalisista osuuskunnista on perustettu ennen vuotta 1991.⁴⁹

Vuonna 2005 liki puolet keskisuurten ja suurten kaupunkien sosiaalipalveluista tuotettiin yksityisten yleishyödyllisten organisaatioiden toimesta, ja tästä n. 80 % tapahtui sosiaalisten osuuskuntien kanssa solmitujen sopimusten kautta. Kilpailutuksen tuloksena syntyneitä sopimuksia oli ainoastaan 30 %, loput sopimuksista syntyivät paikallishallinnon ja sosiaalisten osuuskuntien neuvottelujen kautta. Tämä on mahdollista Italian lainsäädännön salliessa viranhaltijoille mahdollisuuden suosia paikallisia sosiaalisia osuuskuntia julkisissa hankinnoissa. Tämä asema ei kuitenkaan EU:n kilpailusäädösten vuoksi ole ollut itsestäänselvyys. Tällä hetkellä Euroopan komission kanssa tehdyn päätöksen perusteella paikallishallinnolla on oikeus solmia suoria alle 300 000 euron sopimuksia B-tyypin (toimintarajoitteisia työmarkkinoille integroivien) osuuskuntien kanssa.⁵⁰

Laissa sosiaaliset osuuskunnat jaetaan kahteen ryhmään. A-tyypin osuuskunnat tuottavat sosiaali- ja terveystalvveluita sekä opetus- ja kulttuuripalveluita, Esimerkkeinä vaikkapa vanhusten asumispalvelut, perusterveydenhuollon palvelut, hammashoito sekä erilaiset kulttuurialan tuotannot ja ympäristönsuojeluun liittyvät aloitteet.

B-tyypin osuuskunnat keskittyvät ennen kaikkea eri tavoin toimintarajoitteisten henkilöiden kuntoutukseen ja työllistämiseen. Lain myötä

47 Borzaga ym. 2014

48 Vanek 2001.

49 Sosiaalisten osuuskuntien lukumäärästä ilmoitetaan lähteestä riippuen hieman erilaisia lukuja. Syy lienee erot tilastointitavoissa ja ajankohdissa eri toimijoiden välillä. Borzaga & Fazzi ilmoittavat luvuksi yli 12 000 ja Conaty puolestaan yli 14 000.

50 Bland 2013.

laajeni myös palveluiden käyttäjien ryhmittely kattamaan vammaisten ja mielenterveyden ongelmista kärsivien lisäksi mm. päihdeongelmaisia, vapautuneita vankeja ja ongelmaperheiden alaikäisiä lapsia.

YHTEISTUOTANTO

.....

Tällä hetkellä sosiaaliset osuuskunnat vastaavat tarpeisiin, joihin valtio ei kykene tai halua vastata yhtäältä korkeiden kustannusten ja toisaalta julkisen sektorin rakenteellisten ja hallinnollisten jäykkyyksien vuoksi. Erityisesti tämä koskee vammais-, mielenterveys- ja vanhuspalveluita. Sosiaaliset osuuskunnat ovat olennainen osa Italian hyvinvointipalveluiden järjestelmää ja julkishallinto niiden pääasiallinen rahoittaja.⁵¹

Sosiaaliset osuuskunnat edustavat siis aiemmin esiteltyä yhteistuo-
tannon mallia hyvinvointipalveluiden tuotannossa. Ne poikkeavat perinteisestä kolmannen sektorin vapaaehtoistoiminnasta harjoittamansa liiketoiminnan vuoksi ja yksityisistä yrityksistä sosiaalisen tavoitteensa ja mm. voitonjakoon liittyvien rajoitteiden vuoksi.

Vuoden 1991 laki mahdollistaa useampia julkisen tuen ja kannustimien muotoja:

1. Muita yritysmuotoja alempi yritysverotus.
2. Alennettu arvonlisävero; sosiaalisilla osuuskunnilla se on neljä prosenttia kun normaali verokanta on 21 %.⁵²
3. B-tyyppin osuuskunnat on vapautettu työntekijöiden lakisääteisistä sosiaaliturvamaksuista toimintarajoitteisten työntekijöiden osalta.
4. Sosiaalisille osuuskunnille annettaviin lahjoituksiin kohdentuvat verohelpotukset.
5. Ylijäämä on veroton mikäli se sijoitetaan osuuskunnan investointirahastoon.
6. Jaettavien voittojen määrä on rajoitettu 80 %:iin kokonaistuotosta, eikä se osuutta kohden saa ylittää 2 %:ia Italian postilaitoksen myöntämien obliigaatioiden hinnasta.
7. Julkisten sijoitusten osuus on sallittu korkeintaan seitsemään prosenttiin A-tyyppin osuuskunnissa ja 50 %:iin B-tyyppin osuuskunnissa.

Kuten edellä jo mainittiin sosiaalisten osuuskuntien asemaa tuetaan myös siten, että julkishallinnon on mahdollista tehdä erityisiä sopimuksia B-tyyppin osuuskuntien kanssa. Osuuskunta velvoitetaan toteuttamaan so-

⁵¹ Borzaga & Fazzi 2014.

⁵² Tämän on ennakoitu nousevan 10 %:iin, mutta ajankohdasta ei ole tietoa. Osuuskuntaliitot pyrkivät lobbaamaan estääkseen tämän (Conaty 2014).

pimuksen mukainen tilaus palkkaamalla tietty määrä toimintarajoitteisia henkilöitä (vähintään 30 % työntekijöistä).

Yhteistuotanto on siis alun alkaen ollut mahdollista sosiaalisten osuuskuntien käytännön toiminnassa. Mutta kuten Antonucci toteaa, vuonna 2000 voimaan astunut laki 328/2000 tarjosi toimijoille - niin vapaaehtoisjärjestöille kuin sosiaalisille osuuskunnillekin - mahdollisuuden ja jopa suoranaisen vaatimuksen osallisuudesta sosiaalipoliittisten aloitteiden ja interventioden suunnittelussa ja hallinnoinnissa; tässä lähdettiin oletuksesta, että palveluiden käyttäjien osallistuminen parhaiten takaa toiminnan tehokkuuden ja vaikuttavuuden.⁵³

Julkisen rahoituksen lisäksi sosiaaliset osuuskunnat voivat hankkia rahoitusta myös mm. jättämällä jakamatta ylijäämää jäsenilleen ja näin vahvistamalla omaa pääomaansa. Tai ne voivat suoraan korvamerkitä ylijäämän sijoitettavaksi edelleen tavoitteidensa mukaisiin sosiaalisiin hankkeisiin. Myös sijoitukset muihin eettisiin yrityksiin ovat mahdollisia.

Ulkopuolisen rahoituksen suhteen tulevat kyseeseen erilaiset eettiset sijoittajat. Tällaisia ovat mm. Banca Etica sekä erityisesti kolmannen sektorin rahoitukseen keskittynyt Banca Prossima.⁵⁴

Vuonna 1985 voimaan astunut Marcora-laki (49/85) on myös sosiaalisten osuuskuntien rahoituksen kannalta merkittävä. Lain myötä Italiaan syntyi mekanismi työpaikkojen haltuunottoon, ns. worker buy-out, joka perustuu neuvotteluihin.⁵⁵

Työntekijöiden on mahdollista ryhtyä toimiin työnantajanaan toimivan yrityksen haltuunottamiseksi⁵⁶ mikäli a) he ennakoivat yrityksen alasajoa, b) yrityksen omistajat tarjoavat osaa tai koko yritystä työntekijöiden ostettavaksi, c) kun kaikki tai osa työntekijöistä irtisanotaan liiketoiminnan loppumisen vuoksi ja d) kun vähintään yhdeksän lopetamassa olevan yrityksen työntekijöistä perustaa (työ)osuuskunnan.⁵⁷ Kun osuuskunta on perustettu, työntekijöiden on mahdollista rahoittaa osuuskuntaa paitsi henkilökohtaisilla säästöillään tai ulkopuolisilla lainoilla, myös pääomittamalla työttömyysetuutensa maksimissaan kolmen vuoden ajalta. Mikäli osuuskunta kaatuu tämän ajan puitteissa, työntekijät menettävät työttömyysetuutensa tältä ajalta. Työntekijän sijoitusosuus on minimissään 4000 €.⁵⁸

Marcora-lain myötä Italian valtio perusti kaksi rahastoa työntekijöiden yritysostojen pääomittamista varten. Tavoitteena oli työpaikkojen säilyminen talouden kriisiaikoina.⁵⁹ Rahastoja ja työntekijöiden yritysostoihin liittyviä asioita hallinnoi suurimmalta osin Cooperazione Finanza Impresa (CFI). Se on osuuskuntamuotoinen institutionaalinen sijoittaja,

53 Antonucci 2015.

54 Tarkemmin eettisestä sijoittamisesta ks. Agliata ym. 2014, 24.

55 1980-luvun alusta työntekijöiden haltuunottamia yrityksiä on Italiassa yhteensä 257 ja niissä yhteensä n. 9 300 työpaikkaa. Suurin osa työntekijöiden omistamia ja hallinnoimia osuuskuntia ja suurin osa sijaitsee maan keski- ja pohjoisosissa. Ks. Vieta 2015.

56 Tässä esitellään neuvotteluun perustuva haltuunoton malli. USAssa, Kanadassa ja Iso-Britanniassa on käytössä työntekijöiden osuistumismalli (Employee Share Ownership Plan), jossa työntekijät lunastavat ko. yrityksen osakkeita itselleen. Kolmas ja radikaalein malli on valtauksen kautta tapahtuva siirto esim. perustetulle osuuskunnalle. Tämä edellyttää jälkikäteen tapahtuvaa juridista hyväksyntää uudelle yritykselle. Esimerkkejä tästä löytyy Argentiinasta 2000-luvun alkupuolelta, tällä hetkellä lisääntyvästi Kreikassa, Turkissa ja Italiassa. Ks. Vieta 2015, 7; myös Moilanen ym. 2014.

57 Tässä vaiheessa usein mukaan tulevat osuuskuntien liitot Lega Coop tai ConfCoop perustamiseen liittyvän asiantuntemuksensa kanssa.

58 Vieta 2015. Ks. myös de Berardinis 2015.

59 EU:n kilpailusäädeksiin perustuen Marcora lakiin perustuva järjestelmä ajettiin hetkeksi alas. Alunperin rahastojen kautta tapahtunut rahoitus suhteessa työntekijöiden tuomaan pääomaan oli 3:1. Myöhemmin uudistetussa laissa se määriteltiin 1:1.

jota hallinnoivat kolme suurinta osuuskuntien liittoa (LegaCoop, ConCoop ja AGCI) ammattiliittojen tuella. CFI on usein alkuvaiheessa mukana myös jäsenenä osuuskunnassa (socio finanziatore; ks. seuraava luku).⁶⁰

CFI:n tehtävä ja tavoite voidaan tiivistää seuraavasti⁶¹:

- tukea osuuskuntamuotoista yritysmallia
- kehittää työntekijöiden yrittäjähenkisyyttä ja toiminnan suunnitteluun liittyvää osaamista
- edistää ja lisätä työllisyyttä
- edistää osuuskuntien kasvu- ja kilpailukykyä

CFI rahoittaa myös sosiaalisia osuuskuntia. Euroopan parlamentti on ehdottanut vuonna 2013, että jäsenmaat tukisivat Marcora-lain mukaisia yritysten haltuunoton keinoja ja CFI:n kaltaista rahoitus- ja hallinnointijärjestelmää haltuunottojen toteuttamisessa.⁶²

JÄSENET JA HALLINTO

Sosiaaliset osuuskunnat eroavat lainsäädännön ja käytännön kautta muista osuuskunnista. Perinteisesti osuuskunnat keskittyvät vaalimaan jäsenistönsä kollektiivista etua, kun sosiaaliset osuuskunnat jo lain määrittelyssä pyrkivät tuottamaan laajemman yhteisön kannalta merkityksellistä 'yhteistä hyvää'.

Käytännössä laaja-alainen pyrkimys näkyy sosiaalisten osuuskuntien monitoimijaisuutena. Laissa määriteltiin neljä jäsenyyppiä. Ensinnä työsuhteessa olevat työntekijät, eli joko palvelujen tuotannossa (A-tyypin osuuskunnat) tai toimintarajoitteisia osuuskunnassa työllistyviä (B-tyypin osuuskunnat). Toinen jäsenryhmä ovat palveluiden käyttäjät ja/tai heidän perheenjäsenensä; esimerkiksi asumispalveluiden käyttäjät. Kolmannen ja tällä hetkellä kutistuvan ryhmän muodostavat vapaaehtoiset. Vapaaehtoisista laki määrittää, ettei heidän määränsä saa ylittää 50 % henkilöstön kokonaismäärästä ja että heidän tehtäviensä tulee olla työsuhteisten henkilöiden työtehtäviä täydentäviä ja väliaikaisia. Heille voidaan maksaa pientä korvausta. Neljännen ryhmän muodostavat osuuskuntaan sijoittaneet tahot - joko yhteisöt tai henkilöt. Juridisina henkilöinä osuuskunnan jäsenenä voivat toimia julkisen sektorin organisaatiot, kansalaisjärjestöt tai yksityisen sektorin toimijat.⁶³

Vuoden 1992 osuuskuntalakiin (ja myöhemmin tehdyt yksityisoikeudelliset) lakimuutokset mahdollistivat sijoittajäsenten (socio finanziatore) mukaan tulon osuuskuntiin. Näiden päätösvaltaa on kuitenkin lainsäädä-

60 Tarkemmin CFI:n toiminnasta ja organisaatiosta on luettavissa <http://www.cfi.it/public/wp-content/uploads/2015/11/CFI-english-version-rev-20-10-2015.pdf>
61 Agliati ym. 2014.
62 de Berardinis 2015.
63 Conaty 2014.

dännössä rajoitettu. Sijoittajajäsenten äänimäärä ei voi ylittää koko jäsenmäärän kokouksen äänivallasta, eivätkä ne voi asettaa osuuskunnan hallintoon tai hallitukseen enempää kuin kolmasosan toimielimen koko jäsenmäärästä ⁶⁴.

Vaikka laki ei määrittele sosiaalisten osuuskuntien hallintomallia, ⁶⁵ se kuitenkin asettaa ehtoja. Kaikissa B-tyyppin osuuskunnissa työntekijöiden tulee olla suurin ryhmä ja siten merkittävin päätöksentekijä. B-tyyppin osuuskunnat ovat siten käytännössä työntekijäomisteisia eikä niiden hallinnosta ja päätöksenteosta voi ratkaisevalla tavalla vastata mikään muu jäsenryhmä. ⁶⁶

Sosiaalisten osuuskuntien syntyvaiheessa 1970 ja -80-luvuilla keskiössä olivat kysymykset eettisyydestä ja sosiaalisesta oikeudenmukaisuudesta. Tämänhetkinen kiinnostus liittyy voimakkaammin myös taloudellisiin ja tuotannollisiin näkökulmiin. Vapaaehtoistyön asemaan keskittynyt keskustelu on pikkuhiljaa antamassa tilaa kysymyksille tuotannosta, työllisyydestä ja johtamisosaamisesta kolmannen sektorin organisaatioissa. ⁶⁷

OVATKO SOSIAALISET OSUUSKUNNAT ONNISTUNEET?



Sosiaalisilla osuuskunnilla on siis pitkä historia osana Italian laajempaa osuuskuntaliikettä ja kansantaloutta. Vuonna 2008 alkanut maailmanlaajuinen ja yhä edelleen Eurooppa koetteleva talouskriisi on voimistanut painetta julkisen sektorin kulutuksen kutistamiseen. Italian talousvaikeudet ovat olleet uutisoinnin kohteena pitkään ja se on esitelty yhtenä Euroopan kriisimaista. ⁶⁸

Kroonistunut talouskriisi on saanut tutkijat ja käytännön toimijat taas kiinnostumaan osuustoiminnan mahdollisuuksista kriisin keskellä. Useat tutkimukset osoittavat, että osuuskunnat pärjäsivät kriisin alkuvaiheessa muita yrityksiä paremmin; esim. osuuspankeille kriisi ei ole ollut niin vaikea kuin liikepankeille. ⁶⁹ Centro Studi Investimenti Socialin (Censi) tilastojen mukaan osuuskuntien tuotannon arvo kasvoi vuosien 2008–2011 välisenä aikana 8,2 % ja investoinnit 10,6 %. Osuuskuntien jalostusarvo kasvoi vuosien 2006–2010 välillä nelinkertaisesti verrattuna osakeyhtiöihin verrattuna ja työntekijöiden tulot nousivat 29,5 % kun ne osakeyhtiöissä kasvoivat 12,7 %. ⁷⁰

Toisin kuin voittoa tavoittelevat yritykset, sosiaaliset osuuskunnat eivät aseta taloudellista tulosta päämääräkseen, vaan sillä on puhtaasti välinearvo toiminnan jatkuvuuden varmistamiseksi ja tulevien inves-

⁶⁴ Vieta 2015; Agliata 2014.

⁶⁵ Borzaga & Fazzi 2014.

⁶⁶ Conaty 2014.

⁶⁷ Ranci 2015.

⁶⁸ Helsingin Sanomat 4.9.2014; Etelä-Euroopan kriisimaiden talous tarpoo tervassa, <http://www.hs.fi/ulkomaat/a1305870597775>.

⁶⁹ Esim. Birchall and Hammond Ketilson 2009; Zamagni 2012; Bentivogli & Viviano 2012 Carini & Costa 2013.

⁷⁰ Borzaga ym 2014.

tointitarpeiden toteuttamiseksi. Kun siis arvioidaan sosiaalisten osuuskuntien menestymistä, niitä ei voida tarkastella samoilla mittareilla kuin voittoa tavoittelevia yrityksiä.

Sosiaalisten osuuskuntien tilanteesta ei kuitenkaan ole tutkimustietoa kovinkaan paljon. Tätä puutetta korjatakseen Carini ja Costa selvittivät sosiaalisten osuuskuntien taloudellista menestymistä ennen ja jälkeen vuonna 2008 alkanutta kriisiä.⁷¹ Miten sosiaaliset osuuskunnat ovat kesänneet supistuvan talouden keskellä?

TALOUS JA TYÖLLISYYS

Yleisellä tasolla sosiaalisten osuuskuntien taloudellinen asema kriisin alkuvuosina 2008–2011 näyttää myönteiseltä. Maailmanlaajuisesta talouden romahtamisesta huolimatta osuuskunnat kasvattivat liikevaihtoaan yli kahdellakymmenellä prosentilla.

Alueelliset erot pohjoisen ja etelän välillä ovat kuitenkin eräs merkittävä tekijä, joka nousee esiin taloudellista toimintaa arvioitaessa. Tähän kiinnittävät huomiota myös em. tutkijat: kriisin alkuvaiheessa vuosina 2008–2009 bruttokansantuotteen laskua tapahtui koko maan alueella, mutta seuraavina vuosina Pohjois-Italiassa tapahtunutta talouden toipumista ei ilmennyt maan eteläosissa. Kun tarkastellaan sosiaalisten osuuskuntien menestymistä, alueiden väliset rakenteelliset ja tuotannolliset erot ovat merkittävä tekijä, jota ei pidä jättää huomiotta.

Carinin ja Costan mukaan sosiaalisten osuuskuntien arvioinnissa on löydettävissä kaksi päälinjaa. Yhtäältä niitä pyritään tarkastelemaan samalla tavoin ja samoin mittarein kuin voittoa tavoittelevia yrityksiä, jolloin niiden sosiaalisen arvon tuotannon osuus sivuutetaan. Ja toisaalta on tutkimussuunta, joka korostaa pelkästään sosiaalista arvon tuotantoa, ja jättää taloudellisen toiminnan osuuden sivuun. Taloudellista ja sosiaalista arvon tuotantoa ei pidä kuitenkaan ymmärtää toisiaan poissulkeviksi; jotta sosiaaliset yhteisen edun tavoitteet voidaan saavuttaa, on osuuskuntien kyettävä toimimaan taloudellisesti kannattavasti. Tämä kaksoisluonne tekee sosiaalisten osuuskuntien arvioinnin erittäin haasteelliseksi. Carini ja Costa tarkastelevatkin tutkimuksessaan sosiaalisten osuuskuntien menestystä neljällä erilaisella talouden mittarilla:

- liikevaihdon suhde käyttökuluihin
- ylijäämän (tai tappion) suhde liikevaihtoon
- oman pääoman suhde taseen loppusummaan
- käyttöomaisuuden suhde taseen loppusummaan

⁷¹ Carini & Costa 2013.

Tutkijat yhdistivät nämä neljä taloudellista indikaattoria tutkittavien sosiaalisten osuuskuntien työvoimalukuihin ja niiden perustamis-, toimiala- ja sijaintitietoihin (pohjoinen, keski, etelä) ja analysoivat näiden muuttujien kautta tilannetta vuonna 2008 (ennen kriisin puhkeamista) ja vuonna 2011 (kriisin puhkeamisen jälkeen).

Tutkimuksen tulokset kertovat, että ainakin kriisin alkuvaiheessa 2008–2011 sosiaaliset osuuskunnat menestyivät yleisesti ottaen hyvin: ne kasvattivat liikevaihtoaan 20,4 % ja taseen loppusummat kasvoivat yli 28 %:lla. Samalla kasvoi myös osuuskunnissa työllistyneiden määrä liki kymmenen prosenttia.

Tutkimuksessa kävi myös ilmi, että alueiden väliset erot ovat selkeästi olemassa myös sosiaalisten osuuskuntien liiketoiminnassa samoin kuin muilla toimialoilla. Pohjois-Italia on onnistunut selviytymään taloudellisesta kriisistä kaiken kaikkiaan paremmin. Se on luonut uusia liiketoiminnan muotoja ja suuntautunut etelää vahvemmin ulkomaankauppaan. Maantieteellinen ero näkyy myös sosiaalisten osuuskuntien toiminnassa. Vuonna 2011 sosiaalisten osuuskuntien liikevaihto oli 8,96 miljardia euroa, josta pohjoisen osuus oli 67,8 %. Osuuskunnat investoivat 7,41 miljardia, josta 66,3 % Pohjois-Italiassa.

Eteläisen Italian sosiaaliset osuuskunnat ovat keskimäärin pienempiä niin taloudellisin kuin työllisyydenkin mittarein arvioituna. Niillä on myös pohjoisen alueen osuuskuntia enemmän vaikeuksia talouden tehokkuuden ja pääomittamisen suhteen. Tämä heijastelee tutkijoiden mukaan Italian elinkeinorakenteen tilannetta yleisemminkin. Vuosien 2008–2011 aikana sosiaalisten osuuskuntien liikevaihto kasvoi 24 %. Taseen loppusummien prosentuaalinen kasvu oli merkittäväntä etelässä, vaikka absoluuttisina lukuina ero maan pohjoisosiin onkin selvä.

Kun tarkastellaan taloudellista tehokkuutta ja pääomittumista osoittautui, että vuonna 2011 hieman yli 38 %:lla sosiaalisista osuuskunnista oli vaikeuksia käyttömenojensa kattamisessa. Kasvua vuoteen 2008 verrattuna oli kaksi prosenttia. Toisaalta liki 50 % osuuskunnista tuotti jopa 6 % lisäyksen ylijäämäänsä, ja osa osuuskunnista (12,6 %) pärjäsi tätäkin paremmin. Maantieteelliset erot näkyvät kuitenkin myös tässä: etelän osuuskunnilla oli enemmän vaikeuksia kannattavan toiminnan suhteen.

Oman pääoman suhteen tapahtui yleisellä tasolla hieman taantumista vuosien 2008–2011 välillä. Toisaalta reilusti yli puolet sosiaalisista osuuskunnista kykeni viidentoista prosentin omarahoitukseen investoinneissa ja 27,1 % saavutti 35 % omarahoitusosuuden. Maantieteellinen ero jälleen siten, että etelässä seitsemällätoista prosentilla osuuskunnista oman pääoman osuus oli negatiivinen verrattuna pohjoisen kahdeksaan prosenttiin. Ja kun tarkastellaan käyttöomaisuuden ja taseen loppusumman suhdetta ero korostuu.

Taluskriisistä huolimatta osuuskunnissa työllistyvien määrä kasvoi kahdeksan prosenttia vuosien 2007–2011 aikana, kun se koko kansanta-

loudessa laski 1,2 % ja yksityisissä yrityksissä 2,3 %.⁷² Sosiaalisten osuuskuntien osalta työllisyyden kasvu oli vieläkin suurempaa; työntekijöiden määrä kasvoi vuosien 2008 ja 2011 välisenä aikana kymmenen prosenttia.⁷³

Sosiaaliset osuuskunnat tuntuvat siis uivan talouden vastavirtaan. Talouskriisin aikanakin ne ovat - ainakin osa niistä - kyenneet kasvattamaan liikevaihtoaan, tulostaan ja työntekijöidensä määrää. Seuraavaksi tarkastellaan sosiaalisten osuuskuntien toimintaa ja onnistumista suhteessa sosiaalisiin tavoitteisiin. Millä tavoin ne ovat kyenneet vastaamaan muuttuvan toimintaympäristön haasteisiin, joita uudet ja erilaistuvat sosiaalisen tuen tarpeet asettavat samaan aikaan supistuvan julkisen rahoituksen kanssa.

SOSIAALISET TAVOITTEET

.....

Jäsentensä omistamina ja hallinnoimina yhteisinä sosiaalisten osuuskuntien tehtävä on sosiaalisen arvon eli yhteisen hyvän luominen pelkän taloudellisen arvon sijaan.

Italiassa on ollut vuodesta 1978 lähtien verovaroin ylläpidetty terveydenhuoltojärjestelmä, joka on kuitenkin joutunut ahtaalle talouskriisin ja julkisen kulutuksen supistamisvaatimusten takia. Palveluiden hinnat ovat nousseet ja palveluiden saatavuus on heikentynyt. Tämä on tarkoittanut, että miljoonat italialaiset ovat joko jättäneet käyttämättä tai lykanneet palveluiden piiriin hakeutumista. Kehitys on lisännyt kolmannen sektorin toimijoiden ja erityisesti sosiaalisten osuuskuntien kiinnostusta lisätä ja laajentaa myös terveystalouden tuotantoa.

Borzaga ja Fazzi ovat selvittäneet millainen arvopohja sosiaalisilla osuuskunnilla on ja suuntautuuko niiden toiminta huono-osaisten tarpeiden tyydyttämiseen.⁷⁴ Toisin sanoen kykenevätkö ne todella paikkaamaan valtion vetäytymistä hyvinvointi- ja terveystalouden tuotannossa? Keräämänsä aineiston perusteella tutkijat määrittelivät neljä eri sosiaalisten osuuskuntien tyyppiä.⁷⁵ Nämä olivat:

- “työvoimaorientoituneet” (TO),
- “delegoivat” (DE),
- “vastuuntuntoiset” (VT) ja
- “interventionistiset” (INT) sosiaaliset osuuskunnat.

72 Censi 2012; ks. Borzaga & Fazzi 2014.

73 Carini & Costa 2013.

74 Borzaga & Fazzi 2014. Tutkimuksen aineisto kerättiin sadasta terveystalouden palvelusta tarjoavasta sosiaalisesta osuuskunnasta eri puolilta maata vuosien 2012 ja 2013 aikana. Aineisto kerättiin vuoden 2012 huhtikuun ja seuraavan vuoden tammikuun välillä. Kysymykset käsittelivät toiminnan sisältöjen tärkeysjärjestystä, palvelutuotannon organisoinnin tapaa sekä velvoitteita suhteessa palveluiden käyttäjiin, osuuskuntien työntekijöihin ja niiden rahoittajiin.

75 Samansuuntaisia tuloksia sai myös Fazzi (2011) tutkimuksessaan sosiaalisista maatalousosuuskunnista. Ks. myös Moilanen ym. 2014.

TYÖVOIMA-ORIENTOITUNEET SOSIAALISET OSUUSKUNNAT

.....

Työvoima-orientoituneiden osuuskuntien ydintoimintaa on työntekijäjäsenien työllistyminen. Lisääntynyt epätasa-arvoisuus sosiaali- ja terveyspalveluissa tunnistettiin ongelmaksi osassa osuuskuntia, mutta käytännössä niiden palvelutuotantoa ei kohdennettu huono-osaisiin yleensä.

Maksullisten palveluiden tuottajina työvoimaorientoituneet osuuskunnat toimivat kuin mitkä tahansa yritykset; kun tilaaja ja maksaja on julkinen sektori, jää sen vastuulle huolehtia universaalisuuden ja osallisuuden toteutumisesta. Yksityisillä markkinoilla tähän ryhmään kuuluvat osuuskunnat operoivat periaatteella “ne joilla on rahaa, saavat palvelua; ne joilla ei ole, huolehtikoon itsestään”. Markkinalogiikan mukaisesti ne myöskin jakavat ylijäämästään suuren osan jäsenhyvityksinä.

45,8 %:lla TO-osuuskunnista vuotuinen liikevaihto ylitti kolme miljoonaa euroa ja suurimmalla osalla tulos oli hyvä. Työntekijöitä osuuskunnissa oli keskimäärin 97. Suurin rahoittaja oli julkinen sektori (72 %), mutta yhä enenevästi osuuskunnat olivat suuntautumassa yksityisille palvelumarkkinoille. Tämä onkin luontevaa, sillä jo nyt ne toimivat hyvin kilpailuilla markkinoilla julkisen sektorin kilpailutuksissa.

Työvoimaorientoituneiden osuuskuntien yhteistyö muiden osuuskuntien kanssa oli enimmäkseen välineellistä ja lyhytaikaista, ja sen tavoitteena oli lähinnä saavuttaa taloudellista hyötyä. Osuuskunnat olivat myös taipuvaisia pitämään paikallista yhteistyötä vähemmän merkityksellisenä. Vain neljäsosalla osuuskunnista oli yhteistyösuhteita paikallisiin järjestöihin tai yhteisöihin. Tällaisten suhteiden kehittäminen nähtiin ylimääräisenä työnä, josta odotettiin joko taloudellista tai työllistymiseen liittyvää etua.

TO-osuuskuntien toimintaa ohjaa ennen kaikkea taloudellisen hyödyn tavoittelu, joka takaa niiden työntekijäjäsenille taloudellisia etuuksia ja pysyvän työpaikan. Toimintansa kehittämisessä ja uusien sosiaalisten innovaatioiden luomisessa TO-osuuskunnat ovat konservatiivisia. Ne toimivat perinteisillä sosiaalisten osuuskuntien (A-tyyppi) toimialoilla tarjoten muun muassa vanhus- ja mielenterveyspalveluita. Viime vuosina tosin noin 30 % TO-osuuskunnista on siirtynyt toimimaan myös muissa terveydenhuoltoon liittyvissä palveluissa.

Toimintatapa näkyy myös vapaaehtoistyön vähäisenä määränä. Vain neljäsosalla osuuskunnista oli vapaaehtoisia mukana toiminnassa (suhde työsuhteessa oleviin jäseniin 1:29). Vain 16,7 %:lla osuuskunnista vapaaehtoiset työskentelivät yhdessä työsuhteisten kanssa ja ainoastaan hie-

man yli neljällä prosentilla vapaaehtoisia oli mukana myös hallituksessa.

Myös TO-osuuskuntien organisaatiomalli noudattaa perinteistä yritysmallia. Järjestäytyminen hierarkkisesti toimialoittain on niille tyypillistä. 75 %:lla osuuskunnista hallitustyöskentely oli erillään operatiivisesta toiminnasta. Yli 70 % osuuskunnista oli monialaisia sektoreittain hallintoituja organisaatioita ja 62,5 %:lla oli laadunvalvontaosasto erillisine johtoineen.

Borzaga ja Fazzi selittävät TO- osuuskuntien ominaispiirteitä kahdella tekijällä. Noin puolet TO-osuuskunnista on alun perin perustettu työntekijäjäsentensä työllistämiseksi sosiaalipalveluiden tuotantoon avautuneille markkinoille. Toinen puoli osuuskunnista on perustettu jo 1980-luvulla tai 1990-luvun alkupuolella. Niitä kuvastaa vahva professionaalistuminen ja palvelutuotannon erikoistuminen, joka on syrjäyttänyt vapaaehtoistyön.

DELEGOIVAT SOSIAALISET OSUUSKUNNAT

.....

Toisen ryhmän muodostavat delegeivat osuuskunnat perustavat toimintansa oletukseen, että valtio vastaa huono-osaisille suunnattujen palveluiden rahoittamisesta kokonaisuudessaan. Edellä esitellyistä TO-osuuskunnista poiketen delegeivat osuuskunnat pitivät edelleen toimintansa keskeisimpänä tavoitteena kaikkein huono-osaisimpien henkilöiden auttamista.

Hyvinvointivaltion heikkeneminen ja talouden kriisiytyminen oli hyvin tiedossa, mutta silti suurin osa DE-osuuskuntia edustaneista haastatelluista piti osuuskuntien tehtävänä ainoastaan palveluiden organisointia, ei niiden rahoitusta siitäkin huolimatta, että 76,4 % osuuskunnista oli kokenut rahoituksen vaikeutuneen tai vähentyneen talouskriisin myötä. DE-osuuskuntien rahoituksesta liki 85 % tulee julkisen sektorin kautta. Tämän ryhmän osuuskunnat eivät juurikaan olleet toteuttaneet toiminnan uudelleen suuntaamiseen tai muuhun sosiaaliseen innovointiin liittyviä toimia. Kolmasosa osuuskunnista oli pyrkinyt jollain tavoin reagoimaan tilanteeseen, pääasiassa se on tarkoittanut jo olemassa olevien palveluiden kehittämistä ja tuotantoprosessien rationalisointia.

Muutamaa poikkeusta lukuunottamatta yhtäkään DE-osuuskuntaa ei oltu perustettu työllistymistavoittein. Moni tämän ryhmän osuuskunnista oli perustettu vammaisten tai mielenterveyden ongelmista kärsivien lasten vanhempien aloitteesta. Joissakin perustajina toimi ryhmä, jolla oli jokin erityinen yhteisöllinen tavoite, jota osuuskunnan avulla pyrittiin toteuttamaan.

Borzaga ja Fazzi selittävät tätä DE-osuuskuntien vetäytymistä toiminnan kehittämisen ja rahoitusongelmien ratkaisuyrityksistä kolmen tekijän kautta.

Ensinnäkin DE-osuuskuntien organisaatorakenne ja johtamisjärjestelmä havaittiin löyhäksi. Suurimmalla osalla osuuskunnan hallituksen ja liiketoiminnan johto oli samoissa käsissä. Toimistohenkilökuntaa oli vähän, tekninen välineistö puutteellista sekä taloushallinnon osaaminen hyvin vähäistä. Tämä ryhmä koostui tutkimukseen osallistuneista osuuskunnista kaikkein pienimmistä niin talouslukujen kuin työllistämisen näkökulmasta.

Toisena syynä Borzaga ja Fazzi pitävät osuuskuntien johtajien epäpätevyyttä. Suurin osa johtotehtävissä työskentelevistä oli itseoppineita ja heidät oli rekrytoitu osuuskunnan sisältä; vain alle viidellätoista prosentilla oli aiempaa kokemusta yrityksen johtamisesta. Hupenevan rahoituksen paikkaamiseen tarvittavaa osaamista ei näillä osuuskunnilla ollut, joten uusiin sosiaalisiin tarpeisiin (kuten esim. terveyspalvelut) vastamiseen tarvittavien resurssien hankinta oli niille ylivoimainen tehtävä.

Kolmas tilanteeseen vaikuttava tekijä oli DE-osuuskuntien löyhät yhteydet paikallisiin yhteisöihin. Alle puolella tutkituista osuuskunnista oli vapaaehtoisjäseniä hallituksessaan ja reilulla kahdeksalla prosentilla hallitukseen kuului jonkun järjestön edustajia. Hallinnollisissa tehtävissä yhteisön edustajia oli hyvin vähän. Vapaaehtoisten suhde työsuhteisiin jäseniin (1:8,5) oli suurempi kuin TO-osuuskunnissa.

Vaikka liki 56 % DE-osuuskunnista ilmoitti yhteistyösuhteista muiden sosiaalisten osuuskuntien kanssa, vain noin kolmannes ilmoitti näiden suhteiden olevan yleisiä ja laadultaan myönteisiä. Muiden järjestöjen kanssa tehtävä yhteistyö oli vielä satunnaisempaa ja liki 30 prosenttia osuuskunnista toimi kokonaan ilman yhteistyösuhteita lähiyhteisöön.

DE-osuuskuntien historia ja niiden erityispiirteet aikaansaavat tutkijoiden mukaan sen, että niiden palveluiden piiriin on vaikea päästä siitä huolimatta, että ne ymmärtävät sosiaalisen oikeudenmukaisuuden tärkeyden.

VASTUUNTUNTOISET SOSIAALISET OSUUSKUNNAT

.....

Tähän ryhmään kuuluvat osuuskunnat kantavat vastuuta ennen kaikkea huono-osaisimmille tuotettavista palveluista, eivätkä ne erityisemmin ole kiinnostuneita yksityisistä palvelumarkkinoista. Kahteen edellä esiteltyyn ryhmään verrattuna VT-osuuskuntien edustajien haastatteluissa sosiaali-

sen epäoikeudenmukaisuuden lisääntyminen oli voimakkaammin esillä.

Myös VT-osuuskunnat ovat riippuvaisia julkisesta rahoituksesta; se muodostaa 80 % liikevaihdosta. Vaikka tämän ryhmän osuuskunnista suurin osaa pitää palveluiden rahoitusta valtion velvollisuutena, ovat ne kuitenkin pyrkineet omalla toiminnallaan vastaamaan niukkenevan rahoituksen ongelmaan. Käytännössä se on tarkoittanut joko oman palvelutuotannon uudelleen organisointia tai uusien resurssien etsimistä samalla kun ne pyrkivät aktiivisesti vastaamaan niiden asiakkaiden tarpeisiin, joille palveluiden piiriin pääseminen on vaikeaa.

Tämä on tarkoittanut mm. palvelun asiakashintojen alentamisia, ja joskus jopa ilmaisten palveluiden toteuttamista tai palvelutuotannon uudelleen organisointia siten, että entistä suurempi joukko pääsee niiden piiriin. Osuuskunnan ylijäämää oli käytetty uusien palveluiden tuotannon käynnistämiseen; yli 70 % näistä osuuskunnista osoitti ylijäämäistä tulosta, mutta vain kaksikymmentä prosenttia osuuskunnista jakoi ylijäämää työntekijäjäsenilleen.

VT-osuuskunnat toimivat vähemmän kilpaillussa ympäristössä kuin TO-osuuskunnat, sillä vain alle kolmannes tuotti palveluita, joiden tuotanto on kilpailutettu ja niiden suhteet julkisen sektorin viranomaisiin olivat myönteisempiä kuin TO- ja DE-osuuskunnilla. VT-osuuskuntien kilpailuasemaa lieventää myös se, että niiden toiminta-alue on yleensä kunta, eivätkä ne etsi sopimussuhteita muilta alueilta. Ne eivät myöskään erityisemmin pyrkineet suuntautumaan uusille palvelutuotannon aloille, vaan pysyttelivät itselleen tutuilla aloilla myös kehittämistoiminnan osalta.

VT-osuuskuntien vahvaa keskittymistä sosiaalisen osallisuuden edistämiseen ja niiden kykyä toimia suhteellisen itsenäisesti tutkijat selittävät useammalla tekijällä. Ensinnä verrattuna DE-osuuskuntiin ne olivat taloudellisesti vakaita organisaatioita; 79,5 % tulos oli yli miljoona euroa ja yli puolella se ylitti 2 500 000 euroa. Työntekijöitä oli keskimäärin 81 ja vain alle seitsemällä prosentilla työntekijöitä oli vähemmän kuin viisitoista. Ne olivat myös hallinnoltaan strukturoituneempia ja muodollisempia kuin DE-osuuskunnat ja siten muistuttivat enemmän työvoimaorientoituneita sosiaalisia osuuskuntia. Liki 80 %:lla oli useampia rahoituslähteitä ja ne kykenivät joustavammin käyttämään ylijäämäisten palveluiden tuottoa tukemaan tappiollisia palvelualoja.

Toinen merkityksellinen tekijä on tutkijoiden mukaan VT-osuuskuntien koulutetumpi ja teknisesti taitavampi johto. Monilla johtajilla on taustaa muissa organisaatioissa, usein myös kaupallisen alan koulutus. Lisäksi osuuskunnat panostivat täydennyskoulutukseen.

Kolmas toimintakulttuuriin vaikuttava tekijä Borzagan ja Fazzin mu-

kaan on se, että vaikka suurin osa VT-osuuskuntien jäsenistä on työntekijöitä, vapaaehtoisjäsenien merkitys on suuri. Huolimatta siitä, että vapaaehtoisjäsenet eivät välttämättä osallistu näkyvästi käytännön toimintaan tai hallitustyöskentelyyn, heidän roolinsa toiminnan ohjauksessa on suurempi kuin heidän suhteellinen osuutensa. Suuri osa vapaaehtoisjäsenistä on toiminut jonkun kolmannen sektorin organisaation johtotehtävissä ja sitä kautta he pitävät yhtäältä yhteyttä palvelua tarvitseviin ryhmiin ja toisaalta ehkäisevät työntekijäjäsenien intressien liiallisen painottumisen.

INTERVENTIONISTISET SOSIAALISET OSUUSKUNNAT

Tähän ryhmään kuuluvat osuuskunnat korostivat muita selvemmin sosiaalisen epätasa-arvoon ja osallisuuteen liittyviä ongelmia ja tulkitsivat myös ongelmien lisääntyneen. Niiden mielestä sosiaalisten osuuskuntien vastuulla on paitsi perinteisten asiakaskunnan palveluista huolehtiminen, myös uusiin tarpeisiin vastaaminen.

INT-osuuskunnat erottuivat muista ryhmistä myös siten, että 76,9 % oli tehnyt joko prosessi- tai tuoteinnovaatioita viimeisen kolmen vuoden aikana. Esimerkkeinä erittäin edullisin hinnoin palveluja tarjoavien klinikoiden tai hammaskirurgian yksiköiden perustaminen tai sanktioiden pelossa julkisia palveluja välttelevien paperittomien maahanmuuttajien terveyspalvelut. Sitoumusta huono-osaisimpien väestönosien palveluiden tuottamiseen osoittaa myös se, että tutkituista osuuskunnista vain yksi oli jakanut jäsenhyvityksiä edellisen tilikauden tuloksesta, vaikka 69,2 % osuuskunnista teki ylijäämäisen tuloksen.

INT-osuuskunnat toimivat ympäristöissä, joissa julkisen sektorin osuus on pienempi ja siten tämän ryhmän osuuskunnat olivat vähiten riippuvaisia julkisesta rahoituksesta - vain hieman yli puolet vuotuisesta liikevaihdosta tuli julkisen sektorin kautta.

Tämä on tuonut mukanaan yrittäjämäisemmän toimintakulttuurin. INT-osuuskunnista yli kahdeksankymmentä prosenttia oli sitä mieltä, että niiden tulee itse vastata resurssien hankkimisesta eikä nojata julkiseen rahoitukseen. Myös osuuskuntien johdossa tämä toimintakulttuuri on nähtävissä: johtotehtävissä työskentelevistä yli kuudellakymmennellä prosentilla on aiempaa kokemusta yrityksen tai jonkun muun kolmannen sektorin organisaation johtotehtävistä, samalla kun tässä ryhmässä oman osuuskunnan sisältä tapahtuneet rekrytoinnit ovat kaikkein harvinaisimpia.

INT-osuuskunnissa muiden kuin työntekijäjäsenten osuus oli selvästi muita suurempi. Niistä suurin osa (84,6 %) myös teki kiinteästi yhteistyötä muiden osuuskuntien kanssa ja liki 70 prosenttia muiden kolmannen sektorin toimijoiden kanssa. Yli 30 %:lla oli yhteistyösuhteita kansalaisyhteiskunnan toimijoiden kanssa ja liki 40 % :lla myös yksityisten yritysten tai rahoittajien kanssa. Päätöksenteossa korostui tiivis yhteistyö myös ulkopuolisten toimijoiden kanssa, ja tätä yhteistoimintaa ylläpidettiin luomalla vahvoja luottamussuhteita.

Vaikka interventionistiset osuuskunnat ovat keskimäärin TO- ja VT-osuuskuntia pienempiä, paikallisyhteisön toimijoiden kanssa tehty yhteistyö mahdollistaa INT-osuuskunnille monipuolisemmat resurssit ja siten erikoistuneemman palvelutuotannon.

Säätiöiden tai sosiaalisten rahoittajien kautta tuleva rahoitus oli tässä ryhmässä kaikista suurin, ja yli puolella oli yhteistoiminnan ja resurssien jakamisen pohjalta kehittyneitä verkostomaisia liiketoimintamalleja. INT-osuuskunnat ovat mm. perustaneet osakeyhtiöitä paikallisyhteisöjensä toimijoiden kanssa palveluiden toteuttamiseksi, hallinnoineet palvelutuotantoa säätiöiden kanssa ja ottaneet käyttöön uusia juridisia keinoja (esim. trustit) tuottaakseen erilaisia vammaispalveluita. Kaiken kaikkiaan INT-osuuskunnat ovat siis vähiten riippuvaisia julkisesta rahoituksesta - tutkitusta ryhmästä vain kahden osuuskunnan osalta julkisen rahoituksen osuus oli yli 75 %.

Ainoastaan 23,1 % INT-osuuskuntien rahoituksesta tuli kilpailutusten kautta. Tämä johtuu kahdesta seikasta. Ensinnäkin osuuskuntien toimintaympäristöstä, jossa julkisen sektorin toiminta on vähäistä. Säädetty ja ennakkoon määritellyt sopimuskäytännöt eivät istu vaihtelevaan ympäristöön, jossa uusia tuen tarpeessa olevia ryhmiä muodostuu (esim. paperittomat maahanmuuttajat). Toinen syy on INT-osuuskuntien oma toimintakulttuuri; ne eivät ole tottuneet rakentamaan omaa liiketoimintaansa ulkopuolelta tulevien määräysten mukaan ja siten ne ovat taipuvaisempia laatimaan strategiansa itsenäisesti. Myös liittoutuminen paikallisten organisaatioiden kanssa tuottaa niille vahvemman neuvotte-luaseman julkisorganisaatioiden kanssa. Tämä puolestaan helpottaa tasavertaisempien suhteiden luomista julkisen vallan toimijoiden kanssa ja vähentää kilpailullista painetta.

Edellä on tarkasteltu Italian sosiaalisia osuuskuntia, niiden mahdollisuuksia ja onnistumista. Usein Italian sosiaaliset osuuskunnat nostetaan esiin paikallisyhteisöjen omaehtoisen toiminnan esimerkkeinä; ne syntyivät vastaamaan marginalisoitujen ryhmien tarpeisiin paikallisten toimijoiden voimin. Asemoituminen osaksi julkisen sektorin palvelutuo-

tantoa (ja laajemmin myös osaksi sosiaalipolitiikan suunnittelua) on ollut sosiaalisten osuuskuntien kasvun edellytys.

Samalla osa niistä on menettänyt yhteyden kansalaisyhteiskuntaan ja palveluiden tarvitsijoihin; palvelutarpeiden monimutkaistuminen on lisännyt osuuskuntien professionalistumista, mikä helposti sulkee pois palveluiden tarvitsijoiden näkökulman asiantuntijavallan kasvaessa. Parhaiten muuttuviin tarpeisiin kykenevät vastaamaan osuuskunnat, jotka niin hallinnon, päätöksenteon kuin rahoituksenkin osalta toimivat yhteistyössä paikallisyhteisön kanssa.

Vaikka voidaan todeta, että lainsäädännöllisen aseman vakiintuminen ja sopimukselliset suhteet julkiseen sektoriin ovat tarkoittaneet yhtäältä lisääntynyttä valvontaa, toimintamallien yhdenmukaistumista ja aieman itsenäisyyden ja omaehtoisuuden katoamista, on toisaalta julkisten menojen leikkaukset pakottaneet osuuskunnat myös uudistumaan ja etsimään itsenäisempiä keinoja turvata jäsentensä ja yhteisön hyvinvoinnin ehdot myös supistuvassa taloudessa.⁷⁶

Näyttääkin siltä, että ainakin osa Italian sosiaalisista osuuskunnista on siirtymässä taloushallinnon ja johtamisen osalta entistä yritysmaisempään suuntaan. Tämä ei kuitenkaan yksioikoisesti tarkoita yksityisen voiton tavoittelua, vaan uusien taloudellisten instrumenttien kehittämistä muuttuvassa toimintaympäristössä, jotta voitaisiin taata myös tulevaisuuden palvelutarpeisiin vastaaminen.

Osuuskunnat eivät välttämättä myöskään suostu alistumaan julkisen sektorin sanelupolitiikkaan omassa toiminnassaan. Arvioinnin, kilpailutusten ja muiden NPM-mallin mukaisten ohjausjärjestelmien yhdenmukaistavat käytänteet ovat saaneet osan osuuskunnista pyrkimään itsenäisempään suhteeseen julkisen sektorin kanssa; Thomasia lainaten: “Päinvastoin, ne pyrkivät suurempaan autonomiaan ja päättämään itse mitä uusia palveluita ne ottavat tehtäväkseen ja millä tavoin ne tuotetaan ja millainen organisaatorakenne kulloinkin on käytössä.”⁷⁷

⁷⁶ Ks. Ranci 2015.
⁷⁷ Thomas 2004, 246.



Suomalaisessa julkisessa keskustelussa hyvinvointipalveluita - ja erityisesti sote-palveluita - tuottavat organisaatiot luokitellaan karkeasti kahteen ryhmään, julkisiin ja yksityisiin. Julkisia ovat kuntien ja valtion tuottamat palvelut kun taas yksityisellä tarkoitetaan mitä tahansa pienistä yhdistyksistä ja muutaman henkilön osuuskunnista aina ylikansallisiin konserneihin. Vaikka yhteiskuntarakenteita laajemmin käsittelevissä keskusteluissa puhutaan usein kolmesta eri sektorista, ei sama ajattelu yllä hyvinvointipalveluiden tuotantoon.

Aika ajoin meilläkin on herätelty keskustelua vaihtoehtoista. Työ- ja elinkeinoministeriön hankkeessa Yhteinen yritys selvitettiin vuosina 2009-2011 sosiaalisten yritysten tilaa ja tulevaisuutta sekä viritettiin keskustelua yhteiskunnallisista yrityksistä.⁷⁸ Myös rahoituksen suhteen on nostettu esiin uusia toimintamalleja, kuten tulosperustainen rahoitus sopimus (social impact bond), jossa "institutionaaliset tai yksityiset sijoittajat rahoittavat hyvinvointia edistävän palvelun ja myös kantavat siihen liittyvän taloudellisen riskin. Kunta tai valtio palvelun tilaajana maksaa vain todennetuista tuloksista. Jos tavoitteita ei saavuteta, kunta ei maksa mitään."⁷⁹

Ehkä käytännönläheisimmin asiaa on käsitelty Kunnallisan alan kehittämissäätiön selvityksessä vuodelta 2014.⁸⁰ Siinä tarkastellaan osuuskuntia vaihtoehtona vanhuspalveluiden tuotannossa. Selvityksen keskiössä ovat erityisesti vanhuspalvelulain tarjoamat mahdollisuudet ja sen asettamat rajoitteet, ja toisaalta hankintalain⁸¹ reunaehdot ja kuntien hankintakäytännöt. Tekijät tuovat esiin esimerkkejä eri puolilla maailmaa käytössä olevista vanhuspalvelualan osuuskuntamalleista.

Selvityksen yhteenvedona esitellään viisi osuuskuntamallia, jotka ovat 1) vanhuspalvelualan ammattilaisten työ- tai asiantuntijaosuuskunta, 2) vanhuspalvelualan yrittäjien markkinointiosuuskunta, 3) vanhuspalvelujen käyttäjäosuuskunta, 4) paikallisyhteisön/yhteisöjen palveluosuuskunta sekä 5) hybridi moniomistajuuksimalli.

Seuraavassa on em. selvityksessä esitellyt mallit alkuperäisessä asussaan kursivoituna. Olen täydentänyt niitä joillakin kriittisillä huomioilla italialaisten sosiaalisten osuuskuntien tilanteeseen peilaten, vaikka lainsäädännöllisistä, hallinnollisista, sosiaalisista ja kulttuurisista eroista johtuen suora vertailu sosiaalisten osuuskuntien mahdollisuuksista ja asemasta eri maiden välillä onkin ongelmallista.

78 Ks. esim. Pöyhönen ym. 2010

79 SITRA 2015

80 Henry, H. ym. 2014.

81 Hankintalaki on muuttumassa. Uuden EU:n hankintadirektiivin mukaisesti lakiin tulisi kirjata keinot, joilla pk-yritykset pääsevät helpommin mukaan julkisten hankintojen tuotantoon.

VANHUSPALVELUALAN AMMATTILAISTEN TYÖ- TAI ASiantunti- JAOSUUSKUNTA

- jäsenenä alan ammattilaiset
- toimialana kotihoito ja kotisairaanhoido, laajemmat kotitalouspalvelut ja erityispalvelut
- syntyy työllisyysratkaisuna tai spin-offina järjestöstä, yrityksestä tai kunnalta
- osuuskunta kehittää vanhuspalvelujaan
- lisää ja laajentaa palveluita ja niiden saatavuutta alueellaan; vastaa vanhuspalvelulain haasteisiin
- lisää resursseja, luo työllisyyttä
- voi ottaa haltuun käyttäjien elinkaaren alueellaan
- edellyttää riittävää osuustoimintaneuvontaa ja -koulutusta
- edellyttää palveluseteliä, suorahankintoja tai sopivin kriteerein laadittua kilpailutusta sekä kohtuullista hallintoa
- voi pyrkiä pois julkisesta palvelusta käyttäjien maksamaan palveluun, mikäli kokee helpomaksi ja/tai kannattavammaksi⁸²

Ammattilaisten osuuskunta muistuttaa monin osin aiemmin esiteltyä työvoimaorientoitunutta sosiaalista osuuskuntaa. Työllistymisen ja amatillistumisen tavoite suhteessa sosiaalisiin päämääriin saattaa tuottaa työntekijöiden intressejä korostavaa ja palveluita tarvitsevien osallisuutta pienentävää toimintakulttuuria. Kuten Italian esimerkit osoittavat, tämän suuntainen kehitys voimistuu, kun toimitaan kilpailuilla markkinoilla. Yksityisille palvelumarkkinoille siirtyminen tuottaa helposti ristiriidan sosiaalisten ja taloudellisten tavoitteiden välille. Italian esimerkkien valossa kuitenkin vapaaehtoisten mukaan tuleminen päätöksentekoon ja hallintoon vähentää pelkästään työntekijäjäsenten intresseihin sitoutumista ja ylläpitää yhteyksiä kansalaisyhteiskuntaan ja palveluiden tarvitsijoihin.

82 Henry, H. ym. 2014., s. 82

VANHUSPALVELUALAN YRITTÄJIEN MARKKINOINTIOSUUSKUNTA

- jäsenenä sosiaalialan pienyritykset ja yrittäjät
- syntyy pysyväksi yhteistyömalliksi tarjouskilpailuihin ja markkinointiin
- toimii yhteistyöelimenä kunnan suuntaan
- muodostaa rakenteen yhteiselle laadun kehittämiselle
- koordinoi toimitusvarmuutta ja taloudellista palvelusuunnittelua
- muodostaa palveluverkoston
- varmistaa paikallista yrittäjyyttä ja työllisyyttä
- vahvistaa resursseja ja luottamusta kasvuinvestointeihin⁸³

Tämä malli puolestaan muistuttaa italialaista sosiaalisten osuuskuntien konsortiomallia, jossa useampi pieni toimija muodostaa yhteenliittymän eli konsortion. Konsortioiden tehtävänä on mahdollistaa pienten osuuskuntien osallistuminen julkisen sektorin kilpailutuksiin. Käytännössä malli saattaa tuottaa edellä esitetyn kaltaisia ongelmia tai haasteita suhteessa palvelun tarvitsijoiden intresseihin ja mahdollisesti myös laajemmin paikallisyhteisöön. Toisaalta malli edistäisi yleisellä tasolla osuuskuntamuotoisten yritysten tunnettuutta julkishallinnon hankinnoista vastaavissa organisaatioissa ja avaisi siten keskustelua uudentlaisista toimintamalleista osallistavien ja kaikkien saatavilla olevien palveluiden järjestämiseksi.

VANHUSPALVELUJEN KÄYTTÄJÄOSUUSKUNTA

- jäsenenä palvelujen käyttäjät tai heidän omaiset
- toimialana kotiin tuotettavat palvelut
- voi palkata henkilökunnan tai ostaa palvelun yksityisiltä tuottajilta
- syntyy käyttäjien/omaisten tarpeesta ja halusta
- lisää käyttäjien osallisuutta
- yhteisöasumismalli kannustaisi malliin
- edellyttää mahdollisuutta käyttäjäkohtaiseen rahoitusratkaisuun, esim. palveluseteli (myös asumispalveluissa)
- edellyttää vahvaa valistusta mm. järjestöjen ja kunnan kautta, myös asumisratkaisuista
- johdon ja hallinnon järjestämiseen luotava käytännöllinen ratkaisu⁸⁴

⁸³ Henry, H. ym. 2014., s. 82
⁸⁴ emt.

Käyttäjien (ja heidän omaistensa) omistamat osuuskunnat näyttäytyvät ensi silmäyksellä kaikkein vahvimmin palvelun tarvitsijoiden osallisuutta rakentavana toimintamallina. Yhtäältä saatavuuden ja toisaalta jatkuvuuden näkökulmasta arvioiden malli sisältää kuitenkin riskejä. Palvelun tarvitsijoiden sosioekonominen asema vaikuttaa heidän (ja omaisten) kykyyn osallistua palveluiden rahoittamiseen. Tämä mitä ilmeisimmin edellyttäisi tasausjärjestelyjä julkisella rahoituksella (kuten yllä ehdotetaan esim. palvelusetelimallilla). Tällaisen järjestelmän luominen, hallinnointi ja rahoitus jäisi selvästikin julkisen sektorin tehtäväksi ja näin ollen se etääntyisi osuuskunnan käyttäjäjäsenien vaikutusmahdollisuuksista. Yksityisen rahoituksen varaan perustettuna malli puolestaan lisäisi eriarvoisuutta palvelua tarvitsevien keskuudessa.

Aina palvelun käyttäjät eivät kykene tai heiltä ei voida vaatia osallisuutta yrityksen hallinnossa ja päätöksenteossa (esim. muistisairaat, terminaalivaiheen potilaat sairauden etenemisen vuoksi; alaikäiset tai holhouksen alaiset). Tietty edustuksellinen malli ja edunvalvontajärjestelmä osuuskunnan päätöksenteossa on siis välttämätön. Tällöin herää kysymys, millä tavoin turvataan palveluiden käyttäjien osallisuus päätöksentekoon, hallintoon ja operatiiviseen toimintaan? Malli ei siis suoraan ratkaise osallisuuden ongelmaa, vaikka antaakin osviittaa osallistavampaan suuntaan.

Osuuskunnan näkökulmasta myös toiminnan jatkuvuus ja kehittämisen saattavat muodostua ongelmaksi. Uudet jäsenet eivät välttämättä tiedä tai jaa osuuskunnan tavoitteita ja periaatteita. Tämä on käynyt ilmi tutkimuksissa ruotsalaisten vanhempien omistamista päiväkotiosuuskunnista.⁸⁵ Toisaalta palveluiden käyttäjien perustamien osuuskuntien ongelmaksi muodostuu myös helposti tietty ”sisäänlämpiävyys”, joka ilmenee esimerkiksi osuuskunnan sisältä tapahtuvina rekrytoineina (tästä löytyy esimerkkejä Italiasta). Toiminnan kehittämisen, taloudellisiin haasteisiin vastaamisen ja uusien palvelutarpeiden tunnistamisen näkökulmasta tämä saattaa muodostua ongelmalliseksi.

85 Bland 2013.

PAIKALLISYHTEISÖN/YHTEISÖJEN PALVELUOSUUSKUNTA

.....

- jäsenenä julkisia ja yksityisiä yhteisöjä ja yksityishenkilöitä
- esim. kunnalla mahdollisuuden varmistaa, että osuuskunta toimii kunnan näkemien palvelutarpeiden ratkaisijana
- oikein toteutettuna muodostaa luontevan ja käyttäjiä lähellä olevan mallin
- tarjoaa mahdollisuuden vahvempaan taloudelliseen taustaan
- vaihtoehto tilanteessa, jossa palvelut etääntymässä
- vaatii perusteellisen pohdinnan sen johtamisesta ja suhteesta kuntaan
- voidaan soveltaa myös siten, että kunta toimii puhtaasti sijoittajan roolissa⁸⁶

Paikallisyhteisön mallissa lähestytään Italian sosiaalisia osuuskuntia koskevan lain määrittelemää B-tyyppin osuuskuntaa. Kuten edellä on esitelty, Italiassa varsinkin sosiaalisilla osuuskunnilla on hyvin erilainen asema (esim. taloudellisessa mielessä) verrattuna suomalaisten sosiaalisten yritysten asemoitumiseen meidän yhteiskunnassamme.

Vaikka meillä usein puhutaankin sosiaalisten yritysten saamista yritystuista, tämä ei tosiasiallisesti pidä paikkaansa lukuunottamatta harkinnanvaraista työllisyyspoliittista avustusta yrityksen perustamiseen ja toiminnan vakiinnuttamiseen.⁸⁷

Sosiaalisen yrityksen toimintaa tuetaan Suomessa sen sijaan siten, että sosiaaliin yrityksiin palkattavat henkilöt ovat oikeutettuja pidennettyyn palkkatukeen. Käytännössä tuen määräaikaisuus ja henkilösidonaisuus tekee pysyvien työpaikkojen luomisen vaikeaksi. Kun tämä todellisuus yhdistetään palvelutuotannon usein hyvin henkilökohtaisiin ja luottamusta edellyttäviin asiakassuhteisiin, tiuhaan vaihtuva työntekijäjoukko ei takaa parasta mahdollista palvelun laatua.

Työntekijöiden osallisuuden ja vaikuttamisen näkökulmasta sosiaalisen yrityksen malli poikkeaa siis huomattavasti Italian B-tyyppin osuuskunnista. Mikäli työntekijät ovat ainoastaan välillisesti jäsenenä yhdistyksien kautta, ei heillä ole mahdollisuutta vaikuttaa osuuskunnan päätöksentekoon tai operatiiviseen toimintaan. Kuten selvityksen tekijät toteavat, malli saattaa selkeyttää yhdistystoiminnan ja palvelutuotannon rajapintaa, mutta sen edellytyksenä on hallintomallin ja omistusjärjestelyjen selkeys pelkän johtamisjärjestelmän lisäksi.

⁸⁶ Henry, H. ym. 2014., s. 82
⁸⁷ Vates-säätiö 2015

HYBRIDI (MONIOMISTAJUUSMALLI)

.....

- jäsenenä julkisia ja yksityisiä yhteisöjä ja yksityishenkilöitä
- esim. kunnalla mahdollisuuden varmistaa, että osuuskunta toimii kunnan näkemien palvelutarpeiden ratkaisijana
- oikein toteutettuna muodostaa luontevan ja käyttäjiä lähellä olevan malli
- tarjoaa mahdollisuuden vahvempaan taloudelliseen taustaan
- vaihtoehto tilanteessa, jossa palvelut etäännyntymässä
- vaatii perusteellisen pohdinnan sen johtamisesta ja suhteesta kuntaan
- voidaan soveltaa myös siten, että kunta toimii puhtaasti sijoittajan roolissa⁸⁸

Selvityksen tekijät käyttävät termiä moniomistajuusmalli. Tässä esityksessä olen suosinut termiä monitoimijuus, joka painottaa toimintaa omistamisen sijaan. Käytännössä kyse on useamman sidosryhmän muodostamasta organisaatiosta (multi-stakeholder organisation). Tämä malli muistuttaa eniten Borzagan ja Fazzin tyypittelemiä interventionistisia sosiaalisia osuuskuntia. Tosin painotus kunnan (virkamiesten ja luottamushenkilöiden) tekemään palvelutarpeen arviointiin poikkeaa interventionistisesta toimintamallista. Se jättää kokonaan mallin ulkopuolelle osuuskuntien pyrkimyksen tavoittaa myös muita kuin lakisääteiseen palveluun oikeutettuja henkilöitä, eikä se myöskään kannusta uusien sosiaalisten innovaatioiden tuottamiseen osuuskunnan sisältä. Tämä tekijöiden painotus johtunee eroista julkisen sektorin hallintorakenteesta, rahoitusjärjestelmissä ja osuuskuntien asemassa yleensä.

Haastatteluihin ja kirjallisuuteen perustuen Pat Conaty listaa kymmenen menestystekijää tai 'hyvää käytäntöä', jotka ovat keskeisiä onnistuneille monitoimijaosuuskuntamallin sovelluksille Italiassa, Ranskassa ja Quebecissa.⁸⁹

⁸⁸ Henry, H. ym. 2014., s. 83
⁸⁹ Conaty 2014.

1. Vireään ja kasvavan osuuskuntatoimijoiden joukon laaja hyväksyntä mallille.
2. Mallin selkeä määrittely lainsäädännössä.
3. Valtion myöntämät taloudelliset kannustimet ja/tai verohelpotukset osuuskunnille, jotka pyrkivät selkeästi arvioitavissa oleviin (sosiaalipoliittisiin) tavoitteisiin.
4. Toimivat yhteistyösuhteet sekä osuustoimintaliikkeen sisällä että julkisen sektorin toimijoiden kanssa niin paikallisella kuin kansallisella tasolla.
5. Ammattiliittojen kanssa yhteistyössä neuvotellut sopimukset siitä, etteivät uudet monitoimijaosuuskunnat vaaranna olemassa olevia julkisen sektorin työpaikkoja.
6. Osuustoiminnallinen rahoitusjärjestelmä niin perustamiseen, kehittämiseen kuin investointeihin liittyen.
7. Erilaisten toisen asteen osuuskuntien kehittyminen avustamaan ja tukemaan sosiaalisia osuuskuntia niin resurssien kuin osaamisen hankkimisessa.
8. Osuuskuntakoulutukseen liittyvät tukimuodot palvelemaan niin jäseniä kuin palveluiden hankinnasta vastaavia.
9. Erilaiset "työkalupakit", joiden avulla päästään liikkeelle.
10. Strategisen ajattelun, tutkimuksen sekä joukkoälyn merkitys innovaatioiden tuottamisessa.

Sosiaaliset osuuskunnat ja muut yhteistuotannon organisaatiomuodot eivät toimi irrallaan paikallisista ja globaaleista muuttujista. Ne kytkeytyvät samoihin rakenteellisiin, sosiaalisiin, kulttuurisiin sekä talouden tekijöihin kuin muukin yhteiskunta. Ne eivät myöskään ole immuuneja yleisille organisaatioiden käytännön toiminnassa ja elinkaareissa tapahtuville muutoksille. Yhteisötalouden, ja erityisesti Italian sosiaalisten osuuskuntien osalta, voidaan todeta niiden kuitenkin onnistuvan taloudellisesti kannattavassa ja sosiaalisesti vastuuntuntoisessa liiketoiminnassa. Syitä on monia.

Ensinnä niiden vahvuutena on ruohonjuuritasolta lähtevä organisoituminen ja osallisuuden ja yhteisöllisten toimintamallien soveltaminen palveluiden tuotannossa. Toinen tärkeä elementti on yhtäältä työntekijöiden kokemaa työn mielekkyys ja toisaalta työsuhteiden pysyvyyden luoma turvallisuus. Nämä yhdessä luovat hyvin sitoutuneen ja lojaalin työyhteisön.

Kolmas olennainen seikka on taloudellinen joustavuus ja kestävyys. Jopa tämänhetkisen pitkittyneen taloudellisen kriisin aikana osuuskuntasektori on kasvanut Italiassa. Kun osuuskuntien kasvulukuja verrataan muihin yritysmuotoihin ja eritellään niitä suhteessa sijaintiin, toimialaan ja omistusrakenteeseen, olennaisimmaksi tekijäksi osoittautuu viimeksi mainittu. Osuuskunnat ovat yrityksiä, joiden tavoite ja omistusrakenne palvelee jäsenten etua ulkopuolisten omistajien sijoitustuottojen sijaan. Ja neljäntenä yhteiskunnalliset yritykset ja erityisesti sosiaaliset osuuskunnat ovat tuoneet taloudellista toimeliaisuutta taantuville alueille ja toimialoille, joille yritysmäisesti organisoitua toimintamallia ei perinteisesti ole ollut tarjolla (sosiaali- ja terveystaloudet, koulutus).

Kuten aiemmin on todettu, sosiaalisten osuuskuntien yritysmäinen toimintamalli ei tarkoita voiton tavoittelua, vaan joustavampaa ja osallistavampaa tapaa tuottaa palveluita niitä tarvitseville. Ne tuottavat toimeentuloa ja avaavat pääsyn työmarkkinoille monille sellaisille ryhmille, joille se syystä tai toisesta on vaikeaa.⁹⁰

Kaiken kaikkiaan edellä esitelty katsaus Italian sosiaalisten osuuskuntien syntyyn ja toimintaan avaa eittämättä uusia näköaloja ja mielenkiintoisia ratkaisumalleja, jotka olisi aiheellista nostaa osaksi myös Suomessa käytävää keskustelua hyvinvointipalveluiden järjestämisestä.

Ehkä suuret yksityiset yritykset voittotavoitteineen eivät olekaan ainoa vaihtoehto laajenevilla sosiaali- ja terveystaloudet markkinoilla.⁹¹ Olisiko mahdollista luoda osallistavampi, uusien palvelun tarvisijoiden luomiin palvelutuotannon haasteisiin joustavammin reagoiva, taloudellisesti kannattava ja sosiaalisesti kestävä palvelutuotannon malli myös meille? Sen lisäksi, että sosiaaliset osuuskunnat avaavat uusia palvelutuotannon vaihtoehtoja ja keinoja, ne raivaavat tietä solidaarisen yhteistä

⁹⁰ Borzaga ym. 2014.

⁹¹ Kansan Uutiset 5.12.2015: Sote-bisnes synnytti miljonäärejä jo ennen uudistustakin.

hyvää tuottavan talousajattelun mahdollisuudelle. Yhteisten resurssien valjastaminen palvelemaan yhteisöllisiä tarpeita ja päämääriä keskinäisen osallisuuden ja demokraattisen päätöksenteon keinoin loisi pohjaa uudelle solidaarisuuteen perustuvalla hyvinvoinnille.

LÄHTEET

- Agliata, F., Ferrone, C. & Tuccillo, D. (2014) The Role of Financial Instruments on the Growth of Social Cooperatives. *American Journal of Economics and Business Administration* (6)1 19-33.
- Antonucci, G. (2015) Social Enterprises in Italy: Co-producers or state aid claimants? *European Scientific Journal* (11)8.
- de Berardinis, C. (2015) The Marcora Law: an effective tool of active employment policy. *Co-operative News*. Saatavilla: <http://www.thenews.coop/98000/news/business/marcora-law-effective-tool-active-employment-policy>
- Bertolini, A., Del Gaudio, D. & Graziano, P. (2011) LOCALISE. The National Governance of Social Cohesion Policies. The Local Dimension of Integrated Social and Employment Policies NATIONAL REPORT ITALY. Work Package 2. Saatavilla: <http://www.localise-research.eu/wp-content/uploads/2011/09/national-report-italy.pdf>
- Bland, A. (toim.) (2013) Osuuskunnat julkisten palvelujen tuottamisessa - kokemuksia viidestä eurooppalaisesta maasta. Helsinki: Pellervo-Seura ry. Saatavilla: <http://pellervo.fi/wp-content/uploads/2013/12/osuuskunnat-julkisten-palveluiden-tuottamisessa.pdf?bdf29a&cd72bb>
- Borzaga, C. & Fazzi, L. 2014. Civil society, third sector, and healthcare: The case of social cooperatives in Italy. *Social Science & Medicine* 123, 234-241.
- Borzaga, C., Bodini, R., Carini, C., Depedri, S., Galera, G. & Salvatori, G. (2014) Europe in Transition: The Role of Social Cooperatives and Social Enterprises. *Euricse Working papers* (69)14. Saatavilla: http://www.euricse.eu/wp-content/uploads/2015/03/1405514708_n2553.pdf
- Brandsen, T. & Pestoff, V. (2006) Co-Production, the Third Sector and the Delivery of Public Services: An Introduction. *Public Management review*. January 2006. Saatavilla: http://www.researchgate.net/publication/221657221_Co-Production_The_Third_Sector_and_the_Delivery_of_Public_Services
- Carini, C. & Costa, E. (2013) Exploring the performance of social cooperatives during the economic crisis: the Italian case. *Euricse Working Paper* (59)13.
- Conaty, P. (2014) Social Co-operatives: a Democratic Co-production Agenda for Care Services in the UK. *Co-operatives UK*. Saatavilla: http://www.uk.coop/sites/default/files/uploads/legacy-files/downloads/social_co-operatives_report.pdf
- Fazzi, L. (2011) Social Co-operatives and Social Farming in Italy. *Sociologia Ruralis* (51)2.
- Fici, A. (2010) Italian co-operative law reform and co-operative principles, *Euricse Working Papers* 2/10.
- Gonzales, V. (2010) Italian Social Cooperatives and the Development of Civic Capacity: A Case of Cooperative Renewal? *Affinities: A Journal of Radical Theory, Culture, and Action*. (4)1.
- Henrý, H., Hänninen, J., Paksu, S. ja Pylkkänen, P. (2014) Osuustoiminnasta valoa vanhuspalveluihin. *Tutkimusjulkaisu* 79. Kunnallisalan kehittämissäätiö.
- Jalonen, H., Lindell, J., Puustinen, A. & Raisio, H. (2013) Yhteistyön kääntöpuoli – kun itseorganisoituminen epäonnistuu ja ilmaantuminen yllättää. *Hallinnon Tutkimus* (32)4, 284–300.
- Junnila, M., Aho, T., Fredriksson, S., Keskimäki, I., Lehto, J., Linna, M., Miettinen, S. & Tynkkynen, L-K. (2012) Sitä saa mitä tilaa - Tilaja-tuottaja-toimintatavan kehittyminen sosiaali- ja terveyspalveluissa. *THL Raportti* 42/2012.
- Kansan Uutiset 2015: Sote-bisnes synnytti miljonäärejä jo ennen uudistustakin. <http://www.kansanuutiset.fi/artikkeli/3472333-sote-bisnes-synnytti-miljonaareja-jo-ennen-uudistustakin>
- Moilanen, H., Peltokoski J., Pirkkalainen, J. & Toivanen T. (2014) Uusi osuuskunta - tekijöiden liike. Helsinki: Into Kustannus.
- Monzon J.L. & Chaves. R. (2012) The Social Economy in the European Union. *CIRIEC Working Papers* 08/02. Saatavilla: http://www.ciriec.ulg.ac.be/fr/telechargements/RESEARCH_REPORTS/EESC_CIRIECReport2012_EN.pdf.

Pestoff, V. (2009) The Third Sector, Citizen Participation and Co-Production of Personal Social Services in Sweden – towards a new paradigm. *Annals of Public and Cooperative Economics* (80)2, 197–224.

Pirkkalainen J., & Kaatrakoski, H. (2009) Organisaatioiden kehittäminen yhteiskunnallisen työnjaon muutoksessa. Tykes raportteja 66. Helsinki.

Pöyhönen, E., Hänninen, E., Merenmies, J., Lilja, I., Kostilainen, H. & Mankki, J. (2010) Sosiaaliset ja yhteiskunnalliset yritykset - Uuden talouden edelläkävijöitä? Työ- ja elinkeinoministeriö.

Ranci, C. (2015) The Long-Term Evolution of the Government – Third Sector Partnership in Italy: Old Wine in a New Bottle? *Voluntas - International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations* (26)6, 2311-2329.

Restakis, J. (2000) The Emilian Model - Profile of a Co-operative Economy. <http://www.bcca.coop/sites/bcca.coop/files/u2/ER-ProfileofCoop.pdf>

SITRA 2015: Yksityisestä pääomasta vastavoima leikkauksille. <http://www.sitra.fi/blogi/sote-palveluiden-rahoitus/yksityisesta-paaomasta-vastavoima-leikkauksille>. Katsottu 3.12.2015.

Struggles in Italy 2015: What is really happening in Bologna. <https://strugglesinitaly.wordpress.com/2015/11/20/en-what-is-really-happening-in-bologna/> Katsottu 18.12.2015

Thomas, A. (2004) The Rise of Social Cooperatives in Italy. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations* (15)3.

Vanek, W.M. (2001) Italian Social Co-operatives. Saatavilla: <http://www.caledonia.org.uk/vanek.htm>

Vates-säätiö (2015). Sosiaalisen yrityksen perustamisneuvoja : <http://www.vates.fi/ammattilaisille/sosiaalinen-yritys/yrityksen-perustajalle/taloudellinen-tuki.html> Katsottu 3.12.2015

Vieta, M. (2015). The Italian Road to Creating Worker Cooperatives from Worker Buyouts: Italy's Worker-Recuperated Enterprises and the Legge Marcora Framework. *Eurisce Working paper series* (78)15.

Villotti, P., Zaniboni, S. & Fraccaroli, F. (2014) Les entreprises à économie sociale en Italie - Social cooperatives in Italy. *L'Encéphale* 40, 57-65.

YLE (2015). Kolmas sektori mukaan kilpailuun sote-asiakkaista - asiantuntija varoittaa vapaaehtoistyön kaupallistumisesta. http://yle.fi/uutiset/kolmas_sektori_mukaan_kilpailuun_sote-asiakkaista_asiantuntija_varoittaa_vapaaehtoistyon_kaupallistumisesta/8442092

KSL-julkaisut

KSL tuottaa kirjoja ja opintoaineistoja aikuiskasvatuksesta, kulttuurista, työelämästä ja yhteiskunnasta sekä järjestötaidoista. Suurin osa julkaisuistamme on maksuttomia ja ne löytyvät verkkosivuiltamme sähköisessä muodossa.

Tilaa julkaisuja

Tilauksen voit tehdä verkossa osoitteessa **ksl.fi**, sähköpostitse **ksl@ksl.fi** tai puhelimitse **040 674 9610** (arkisin kello 10–14.) Kerro tilausta tehdessäsi julkaisun nimi, kappalemäärä sekä tilaaja, toimitusosoite ja laskutusosoite, jos eri kuin toimitusosoite. Lähetämme julkaisut postitse.

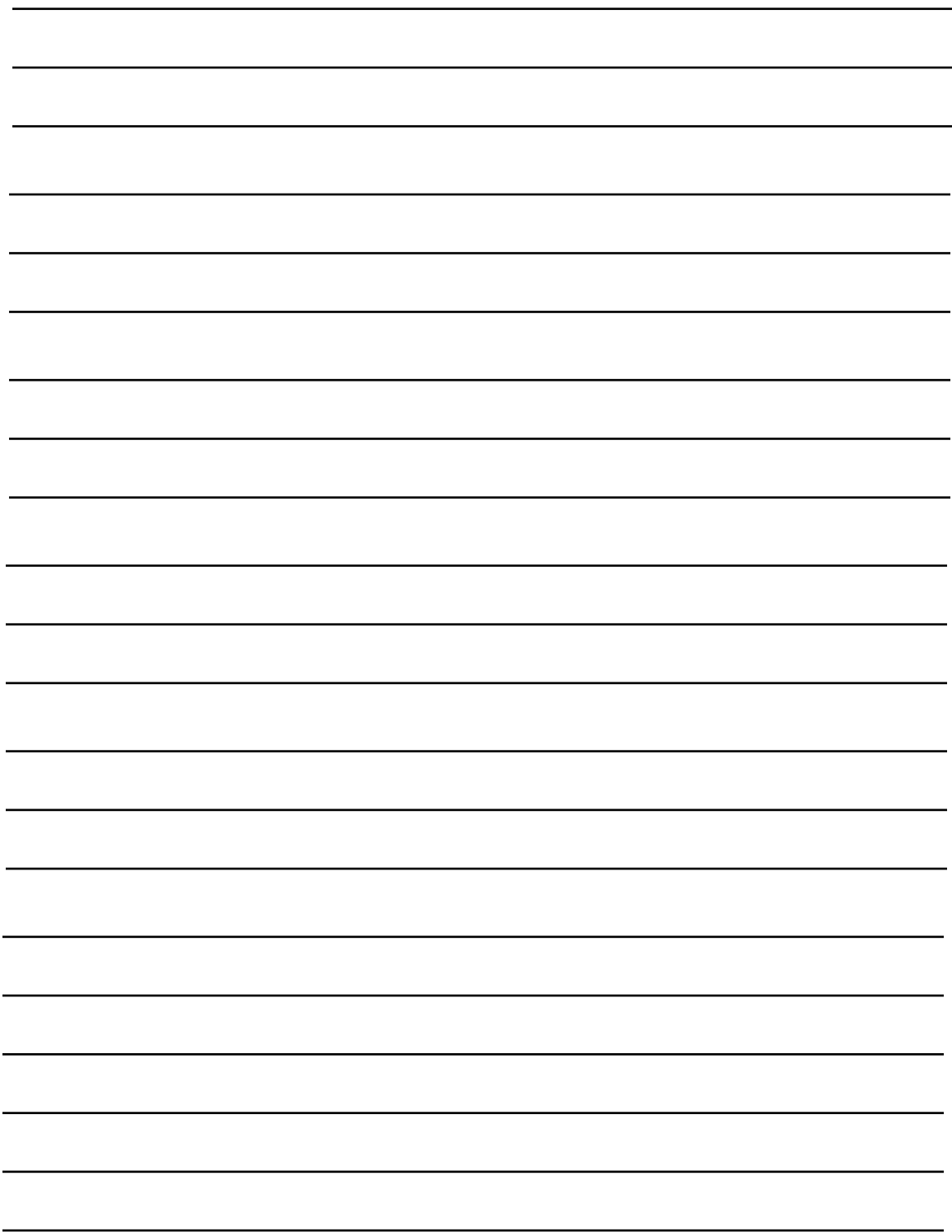
Yksittäisiä kappaleita toimitamme ilmaiseksi, suuremmista määristä sovitaan erikseen.

Tutustu ja tilaa: ksl.fi

Muistiinpanoja:



A series of 20 horizontal lines for writing.



Valtio, kunnat, itsehallintoalueet ja muut hallinnolliset tahot ulkoistavat julkisia palveluita yhdistysten ja yritysten tuotetuiksi. Osuuskunnat voisivat kuitenkin olla monesti paras vaihtoehto.

Esimerkkiä osuuskuntien tuottamista julkisista palveluista voi hakea Italiasta, jossa on viimeisten vuosikymmenten aikana nähty kokonainen sosiaalisten osuuskuntien liike. Sosiaaliset osuuskunnat työllistävät vaikeassa työmarkkina-asemassa olevia sekä osallistuvat paikallisyhteisöjen kehittämiseen.

Julkisten palvelujen puuttumisesta liikkeelle lähtenyt sosiaalisten osuuskuntien rakennustyö on sittemmin saanut Italiassa virallisesti tunnustetun ja tuetun aseman, mutta osuuskunnissa elää myös radikaalimpia tavoitteita.

Italialaiset sosiaaliset osuuskunnat - esimerkki julkisten palvelujen yhteistuotannosta on perusteellinen ja kattava kuvaus sosiaalisten osuuskuntien liikkeestä Italiassa. Sitä voi lukea myös politiikkasuosituksena päättäjille ja vaikuttajille.

Teoksen kirjoittaja Jaana Pirkkalainen on tamperelainen osuuskuntatyöläinen