

Monialainen koordinaatio vaikeasti työllistyvien työllistymisen edistämisessä



Peppi Saikku, VTT, erikoistutkija

Palvelut monialaisessa maakunnassa -seminaari
15.1.2019, Säätytalo, Helsinki

Väitöskirja

- Tutkimustehtävänä oli selvittää, miten monialainen koordinaatio toteutuu vaikeasti työllistyvien työllistymisen edistämässä.
- Lähtökohtana, että vaikeasti työllistyvien työllistymisen edistäminen asettuu työttömien aktivointipolitiikan ja kuntoutus- ja työkykypolitiikkojen raja-alueelle.



Peppi Saikku

HALLINNAN RAJOILLA

Monialainen koordinaatio vaikeasti työllistyvien työllistymisen edistämässä



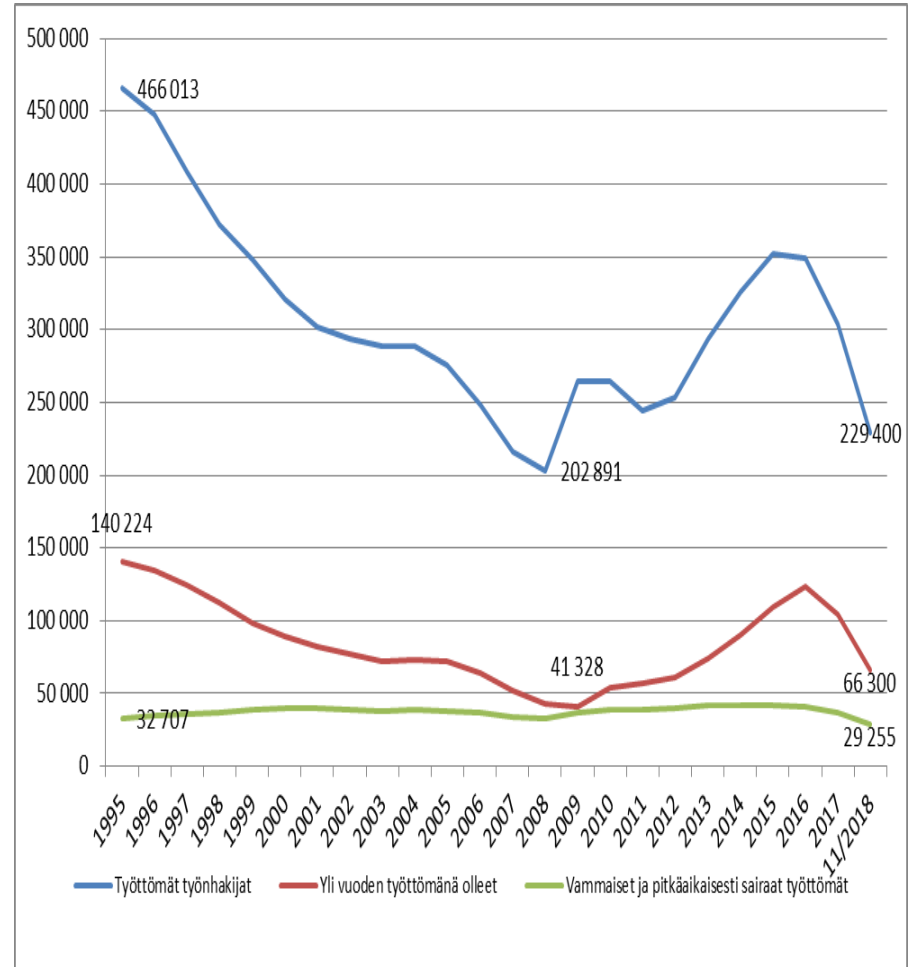
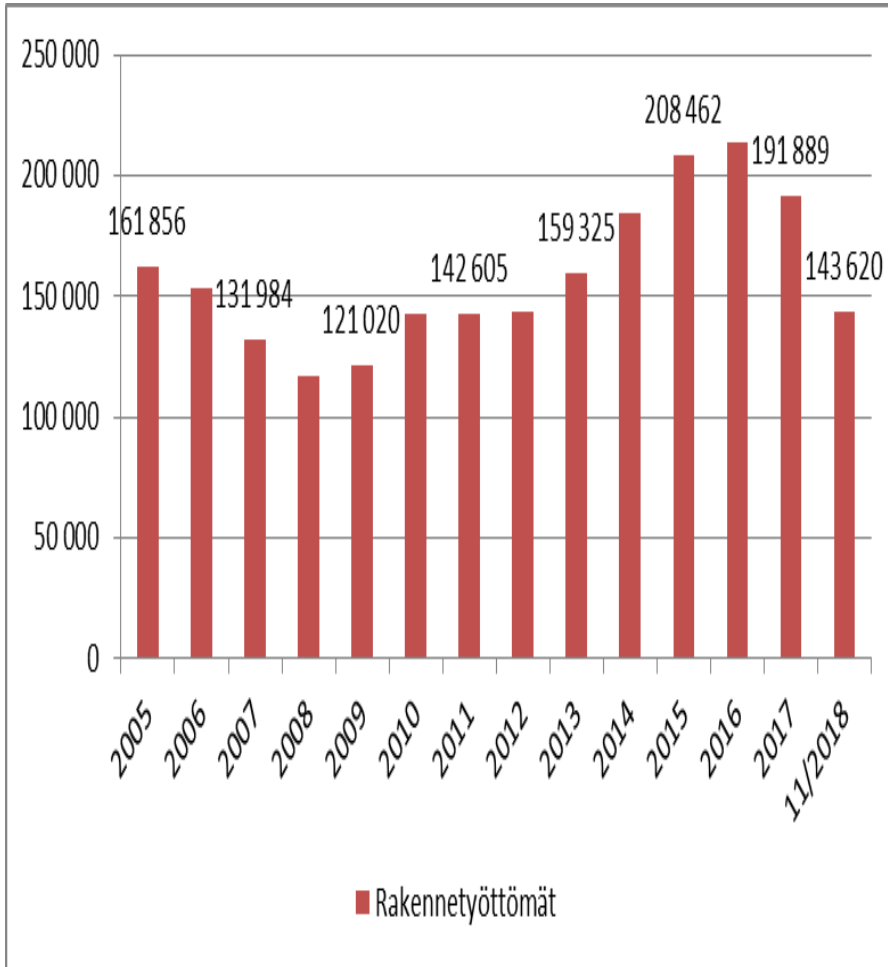
Keskeiset käsitteet

- Vaikeasti työllistyvät = henkilöt, joiden työllistyminen on vaikeaa työttömyyden pitkittymisen, terveydellisten rajoitteiden ja/ tai sosiaalisten syiden takia
- Työttömien aktivointipolitiikka = työttömien ja syrjäytymisvaarassa olevien kansalaisten työhön osallistumista tukevat politiikkatoimet (Keskitalo & Mannila 2004; Eichhorst & Konle-Seidl 2008)
- Kuntoutus- ja työkykypolitiikat = työikäisten työ- ja toimintakykyyn sekä kuntoutukseen liittyvät toimet, joilla tavoitellaan työssä pysymistä, sinne palaamista sekä työhön pääsyä (Rajavaara 2013)
- Teoreettis-analyyttinen kehystys hallinnasta (governance)
- Yksisuuntaisesta hallinnosta hallintaan: toimintaympäristön muutos, toimijoiden lisääntyminen ja vastuunjako (Stoker 1998)
- Jäsentää rajoilla tapahtuvaa toimintaa

Monialainen koordinaatio

- Vertikaalinen ja horisontaalinen koordinaatio (vrt. Heidenreich & Rice 2016)
 - Monitasoisuus = valtiollisen, alueellisen ja paikallisen tason yhteensovittaminen
 - Monisektorisuus = eri hallinnonalojen ja -palvelujen yhteensovittaminen
 - Monitoimijuus = julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin yhteensovittaminen, asiakkaat/ kansalaiset
 - Moniammatillisuus = eri professioiden yhteensovittaminen
- Hallinnan rakenteiden ideaalityypit (Pierre & Peters 2000; Considine & Lewis 2003; Newman 2001, 2007)
 - Hierarkkinen (perustana lait, säädökset, ohjeet)
 - Markkinaehtoinen (perustana kilpailu)
 - Verkostomainen (perustana luottamus)
 - Itsehallinta (perustana arvot ja normit)

Vaikeasti työllistyvät (TEM/ Työnvälitystilasto)



Miten vertikaalinen ja horisontaalinen ulottuvuus näkyvät monialaisessa koordinaatiossa?

- Vaikeasti työllistyvien työllistymisen edistämisessä painottuu horisontaalinen ulottuvuus: monisektorinen ja moniammatillinen koordinaatio
 - Työttömien aktivointipolitiikka yhdistää työvoima- ja sosiaalipolitiikkoja
 - Monisektoriset yhteistyörakenteet luovat edellytyksiä moniammatilliselle yhteistyölle ja profession rajojen ylittämiseksi
- Monitasoisuudessa painottuu paikallisuus: valtakunnallisesti annetaan vain väljät raamit toiminnalle ja vastuu yhteensovittamisesta on paikallisella tasolla
- Monitoimijuuden tarkasteluun tutkimusaineisto antoi heikosti aineksia, kuvannee myös sitä, ettei ole niin keskeistä?

Millaisia hallinnan rakenteita monialaisessa koordinaatiossa ilmenee?

- Monialaisen koordinaation toimeenpanossa korostuvat hierarkkiset ja verkostomaiset hallinnan rakenteet
 - Hierarkkinen hallinta ylläpitää eri hallinnontasojen ja -alojen lakisääteisiä tai muutoin vakiintuneita tehtäviä sekä määrittelee sitä kautta toimijoiden välisiä vastuusuhteita > selkeys/ jäykkyys
 - Verkostomaisessa hallinnassa toimijoiden välinen työn- ja vastuunjako määrittyy tilannekohtaisesti neuvotellen > epäselvyys/ joustavuus
- Markkinaehtoista hallintaa näkyy vähän julkishallinnon monialaisessa koordinaatiossa
- Itsehallinta asiakkaan ja julkishallinnon toimijoiden välisen suhteen määrittelynä ilmenee työttömän oman vastuun korostamisena

Ajallinen kehityskulku

- 1990-luvun alussa vaikeasti työllistyviin liittyvä monialainen koordinaatio jäsenyi kuntoutuksen kehikossa, esim. kuntoutuksen asiakaspalveluyhteistyö
- 2000-luvulla kehystys siirtynyt vahvemmin aktivointiin, sosiaali- ja työvoimapolitiikan, -hallinnon ja -palvelujen yhteensovittamiseen
- Aktivointipolitiikka on yhdistänyt sosiaali- ja työvoimapolitiikkoja, yhteys kuntoutus- ja työkykypolitiikkoihin heikompi
- Kukin sektori pysynyt pitkälti vastuussa omista palveluistaan ja etuuksistaan > monialaiset yhteistyörakenteet ja etuuksien yhteensovittaminen > horisontaalinen koordinaatio
- Vastuuta vaikeasti työllistyvistä siirretty paikalliselle tasolle, kuntiin

Johtopäätökset

- Mikään taho ei ole viime kädessä vastuussa vaikeasti työllistyvien työllistymisen edistämisestä
- Verkostomainen hallintatapa voi osin selittää työn- ja vastuunjaon pysyviä ongelmia
- Toisaalta mahdollistanut myös joustavia ratkaisuja

- Aktivointi-, kuntoutus- ja työkykypolitiikkoja tulisi tarkastella yhtenä kokonaisuutena
- Sosiaali-, terveys-, työvoima- ja kuntoutuspalvelujen parempi yhteensovittaminen

Entä jatkossa?

- Aktiivinen osallisuus (active inclusion)
- ”Active inclusion means enabling every citizen, notably the most disadvantaged, to fully participate in society, including having a job.” (EU)
 - Riittävä toimeentuloturva
 - Inklusiiviset työmarkkinat
 - Laadukkaat sosiaalipalvelut (sis. työllistymisen edistämisen)
- Suomessa kiinnostus kasvanut työttömien työkykyyn, osatyökykyisten työllistymisen edistämiseen, vammaisten työllistymiseen, osallisuutta tukevaan toimintaan jne.

Tyypittelyä monialaisen koordinaation ajallisesta kehityskulusta

	KUNTOUTUS (kuntoutuksen asiakasyhteistyö)	AKTIVOINTI (TYP-toiminta)	AKTIIVINEN OSALLISUUS (tulevaisuus)
MONITASOISUUS	Valtakunnallinen Alueellinen Paikallinen	<i>Valtakunnallinen</i> Paikallis-alueellinen (kunnat, kuntayhtymät ym.)	<i>Valtakunnallinen</i> Alueellinen (maakunta) <i>Paikallinen</i>
MONISEKTORISUUS	Työvoimahallinto Sosiaalitoimi Terveystieteiden Kela/ kuntoutus <i>Opetustoimi</i>	Työvoimahallinto Sosiaalitoimi Terveystieteiden <i>Kela/ kuntoutus</i>	Sosiaalitoimi Terveystieteiden Kela/ kuntoutus & etuudet Työhallinto Opetustoimi <i>Muut?</i>
MONITOIMIJUUS	<i>Asiakas</i> <i>Järjestöt</i>	<i>Asiakas</i> <i>Järjestöt</i> <i>Yritykset</i>	Asiakas Järjestöt Yritykset
MONIAMMATILLISUUS	Perinteiset ammattiryhmät (sosiaalityöntekijä, lääkäri, työvoimavirkailija, vakuutussihteeri jne.)	Perinteiset ja uudet ammattiryhmät (sosiaalityöntekijä, sosiaaliohjaaja, palveluohjaaja, terveydenhoitaja, työvoimaneuvoja, ammatinvalintapsykologi, työkykyneuvoja, työvalmentaja jne.)	Uudet professionarit ylittävät ammattiryhmät (palveluohjaaja, työhönvalmentaja, uraohjaaja, työkykyneuvoja, työkykykoordinaattori jne.)
HALLINNAN RAKENTEIDEN IDEAALITYYPIT	Hierarkkinen Verkostomainen	Verkostomainen Hierarkkinen <i>Itsehallinta</i>	Markkinaehtoinen Itsehallinta

Pohdinta

- Aktiivinen osallisuus voi tarjota yhdistävän kehikon aktivointi- ja kuntoutus- ja työkykypolitiikoille
- SOTE- ja maakuntauudistus ovat toteutuessaan sekä mahdollisuus että uhka
- Sosiaali-, terveys- ja kasvupalvelut kaikki maakunnan järjestämismvastuulla, jollain aikataululla myös Kelan kuntoutuspalvelut?
- Toimijoiden määrä moninkertaistuu: miten ja kuka tällaista kokonaisuutta voi koordinoida?
- Asiakkaan valinnan mahdollisuudet kasvavat: paremmat vaikutusmahdollisuudet vs. pitää saada tukea tarvittaessa

Monialaisen yhteispalvelun tulevaisuus?

- Kansainvälisesti tarkasteltuna TYP-malli ainutlaatuinen, sijoittuu yhteispalvelu- ja yhteistyöverkosto- mallien välimaastoon (Saikku ym. 2017)
- TYP-laki ei ole muuttanut radikaalisti aiempaa toimintaa, mutta toiminta muuttunut verkostomaisemmaksi ja vähentänyt yhdessä työskentelyä (Rajavaara ym. 2019)
> yhden luukun palvelu tukee henkilökohtaista ja moniammatillista palvelua
- TYP-rakenne voi toimia hyvänä pohjana uusien maakunnallisten monialaisten yhteistyörakenteiden muodostamiseksi heikossa työmarkkina-asemassa oleville (Saikku & Blomgren 2018)

Kiitos!

Kirjallisuus:

Saikku, P (2018) [Hallinnan rajoilla. Monialainen koordinaatio vaikeasti työllistyvien työllistymisen edistämässä.](#) Valtiotieteellisen tiedekunnan julkaisuja 74. Yhteiskuntapolitiikka. Helsinki: Helsingin yliopisto.

Rajavaara, M & Määttä, A & Kokko, R-L & Tarkiainen, L (toim.) (2019) Aktivointipolitiikkaa yhteisin palveluin – näkökulmia työllistymistä edistävään monialaiseen yhteispalveluun. Kela, taitossa.

Saikku, P & Blomgren, S (2018) [Alueellisten kokeilujen arvioinnin loppuraportti.](#) Mallit työllistymiseen ja osallisuuteen (OTE 4 -projekti). Osatyökykyisille tie työelämään -kärkihanke.

Saikku P & Rajavaara M & Seppälä U (2017) [Monialainen yhteistyö paikallisessa työllisyyden hallinnassa.](#) Integroiva kirjallisuuskatsaus. Sosiaali- ja terveysturvan raportteja 7. Helsinki: Kela.