

A close-up photograph of a lush green field of clover plants. The leaves are vibrant green and have a characteristic three-lobed shape. A small, bright red ladybug with black spots is perched on one of the leaves in the center of the frame. The background is filled with more clover plants, creating a textured, natural setting.

**Monialainen koordinaatio
vaikeasti työllistyvien
työllistymisen
edistämässä**

Peppi Saikku

6.9.2018 Tampere

Oma historia/ tausta väitöskirjalle

- VTM 1995: ”Yhdistävät käytännöt - Kuntoutuksen viranomaisverkostojen tarkastelua.”
- Tutkimus-, arviointi- ja asiantuntijatyö Stakesissa/ Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksessa
 - Kuntoutuksen asiakasyhteistyö
 - Työvoiman palvelukeskukset, työttömien aktivointipolitiikka
 - Työttömien terveystarkastukset ja kuntoutus
 - Monialainen yhteistyö ja verkostot
 - Pitkäaikaistyöttömät/ vaikeasti työllistyvät jäävät aina jotenkin väliin!
 - Ei ole vain palveluiden vaan myös toimintapolitiikkojen yhteen sovittamisen kysymys
 - Tarve koota, miten tähän on tultu ja mihin ollaan (ehkä) menossa

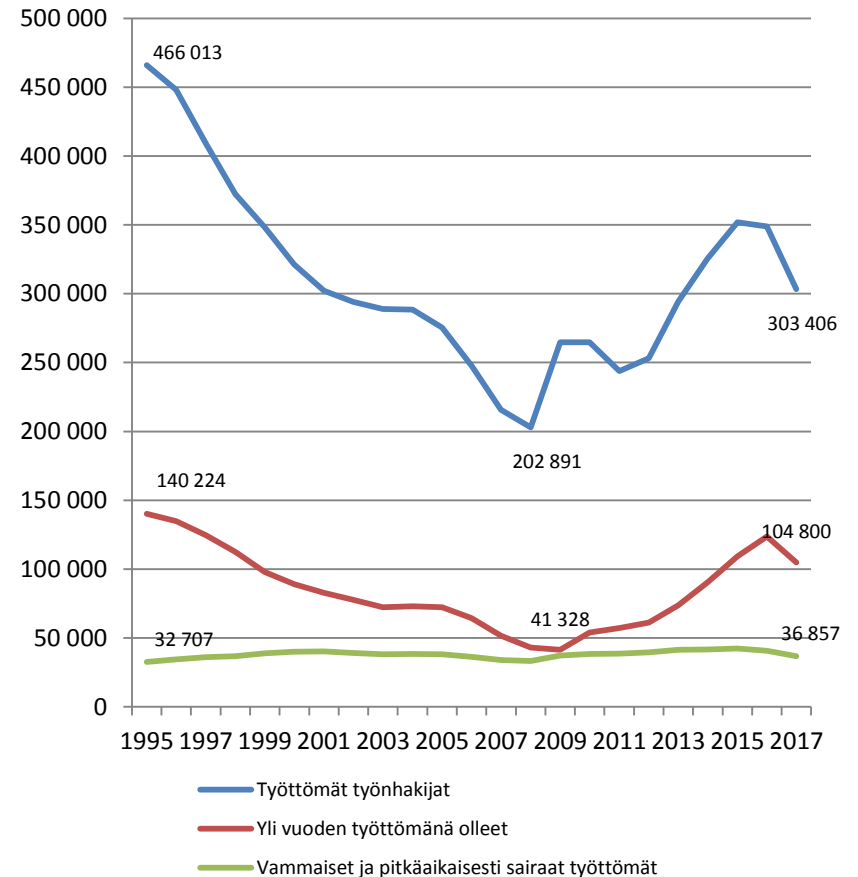
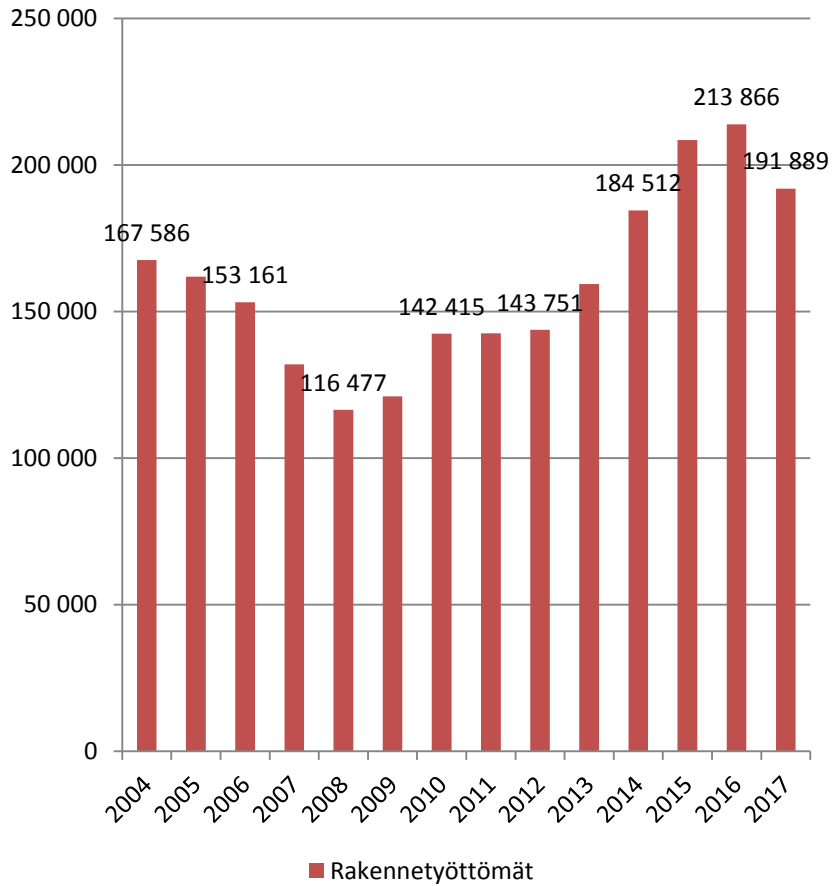
Artikkeliväitöskirja

- I. Saikku, Peppi & Kestilä, Laura & Karvonen, Sakari (2014) Työttömien ja työllisten koettu hyvinvointi toimintavalmiuksien viitekehyksessä. Teoksessa Marja Vaarama, Sakari Karvonen, Laura Kestilä, Pasi Moisio & Anu Muuri (toim.) Suomalaisten hyvinvointi 2014. Teema 22. Helsinki: Terveysten ja hyvinvoinnin laitos, 118–143.
 - II. Saikku, Peppi (2018) Valtion ja kuntien vastuunjako pitkäaikaistyöttömien aktivoinnissa. Sisällönanalyysi hallitusohjelmista ja hallituksen esityksistä vuosina 1995–2015. Janus 26: 2, 104–122.
 - III. Saikku, Peppi & Karjalainen, Vappu (2012) Network governance in activation policy – health care as an emergent partner. International Journal of Sociology and Social Policy 32: 5, 299–311.
 - IV. Saikku, Peppi & Kokko, Riitta-Liisa (2012) Kuntoutuksen käytännöt Paltamon työllistämismallissa: toimijuuden tukeminen ammatillisessa ja sosiaalisessa kuntoutuksessa. Kuntoutus 35: 4, 5–16.
- Yhteenveto-osuus
 - Artikkeleiden tuloksia tarkastellaan ”toisella tasolla”, monialaisen koordinaation näkökulmasta
 - Ajallisen kehityskulun hahmottaminen 1990-luvulta tähän päivään

Tutkimustehtävä ja käsitteiden määrittely

- Tutkimustehtävänä selvittää, miten monialainen koordinaatio toteutuu vaikeasti työllistyvien työllistymisen edistämässä
- Vaikeasti työllistyvien työllistymisen edistäminen asettuu työttömien aktivointipolitiikan ja kuntoutus- ja työkykypolitiikkojen raja-alueelle
- 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)

Vaikeasti työllistyvät (TEM/ Työnvälitystilasto)



Teoreettinen kehystys

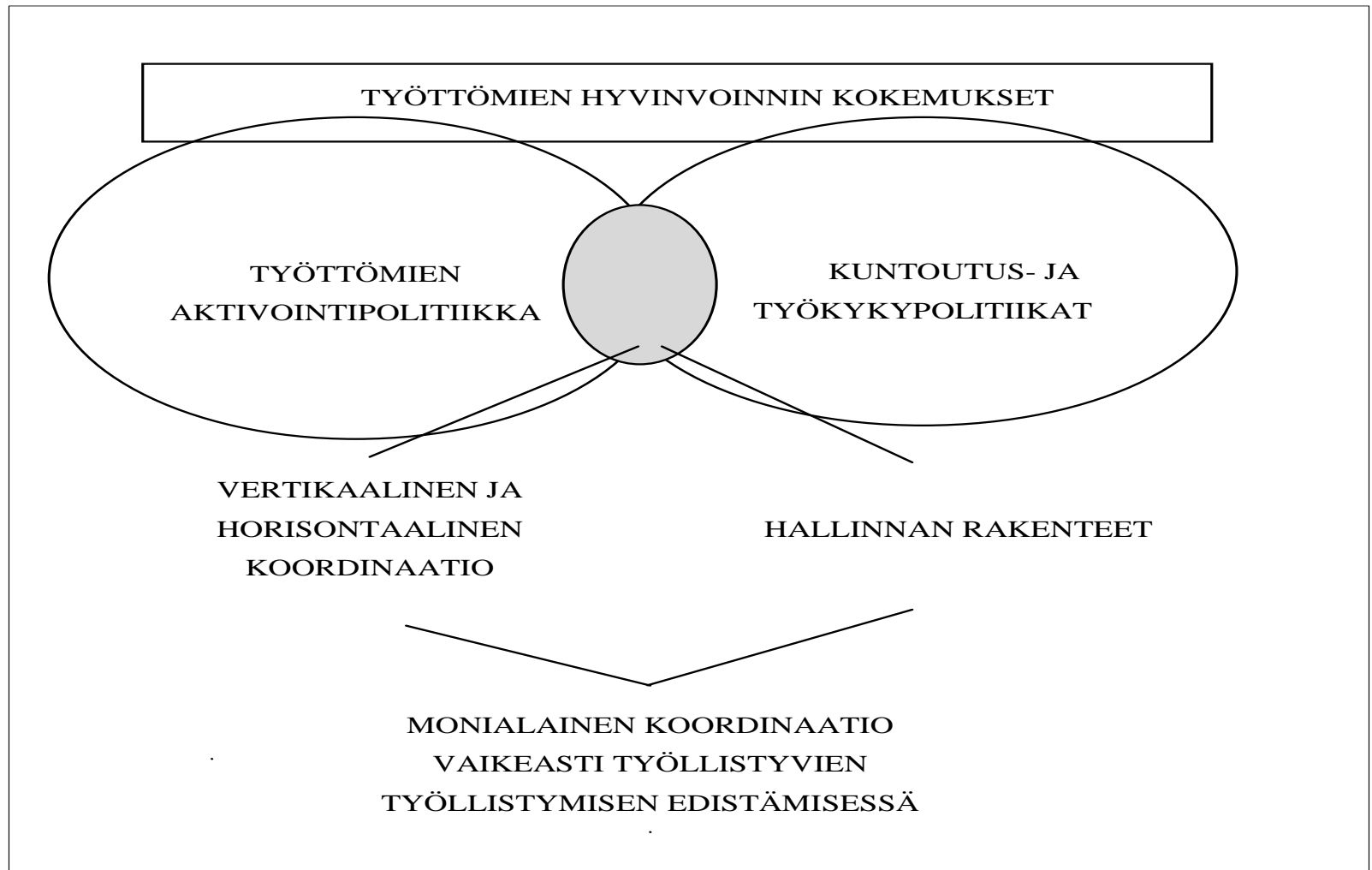
- Teoreettis-analyttinen kehystys hallinnasta (*governance*)
 - Yksisuuntaisesta hallinnosta hallintaan: toimintaympäristön muutos, toimijoiden lisääntyminen ja vastuunjako (Stoker 1998)
 - Uudenlaiset institutionaaliset järjestelyt ja hallinnolliset prosessit (Pierre & Peters 2000)
 - Toimintapolitiikkojen ja toimeenpanon vastavuoroisuus (Carmel & Papadopoulos 2003)
 - Jäsentää rajoilla tapahtuvaa toimintaa
- Hyvinvointiteoreettisena taustana toimintavalmiuksien lähestymistapa (*capability approach*) (Sen 1993)
 - Toimintavalmiudet: todelliset mahdollisuudet olla ja tehdä arvostamiaan tekoja
 - Työllistymisen edistämisessä on kyse hyvinvoinnin edistämisestä > toimintavalmiuksien lisäämisestä (Dean ym. 2005)

Monialainen koordinaatio

Tavat, joilla julkishallinto sovittaa yhteen toimintapolitiikkoja, hallinnonaloja ja palveluja

- 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)

Tutkimusasetelma



Tutkimuskysymykset, -aineistot ja -menetelmät

Tutkimus-tehtävä ja tutkimus-kysymykset	<p>Miten monialainen koordinaatio toteutuu vaikeasti työllistyvien työllistymisen edistämässä?</p> <p>1) Millaisia ovat työttömien hyvinvoinnin kokemukset suhteessa työllisiin? (I)</p> <p>2) Miten vertikaalinen ja horisontaalinen ulottuvuus näkyvät monialaisessa koordinaatiossa? (II, III, IV)</p> <p>3) Millaisia hallinnan rakenteita monialaisessa koordinaatiossa ilmenee? (II, III, IV)</p>			
	Artikkeli I	Artikkeli II	Artikkeli III	Artikkeli IV
Tutkimus-aineisto	Suomalaisten hyvinvointi ja palvelut -kyselyaineisto vuosina 2006, 2009 ja 2013.	Valitut hallitusohjelmat ja hallituksen esitykset vuosilta 1995–2015.	Työvoiman palvelukeskus -toimintaa ja työttömien terveystalvuuksia koskevat arviointitutkimukset vuosilta 2008, 2009 ja 2010	Paltamon työvoimatalon toimihenkilöiden yksilö- ja ryhmähaastattelut vuosina 2011 ja 2012.
Tutkimus-menetelmä	Ristiintaulukointi, logistinen regressio-analyysi	Teoriaohjaava sisällönanalyysi	Laadullinen meta-analyysi	Teorialähtöinen sisällönanalyysi

1) Millaisia ovat työttömien hyvinvoinnin kokemukset suhteessa työllisiin?

- Työttömien ja työllisten välillä selkeä ero hyvinvoinnin kokemuksissa: kokemukset hyvästä terveydestä, psykososiaalisesta hyvinvoinnista, taloudellisesta hyvinvoinnista ja hyvästä elämänlaadusta ovat työttömillä harvinaisempia kuin työllisillä
- Hyvinvointierot pysyvät hyvin samanlaisina ajallisessa tarkastelussa (2006, 2009, 2013)
- Isoimmat erot ryhmien välillä koetussa taloudellisessa hyvinvoinnissa
- Analyysissä erot eivät selittyneet pois taustatekijöillä (ikä, sukupuoli, siviilisääty tai koulutustaso)
- Työttömien, ja erityisesti pidempään työttömänä olleiden, työllistymisen edistäminen edellyttää laaja-alaista lähestymistä

2) Miten vertikaalinen ja horisontaalinen ulottuvuus näkyvät monialaisessa koordinaatiossa?

- Vaikeasti työllistyvien työllistymisen edistämisessä painottuu horisontaalinen ulottuvuus: monisektorinen ja moniammatillinen koordinaatio
 - Monisektoriset yhteistyörakenteet luovat edellytyksiä moniammatilliselle yhteistyölle ja profession rajojen ylittämiseksi
 - Työttömien aktivointipolitiikka yhdistää työvoima- ja sosiaalipolitiikkoja
- Vertikaalisessa, 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?

3) 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 voisi ”selittää” työn- ja vastuunjaon pysyviä ongelmia
- Toisaalta mahdollistanut myös joustavia ratkaisuja

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

Entä jatkossa?

- Aktiivinen osallisuus (active inclusion, inclusive activation)
- ”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.
- Monialainen koordinaatio
 - Monitoimijuus tulee keskeisemmäksi: yritykset ja järjestöt vahvemmin mukaan palvelujen tuottamiseen
 - Markkinaehtoinen hallinta: kilpailu

Tyypittelyä ajallisesta kehityskulusta

	Kuntoutus (kuntoutuksen asiakasyhteistyö)	Aktivointi (TYP-toiminta)	Aktiivinen osallisuus (tulevaisuus)
Monitasoisuus	Valtakunnallinen Alueellinen Paikallinen	Valtakunnallinen Paikallis-alueellinen (kunnat, kuntayhtymät ym.)	Valtakunnallinen Alueellinen (maakunta) Paikallinen?
Monisektorisuus	Työvoimahallinto Sosiaali-toimi Terveystenhoolto Kela/ kuntoutus Opetustoimi	Työvoimahallinto Sosiaali-toimi Terveystenhoolto Kela/ kuntoutus	Sosiaali-toimi Terveystenhoolto Kela/ kuntoutus & etuudet Työhallinto Opetustoimi Muut?
Monitoimisuus	Asiakas Järjestöt	Asiakas Järjestöt Yritykset	Asiakas Järjestöt Yritykset
Moniammatillisuus	Perinteiset ammattiryhmät (sosiaalityöntekijä, lääkäri, työvoimavirkailija, vakuutussihteeri jne.)	Perinteiset ja uudet ammattiryhmät (sosiaalityöntekijä, sosiaali-ohjaaja, palveluohjaaja, terveyshoitaja, työvoimaneuvoja, ammattinvalintapsykologi, toimihenkilö, työkykyneuvoja, työvalmentaja jne.)	Uudet professionarit ylittävät ammattiryhmät (palveluohjaaja, työhönvalmentaja, uraohjaaja, työkykyneuvoja, työkykykoordinaattori jne.)
Hallinnan rakenteiden ideaalityypit	Hierarkkinen Verkostomainen	Verkostomainen Hierarkkinen Itsehallinta	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 järjestämisvastuulla, 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

Kiitos!

74
74
2018

PEPPI SAIKKU

HALLINNAN RAJOILLA: MONIALAINEN KOORDINAATIO VAIKEASTI TYÖLLISTYVIEN TYÖLLISTYMISEN EDISTÄMISESSÄ

Valtiotieteellisen tiedekunnan julkaisu



Peppi Saikku

HALLINNAN RAJOILLA

Monialainen koordinaatio vaikeasti työllistyvien työllistymisen edistämisessä



Saikku, P (2018) Hallinnan rajoilla. Monialainen koordinaatio vaikeasti työllistyvien työllistymisen edistämisessä. Väitöskirja. Valtiotieteellisen tiedekunnan julkaisuja 74. Yhteiskuntapolitiikka. Helsinki: Helsingin yliopisto.

<http://urn.fi/URN:ISBN:978-951-51-3303-8>

Käytetyt viitetiedot löytyvät sieltä.

Peppi Saikku, VTT, erikoistutkija
THL/ Sosiaalipolitiikan tutkimus -yksikkö

Sähköposti: peppi.saikku(at)thl.fi

Puh. 029 524 7684