

Kymmenen vuotta kehittämistyötä

Euroopan unionin työllistymistä tukevien hankkeiden kansallisen perinnön arviointia

Mika Ala-Kauhaluoma

Artikkeli saapunut 23.1.2006. Hyväksytty julkaistavaksi 1.9.2006.

ABSTRACT

Ten years development work - The legacy of the European Union's projects of supporting employment

The aim of the article is to evaluate the legacy of the European Union's projects of supporting employment on the national level. The empirical question is: Have the projects managed to create something completely new and to leave marks to the so called normal practices?

The empirical data consists of the analysis of the evaluation studies of the employment projects carried out between years 1996-2005. More closely, the empirical data of the article consists of four separate research entities and the eight publications concerning those researches. Qualitative meta-analysis has been used as a research method. The aim is to evaluate the working models, that is to say evaluate whether the projects have in general managed to create new models for supporting employment. The approach also links up with the evaluation of good practices. The theoretical frame of the analysis is formed by the concept of governance.

The models of supporting employment that have been developed during the ten years

period can be divided into two groups based on the basic idea of the model. Individual interventions projects develop new working models for client work. Community interventions in turn produce new social structures or new enterprises or focuses on the already existing enterprises.

The analysis indicated that the working models and aims of the projects became concrete and the good practices and faced threats were reflected more. The projects have also learned to illustrate and productisate their operations better than before.

An important question is how do the good and successful working models become part of the national strategies, policies and service systems. There are already encouraging examples and experiences of the establishment of the working models and practices as part of the normal actions. But a lot can still be done. A great deal of the models that the projects have developed could be introduced directly into action more often.

JOHDANTO

Suomi liittyi Euroopan unionin jäseneksi vuonna 1995. Samalla aukesivat myös unionin kehittämishankkeisiin suunnatut rahahanat. Kehittämistoiminnan ehkä merkittävimpänä kasvualustana ovat toimineet Euroopan unionin rakennerahastot - pelkästään Euroopan sosiaalirahaston (ESR) rahoituksella on Suomessa toteutettu tuhansia erilaisia kehittämissuunnitelmia. Euroopan sosiaalirahasto onkin tärkein väline Euroopan unionin muuttaessa työllisyyspoliittiset tavoitteensa käytännön toimenpiteiksi jäsenmaissa. Projektien rahoituslähteistä ja -periaatteista muodostuu käytännössä viimesijaisin ja konkreettisin instrumentti, jolla uuden hallinnan oloissa ohjataan ja suunnataan eri toimijoiden hyvinvointia ja työllistymistä tukevaa työtä ja työn tekemisen tapoja¹. Sekä ESR:n yhteisöaloitteiden että tavoiteohjelmien keskeisiä päämääriä ovat työttömien työllistäminen, työpaikkojen luominen ja työttömyysuhan alaisten työntekijöiden työllisyyden säilyttäminen.

Vuosikymmen myöhemmin näyttäisi siltä, että työllistymistä tukevien kehittämishankkeiden kuherrusvuodet ovat ohitsee. Hankkeita ensimmäiset vuodet ympäröinyt sädekehä on himmentynyt ja niihin usein yhdistetty hankejargon on alkanut aiheuttaa kansalaisissa pahoinvointia. Projektivillitys on joidenkin mielestä lyönyt jo yli ja nyt tulisi havahtua näkemään mitä ei-toivotuja seurauksia liiallinen projekteilla johtaminen tuottaa. Kentältäkin kuulemma kuuluu nurinaa että projektit syövät aikaa muulta perustyöltä, eikä niistä ole edes hyötyä. (Mielipiteet lainauksia ajankohtaiskeskustelusta, ks. Dialogi 2005, 25-34.)

Artikkelissa arvioidaan Euroopan unionin työllistymistä tukevien hankkeiden kansallista perintöä. Empiirinen kysymys kuuluu, ovatko hankkeet onnistuneet luomaan jotain täysin uutta ja jättämään jälkiä myös ns. normaalitoimintaan? Käytännössä suurin mielenkiinto kohdistuu siihen, onko hankkeissa kyetty synnyttämään uusia työllistymistä tukevia malleja ja toimintatapoja, ja jos on, niin millaisia? Mallit ja toimintatavat määritellään tässä "uusiksi" siten, että niitä ei ole harjoitettu ennen EU-jäsenyyttä kansallisessa normaalitoiminnassa. Tarkastelun empiirinen aineisto muodostuu vuosina 1996-2005 tehtyjen työllistymishankkeiden arviointitutkimusten meta-analysistä.

TYÖVOIMAPOLIITTISET PERUSPARADIGMAT ENNEN JÄSENYTYÄ

Teoreettisen kehikon tarkastelulle muodostaa hallinnan (Governance) käsite. Hallinnalla viitataan teoreettis-käsitteelliseen representaatioon sosiaalisten järjestelmien koordinaatiosta ja valtion muuttuvasta roolista siinä. Tosin sanoen käsitteen avulla voidaan etsiä sellaisia empiirisiä ilmiöitä, jotka ovat seuranneet julkisen hallinnon sopeutumisesta toimintaympäristön muutoksiin. (esim. Rose 1999.) Euroopan unionin työllisyyspoliittisten tavoitteiden toimeenpano voidaan myös nähdä osana ns. uuden julkisjohtamisen (New Public Management) ohjauksvälineistöä. Artikkelissa pyritään peilaamaan politiikan toimeenpanoa tästä näkökulmasta, mielenkiinnon kohteena on se heijastuvatko hallintatavan ja ohjaukskulttuurin murrokset myös käytännössä, työvoimapoliittisessa paradigmassa?

Työvoimapoliittinen paradigma, eli lavasti määriteltynä yhteiskunnallinen käsitys siitä, mistä työttömyys johtuu, minkälaisia toimenpiteitä sen ratkaisemiseksi katsotaan vaadittavan ja mitä työttömyys yksilön ja yhteiskunnan näkökulmasta merkitsee, on muuttunut ajan myötä ja muuttuu jatkuvasti. Myös se, milloin työttömien määrä muodostuu yhteiskunnalliseksi ongelmaksi, vaihtelee ajan ja tilanteen mukaan.

Eino Kuusen (1914) mukaan 1800-luvulla valitsi yleinen käsitys, ettei työttömien auttaminen kuulunut yhteiskunnalle kuin kunnallisen köyhäinhoidon osalta. Vielä 1900-luvun ensimmäisinä vuosikymmeninä ennen toista maailmansotaa suomalaista sosiaalipolitiikkaa luonnehti köyhäinhoito ja residuaalinen sosiaalipolitiikka eli sosiaalipolitiikan toimenpiteet kohdistettiin vain kaikkein huono-osaisimpaan väestöosaan. Ajan huono-osaisuutta luonnehtivat sen selväpiirteisyys ja näkyvyys, ja kunnat so. kunnallinen köyhäinhoito toimi keskeisenä sosiaalipoliittisena toimijana (Heikkilä 1993). Vasta vuoden 1917 suurtyöttömyys toi mukanaan ensimmäisen kerran valtion mukaan työllisyystalkoisiin. Kalelan (1989, 65-67) mukaan tuolloin tehdyt ratkaisut olivat laajakantoisia ja merkittäviä Suomen valtiollisen työpölytiikan muotoutumiselle.

Aina viime vuosikymmenelle asti suomalaisen työttömyyden hoidon paradigma on nojannut hallinnon näkökulmaan. Hallinto yhdistyy toisaalta julkisyhteisöjen muodostamaan institutionaalisesti järjestettyyn kokonaisuuteen ja toisaalta

hallinnollisten tehtävien muodostamaan kokonaisuuteen. Anttiroikon ym. (2003, 141) mukaan hallinto viittaa enemmän tai vähemmän staatiseen tilaan ja sen organisointiperiaate järjestetään hierarkkiseksi. Hallinnon ymmärretään perinteisessä mielessä keskittyvän suvereniteettiin ja poliittiseen itsemääräämisoikeuteen, mikä on ollut nähtävissä myös suomalaisessa järjestelmässä. Aikaisemmin yhteiskunnallinen työtömyyden ja hyvinvoinnin hoito olikin puhtaasti kahden toimijan kauppa. Aluksi päävastuu oli kunnilla ja vähitellen vastuu siirtyi valtiolle, muut yhteiskunnalliset toimijat eivät siihen osallistuneet.

Vasta 1990-luvulle tultaessa voidaan nähdä selvä muutos tässä paradigmassa. Tuolloin uuden hallinnan periaatteet osana New Public Management -ajattelua vaikuttivat tehtäväkentän uudelleenjakoon. Samoihin aikoihin sosiaalipoliittikan selittämisen yleiseen suuntaan yhdistyi muitakin kansainvälisiä vaikutteita, joiden merkitys sosiaalisen järjestyksen rakentumiseen on sittemmin jäänyt elämään (esim. Beck 1994). Suikkanen (2003, 45-46) kuvaa muutosta valtion ja sosiaalisen turvallisuuden uutena selitysparadigmaksi, "jossa toimijat voivat esittää toiveita tai ainakin muotoilla positiivisesti sävyttyneitä mahdollisuuksia". Viimeistään Suomen liittyessä Euroopan unioniin kävi ilmi, että vanhaan ei ole paluuta. Konkreettisesti tämä näyttäytyi erilaisten ohjelma-asiakirjojen terminologiassa ja projektoiminnan ohjeistuksissa. Unionin mukana Suomeen rantautui laaja projektien maailma, jonka organisoitumisessa painotettiin jo ensimmäisellä rakennerrahastokaudella (1995-1999) eri toimijoiden välistä kumppanuutta.

Toisella ohjelmakaudella (2000-2006) tätä kehitystä on vauhditettu kasvattamalla kumppanuuk-sien kokoa. Valtion ja kuntien lisäksi yksityinen ja kolmas sektori tulivat voimakkaasti mukaan työskentelyyn. Hierarkkisten rakenteiden rinnalle muodostui nopealla vauhdilla uusia verkostoja ja yhteistyösuhteita. Uusi paikallinen hallintatapa perustaa oikeutuksensa juuri useiden toimijoiden yhteistyölle ja sen koordinoititapa on usein korostetun verkostomainen. Rhodesin (1997) mukaan hallinta on nimenomaan organisaatioiden välistä verkostoitumista, mutta sillä on useita muitakin ominaispiirteitä². Tämä on merkittävä paradigmanmuutos verrattuna työllisyyden hoidon historialliseen kehitykseen.

UNIONIN AIKAINEN TARKASTELU: TUTKIMUSMETODI, RAJAUS JA EMPIIRINEN AINEISTO

Artikkelissa käytetään tutkimusmenetelmänä laadullista meta-analyysiä. Chen (1995, 235) toteaa meta-analyysin olevan eräs kausaalisten ja yleistämiseen pyrkivien arviointitutkimusten perustyypeistä. Meta-analyysissä pyritään analysoimaan useita samaa aihe-aluetta käsitteleviä arviointeja ja tavoitteena on tehdä tuloksista synteesi (Rossi ym. 1999, 273-274).

Meta-analyysin alkuperäinen sovellusalue on ollut kvantitatiivisten vaikuttavuusarviointien yhteydessä, ja edelleenkin menetelmäkirjallisuus käsittelee enimmäkseen vain tätä puolta. Esimerkiksi Scrivenin (1991, 228) mukaan laadullisten arviointitutkimusten meta-analyysille ei ole vielä kehittynyt omaa erityistä metodologiaa. Meta-analyysi on erotettava meta-arvioinnista, arvioinnin arvioinnista. Meta-arvioinnissa arvioidaan jonkin suoritetun arvioinnin onnistumista ja sen vaikuttavuutta (Scriven 1991, 229).

Kysymys toimintamallien arvioinnista ja siitä onko hankkeissa ylipäättään kyetty synnyttämään uusia työllistymistä tukevia malleja kytkeytyy hyvin läheisesti myös hyvien käytäntöjen arviointiin. Arvioinnin kentälle sijoitettuna hyvien käytäntöjen etsiminen työllistämishankkeista on luonteeltaan toimeenpanon arviointia. Tarkemmin ottaen kyse on Pattonin (1997, 205-211) luokitusta käyttäen intervention eriyttämisestä, jota voidaan pitää toimeenpanon arvioinnin tai prosessievaluuatiin yhtenä muotona. Siten useamman samaa aihe-aluetta käsittelevien hyvien käytäntöjen arviointien voidaan nähdä edustavan arviointikentässä intervention eriyttämisen meta-analyysiä.

Tieteellisenä käsitteenä hyvä käytäntö on haastava, ja arviointimenetelmänä siitä on kirjoitettu suhteellisen vähän. Aihepiirin ensimmäisiä perusteoksia on brittiläisten Everitt ja Hardinkerin (1996) julkaisema "Evaluating for Good Practice". Hyvien käytäntöjen etsimisellä on yhtymäkohtia liike-elämästä tuettuun benchmarking-ajatteluun. Benchmarking, joka käännetään toisinaan vertailukehittämisiksi, tarkoittaa kiteytetysti sitä, että kullakin alalla on kärkiyrityksiä, joiden toiminnot asettuvat muille yrityksille kriteereiksi, joihin ne voivat verrata omia toimintojaan. Hyviä käytäntöjä etsittäessä on myös ensiksi perehdyttävä toimintojen sisältöihin ja analysoitava niitä, artik-

kelin tapauksessa analyysi tapahtuu työllistymisen palvelumallin kehittämisen näkökulmasta. Tiedonkeruun tavoitteet ovat menetelmissä kuitenkin erilaiset: benchmarking edellyttää tarkemmin kohdennettua ja vähemmän eksploratiivista tiedonkeruuta kuin hyvien käytäntöjen etsiminen työllistämishankkeista. Eräänä syynä tähän voidaan pitää sitä, että Euroopan sosiaalirahasto korostaa innovatiivisuutta rahoitettaviksi valittujen hankkeiden yhtenä kriteerinä. Juuri uusien elementtensä vuoksi kiinnostavat hankkeet soveltuvat sellaisenaan huonosti benchmarking-toiminnan perustaksi. Tuloksena saadaan usein ns. heikkoja viestejä, joita olisi hyvä koetella edelleen ennen valtavirtaistamiseen pyrkimistä. (Mannila ym. 1999, Juutinen 2000.)

Hyvien käytäntöjen nimeäminen kytkeytyy artikkelin taustaan hyvin myös teoreettisesti, sillä toiminta nähdään olennaisena osana myös Euroopan unionin nk. uutta hallintatapaa (esim. Saari 2003, 66). Unionin uudelle hallintatavalle on tyypillistä se, että siinä ei pyritä yhdenmukaistamaan jäsenvaltioiden näkemyksiä asetusten, direktiivien ja päätösten avulla. Perinteisessä tai vanhassa hallintatavassa jäsenmaiden intressit sovitaan yhteen pienimmän yhteisen nimittäjän suhteen (yhteisömetodi). Yhteisömetodin rinnalle syntynyt uusi hallintatapa nojaa siihen että jäsenvaltiot pyrkivät oppimaan toisiltaan, vaihtamaan kokemuksiaan ja sitä kautta käytäntöjään. Vaikka käsite hyvän käytäntö on ilmestynyt osaksi hyvinvointipalveluiden kehittämistyötä suurimmalta osin Euroopan unionin myötä, ei komissio ole kuitenkaan toistaiseksi esittänyt sille yhtä virallista määritelmää.

Vastatakseen artikkelissa annettuun tutkimuskysymykseen tulee analyysiin otettavan aineiston täyttää seuraavat kolme kriteeriä. Kriteerit toimivat samalla myös tutkimuskysymyksen rajaajina. Ensimmäinen ja luontevin kriteeri on, että tarkasteltavan työllistymistä tukevan hanketoiminnan tulee olla ESR -rahoitteista. Toiseksi, tarkasteltavien hankkeiden päätavoite on oltava työllistäminen tai työllistymisen tukeminen ja työskentelyn pääkohderyhmänä heikoimmassa työmarkkina-asetuksessa olevat kansalaiset. Kolmanneksi, analyysissä on oltava hanketoimintaa ajallisesti riittävän kattavalta jaksolta, mieluiten koko jäsenyyden ajalta.

Koska kysymyksessä on laadullinen kehittämistyön meta-analyysi, uusien toimintamallien arviointi, tarkasteluun otettavan hankejoukon ei

ole tarpeen muodostaa määrällisesti edustavaa otosta kaikista toteutetuista ja edellä mainitut kriteerit täyttävistä hankkeista. Hankkeiden ja ohjelmien määrällinen vaikuttavuus- ja tulostarkastelu rajataankin analyysin ulkopuolelle. Siten myös ohjelma-arvioinnit rajautuvat aineiston ulkopuolelle, niiden perusteella ei sellaisenaan kyetä riittävällä tarkkuudella käsittelemään toimintamalleja tai hyvien käytäntöjen eriyttämistä.

Artikkelin empiirinen aineisto muodostuu neljästä erillisestä tutkimuskokonaisuudesta ja niiden myötä syntyneistä kahdeksasta julkaisusta. Mukaan valittujen julkaisujen ja niissä tarkastelun kohteena olevien hankkeiden valintaperusteina ovat siis toimineet em. valintakriteerit eli rahoituslähde, riittävä ajallinen kattavuus, työskentelyn tarkoitus ja pääasiallinen kohderyhmä. Seuraavassa kuvataan tiivistetysti kunkin tutkimuskokonaisuuden tavoitteet, tiedonkeruu ja aineistot.

1. E.C.HO ja STEPS (1996-1997); TRADES (1998-2000)

Stakesin kokoamiin ja koordinoimiin koko maan kattaviin E.C.HO ja STEPS -projekteihin kuului yhteensä 41 paikallista ja alueellista hanketta Suomesta. Hankkeiden tarkoituksena oli kehittää sellaisia toimintamenetelmiä ja -malleja, jotka edistävät eri vammaisryhmien ja mielenterveyskuntoutujien sosiaalista integraatiota. Hankkeen arvioinnin loppuraportissa (Työhön, elämään, työelämään 1998) luodaan mm. yleiskuva osahankkeiden tavoitteisiin, toimintaan ja kohderymiin. Koska hankekonsortion tavoitteissa ja arvioinnissa oli paljon samankaltaisuuksia joita voitiin myöhemmin hyödyntää TRADES -hankekonsortion yhteydessä, esitetään tässä vain jälkimmäisen toteutus.

Myös TRADES (Kokko & Ala-Kauhaluoma 2000, Härkäpää ym. 2000, Ala-Kauhaluoma & Kokko 2001) toimi vajaakuntoisten ja vammaisten henkilöiden työllistymisen toimintamallien kehittämis-, arviointi- ja kokeiluhankkeena. Toiminta perustui monitahoiseen yhteistyöhön kahdenkymmenen paikallisen ja valtakunnallisen toimijan sekä laajan kansainvälisen verkoston kanssa. Kehittämistyöhön osallistuivat yhteistyökumppanit, jotka olivat suunnitelleet tai toteuttaneet vajaakuntoisten henkilöiden työllistymistoimintaa omalla paikkakunnallaan.

Varsinainen seuranta- ja arviointityö pohjautui neljän hankkeen kanssa käytyyn tiiviimpään yhteistyöhön, sen tarkoituksena oli välittää tietoa tuetun työllistymisen toimintaidean vähitellen muotoutuvista ja jo toimivista käytännöistä suomalaisessa kontekstissa. Lähtökohtana oli kerätä tietoa tuetun työllistymisen kehittämishankkeiden sisällöistä ja tuloksista. Siten arvioinnissa oli viitteitä useista lähestymistavoista: toisaalta kyseessä oli formatiivinen toimeenpanon arviointi ja toisaalta summatiivinen tulosten arviointi. Toimeenpanon arvioinnissa huomio kiinnittyi prosessin arviointiin, erityisesti interventioiden eriyttämisen näkökulmasta.

Arvioinnissa käytettiin useita aineistoja ja tiedonkeruumenetelmiä (ks. Kokko & Ala-Kauhaluoma 2000, 6-10). Alkuhaastattelulomake toimi tuetun työllistymisen asiakkaiden elämäntilannetta ja toimintakykyä kartoittavana kyselylomakkeena, jonka asiakas täytti projektiin tullessaan. Lomake oli tarkoitettu täytettäväksi joiltakin osin yhdessä työvalmentajan kanssa. Seurantalomake täytettiin noin vuoden kuluttua asiakkaan tulosta projektiin ja alkuhaastattelulomakkeen täyttämisestä. Seurantalomake oli tiivistetty versio alkuhaastattelusta, ja sen avulla voitiin tarkastella asiakkaan elämäntilanteessa ja hyvinvoinnissa vuoden aikavälillä tapahtuneita muutoksia. Tietokantamuotoinen yhteistyöpäiväkirja toimi työvalmentajan ja asiakkaan yhteistyön apuvälineenä ja samalla myös tiedonkeruuvälineenä. Yhteistyöpäiväkirjan avulla oli mahdollista muodostaa kuva yksittäisten asiakkaiden työllistymisprosessien vaiheista. Työntekijähaastattelujen tavoitteena oli kuvata projekteissa käytettävät työskentelytavat ja toimintamallit sekä selvittää asiakastyön keskeiset periaatteet. Projektien asiakkaiden vapaamuotoisissa teemahaastatteluissa tarkasteltiin asiakkaiden odotuksia projektiin osallistumisen suhteen ja heidän palvelukokemuksiaan.

2. Työelämäkynnysten ylittäminen (1999-2001)

Edellisen ohjelmakauden hyviä käytäntöjä etsineissä tutkimuksissa (Mannila, Ala-Kauhaluoma & Valjakka 1999, Mannila ym. 2001, Mannila ym. 2001b) pyrittiin systemaattisesti hakemaan työelämäkynnysten ylittämisen kannalta hyviä hankkeita tietystä perusjoukosta ja tarkastelemaan perusteellisesti niiden toimintaa. Tavoitteena oli

työnhakijoiden työllistymiseen johtaneiden tehokkaiden interventioiden löytäminen ja niiden ominaispiirteiden analysointi. Ohjelmataso määräsi tarkasteltavien hankkeiden valintaa vain osittain ja esimerkiksi aineiston analyysi ei ollut ohjelmassidonnaista vaan ohjelmien rajat ylittävää. Ajatus siitä, että eri ohjelmakokonaisuuksissa toteutetut projektit olisivat keskenään merkittävän erilaisia, ei katsottu olleen tehtävänasettelun kannalta hedelmällistä (vrt. Patton 1997, 198-199). Omaksettua ohjelmien rajat ylittävää lähestymistapaa voidaan pitää myös ohjelmien yhteisiä tekijöitä hakevan teematyön tavoitteiden mukaisena.

Hyviä käytäntöjä haettiin mainituissa arvioinneissa etsimällä aluksi onnistuneita projekteja. Tutkimusasetelma ja aineiston keruun tapa olivat kolmivaiheisesti suppilomaisia. Edeltävän vaiheen tulokset olivat aina seuraavan pohjana, ja kaikki tutkimusvaiheet olivat metodisesti erilaisia. Ensimmäinen vaihe muodostui lomakekyselyistä niille hankkeille, jotka tähtäsivät suoraan työllistymiseen tai työpaikkojen luomiseen. Tutkimusten toisen vaiheen teemahaastatteluiden tarkoituksena oli tarkistaa ja selvittää mahdollisimman perusteellisesti kyselyiden tietoja työllistämistuloksesta sekä tulokseen myönteisesti ja kielteisesti vaikuttaneita tekijöistä. Aineiston keruun kolmannessa vaiheessa hankkeiden vastuhenkilöt ja asiakasryhmien edustajat kutsuttiin keskustelutilaisuuksiin.

Hyviä käytäntöjä etsittäessä toimintatapa on siis ollut hankesidonnainen, vaikkakaan tavoitteena ei sinänsä ole ollut hyvien hankkeiden etsiminen: hankkeiden tarkastelu oli keino päästä kuvaamaan onnistuneita käytäntöjä ja toimintamalleja. Myös tulosten tulkinta oli pitkälle hankesidonnainen. Tälle toimi perusteluna se, että usein tulokset on saavutettu pikemminkin erilaisten hyvien käytäntöjen ja toimintamallien onnistuneella yhdistelmällä kuin jonkun, erikseen määriteltävän yksittäisen tekniikan avulla. Toisinaan työllisyysvaikutuksen aikaansaavat mekanismit ovat varsin monimutkaisia ja lopputuloksen kannalta etäisiä, toisinaan kyse on taas välittömistä vaikutuksista (vrt. Heinonen 1999, 4-5; ks. Arnkil ym. 2000, 39).

3. Kansallinen teematyö työllistyvyydestä: Kokonaisvaltaista tukea yksilölle (2002-2005)

Teematyöskentelyn (Ala-Kauhaluoma ym. 2005) avulla pyrittiin tunnistamaan ja kuvaamaan yleistettävissä olevia uusia toimintamalleja sekä tiedottamaan ja levittämään tuotteistettuja malleja. Yksilön kokonaisvaltaiseen tukeen liittyvän kansallisen teemaverkoston muodostivat kuluvalle ohjelmakaudella työllistymisen ja sen tukitoimien parissa työskentelevät Equal -hankkeet (N=13). Riittävän kattavan kuvan saamiseksi työllistymistä tukevista hankkeista kerättiin aineistoa myös osalta kansallisen rahoituksen pohjalta toimivista Euroopan sosiaalirahaston tavoite 3 -hankkeista (N=223).

Temaattisen yhteistyön tarkoituksena oli arvioida ja tehdä yhteenvetoja saavutetuista tuloksista ja samalla lisätä toimijoiden keskinäistä oppimista ja kokemusten vaihtoa. Hyvien käytäntöjen kehittämisen keskeisiä edellytyksiä ovat avoin keskustelu, oppimistilaisuudet ja näyttöön perustuva tieto (Kahan ym. 1999). Nämä edellytykset pyrittiin huomioimaan myös teematyön toteutuksessa ja hankkeita koskevassa tiedonkeruussa. Tiedon keruun muotoina olivat työseminaarit ja niihin sisältynyt ryhmätyöskentely sekä lomakekyselyt ja haastattelut. Aineistoa kerättiin koko teematyöprosessin ajan ja sen kerääminen eteni vaiheittain siten, että edeltävän vaiheen tulokset ovat olleet seuraavan pohjana, näin ollen aineiston tiedonkeruussa oli runsaasti yhteisiä piirteitä toisen tutkimuskokonaisuuden kanssa.

TULOKSET

Analysoitavien tutkimuskokonaisuuksien yli ajan tapahtunut tarkastelu osoitti hankkeiden toimintamallien ja tavoitteiden konkretisoitumisen ja kehittämistyössä saavutettujen hyvien käytäntöjen ja kohdattujen haasteiden reflektoinnin lisääntymisen. Hankkeet ovat myöskin oppineet kuvaamaan ja tuotteistamaan toimintaansa entistä paremmin. Analysoitavat tutkimuskokonaisuudet osoittivat konkreettisella tavalla lisäksi sen, että ESR -työskentelyllä on yleisiä ohjelmarajat ylittäviä tunnusmerkkejä. Yksittäisen projektityön tasolla sekä tavoite- että yhteisöaloiteohjelmien työllistymistä tukevat hankkeet muistuttivat toiminnoiltaan, työotteiltaan ja asia-

kasryhmiltään runsaasti toisiaan.

Uuden hallinnan tuloksena syntyneille projekteille on yhteistä ja tunnusomaista kumppanuus, innovaatiohakuisuus, verkostoituminen ja moniammatillinen työorientaatio. Abstrakteilta kuulostaville orientaatioille on kuitenkin todellisuudessa osoitettavissa useimmiten hyvin konkreettiset ilmenemismuodot. Esimerkiksi verkostoituminen merkitsee projektiympäristössä yksinkertaisimmillaan eri taustaisten projektitoimijoiden välistä yhteistyötä tai yksittäisen projektin liittymistä toisiin tavoitteiltaan samankaltaisiin.

Uuden hallinnan ja projektitoiminnan lisääntymisen myötä myös kentällä työskentelevien toimijoiden määrä on kasvanut. Hallinta kytketään tiiviisti verkostoihin, jolloin sillä tarkoitetaan ei-hierarkkisia vuorovaikutussuhteita toimijoiden välillä, jotka edustavat yhteiskunnallisesti, poliittisesti ja hallinnollisesti erilaisia taustoja ja intressejä, joilla on erilaisia pyrkimyksiä vaikuttaa päätöksentekoon ja ongelmanratkaisuun ohjaamalla, hallitsemalla ja suuntaamalla sen toimintatapoja (Rhodes 2000, 60-66). Sosiaalirahastoprojektit ovat linjassa tämän pyrkimyksen kanssa, hallintatavan muutos näyttäytyy siten sekä projektitason toimeenpanossa että arjessa.

Projektien ohjaus tapahtuu edelleen ylhäältä alaspäin, mutta varsinainen toiminta alhaalta ylöspäin. Projektitoimijat määrittävät ydinpalvelun ja oheispalvelut, kohderyhmän, keinot ja välineet, joilla tuottaa palvelua. Parhaimmillaan asiakkaiden näkemykset otetaan virkakoneiston, projektin tuottajien ja asiantuntijoiden näkemysten rinnalla huomioon jo palvelua suunniteltaessa. Tätä kuvataan EU-terminologiasta tutuksi tulleella ja osin kuluneellakin bottom-up näkökulmalla, tosiasiaassa se on aidosti yksi konkreettinen esimerkki siitä, kuinka puhtaasti ylhäältä alaspäin tapahtuva ohjaus on haastettu uusilla hallinnan muodoilla. Tarjontakeskeinen sosiaalipoliittinen ajattelu on saanut rinnalle kysyntäkeskeistä toiminnan ehtojen kehittämistä (vrt. Suikkanen 2003, 35-58).

TOIMINTAMALLIEN KEHITTÄMISTYÖN LINJAUKSET

Kymmenen vuoden aikana kehitetyt työllistymistä tukevat mallit voidaan jakaa lähtökohdiltaan ideaalityyppisesti kahteen osaan. Yksilöinterven-

Taulukko 1. Työllistymistä tukevien toimintamallien päälinjaukset.

YKSILÖINTERVENTIOT	YHTEISÖINTERVENTIOT
Erilaiset työvalmennuksen mallit	Yhteisölliset toimintamallit, jäsenyhteisöt
Siirtymävaiheiden koulutus- ja ohjausmallit	Alueellisen työllisyyden kehittäminen
Palveluohjaus- ja aktivoitumismallit	Paikallisen yrittäjyyden tukeminen

tioilla tarkoitetaan hanketyötä, jossa on kehitetty uutta asiakastyön toimintamallia. Yhteisöinterventiot puolestaan viittaavat kehittämistyöhön, jossa päämääränä on ollut uusi yhteisöllinen toimintamalli (taulukko 1). Näiden päälinjausten alle sijoittuvat yksittäisten hankkeiden toimintamallit ja käytännöt tapausesimerkkeineen on esitelty konkreettisesti em. alkuperäisjulkaisuissa.

YKSILÖINTERVENTIOT

1. Työvalmennuksen mallit

Eri tavoin työvalmennuksen malleja hyödynnäneet käytännöt perustuvat henkilökohtaiseen tukeen sekä työntekijän ja työnantajan tarpeiden mukaan räätälöityihin palveluihin. Työllistymisen tukemiseen liitetään uudella tavalla yksilöllistä palveluohjausta, moniammatillisia yhteistyöverkostoja, työpaikoilla tapahtuvaa ammatillista kielivalmennusta sekä työnantajalle ja työyhteisölle suunnattuja palveluita.

Tyypillinen työvalmennusta hyödyntävä malli on tuettu työllistyminen ja sen erilaiset sovellukset. Perusmuodossaan malli tarkoittaa henkilökohtaisen tuen avulla toteutuvaa normaalia palkkatyötä normaalissa työpaikassa. Juuri tuetun työllistymisen mallin kohdalla kehittämis- ja tuotteistamistyö on ollut ehkä kaikkein vauhdikkainta. Työvalmennuksen malleista löydetään erilaisia yrityksiä erityisesti kehitysvammaisten kohdalla jo ensimmäiseltä ohjelmakaudelta (Työhön, elämään, työelämään 1998). Toisella ohjelmakaudella mallit laajentuivat ja toiminnassa on nyt mukana jo esimerkiksi maahanmuuttajat. Mallin kotimaisia ensiaskeleita kehittänyt TRADES (1998-2000) osoitti, että vaikka projektien kehittämät toimintamallit noudattivat pääpiirteissään samoja asiakastyöskentelyn työvaiheita, ei yksikään täyttänyt kaikin osin

tuetun työllistymisen tunnusmerkkejä. Kokonaisvaltaista tukea yksilölle (2002-2005) puolestaan raportoi muiden muassa monikulttuuriset tekijät huomioon ottavasta ja maahanmuuttajien tarpeisiin soveltuvasta tuetun työllistymisen mallista. Toimintamallin kehittäminen ja testaaminen on edelleen käynnissä. Eräänä keskeisenä haasteena on kasvattaa asiantuntijoiden, päätöksentekijöiden ja työnantajien perehtyneisyyttä toimintamallin periaatteisiin.

2. Siirtymävaiheiden koulutus- ja ohjausmallit

Otsikon alle sijoittuvat toimintamallit, joiden avulla pyritään luomaan uusia koulun ja työelämän sekä työttömyyden ja työn välisiä siirtymämekanismeja. Suuri osa malleista on keskittynyt erilaisten koulutus- ja ohjauskäytäntöjen kehittämiseen, opintojen loppuun saattamiseen sekä yksilöllisten ratkaisujen hakemiseen koulutusjärjestelmästä. Tavoitteena on estää väliinputoamista ja mahdollistaa erityistukea tarvitsevien onnistunut eteneminen koulutuksen ja työelämän siirtymävaiheissa.

Hyviä kokemuksia on saatu mm. opiskelijoiden pajatyöskentelystä, ohjauksellisen työotteen kehittämisestä ja pienryhmätoiminnasta sekä maahanmuuttajien ammatillisen koulutuksen uusista muodoista. Työpajatyöskentelyn tehtävänä on tukea opiskelijoita ammatitaidon hankkimisessa ja sitä kautta työllistymisessä. Samalla voidaan testata erilaisia tapoja opettaa ja ohjata nuorta. Opiskelijalle paja tarjoaa yksilöllisen ja työpainotteisen tavan opiskella silloin, kun perinteinen teoriaopiskelu ei jostain syystä hänelle sovi. Yleisenä lähtökohdana siirtymävaiheisiin keskittyneissä hankkeissa oli löytää uusia toimintatapoja, jotka eivät vaadi suuria rakenteellisia muutoksia, vaan ne voidaan sisällyttää esim. normaaleihin opetuksen kehyksiin.

3. Palveluohjaus- ja aktivoitumismallit

Palveluohjauksen ja aktivoitumisen mallit sisältävät syrjäytymisen ehkäisyyn ja työllistymisvalmiuksien parantamiseen liittyviä kuntouttavia elementtejä. Niiden avulla pyritään parantamaan asiakkaiden kokonaisvaltaista elämänhallintaa, sosiaalisia taitoja ja työllistymisvalmiuksia. Hankkeiden kokemusten mukaan tehokkaimmat tulokset saavutetaan yksilöllisellä palveluohjauksella ja intensiivisellä arjen tukemisella.

Hyviä kokemuksia on saavutettu mm. vankeilasta vapautuvien vankien integroitumisessa takaisin yhteiskuntaan pitkäkestoinen tukihenkilötoiminnan ja tapauskohtaisten yhteistyöverkostojen avulla. Myös Mannilan ym. (2001) tutkimuksen mukaan hankkeissa, joissa pyrittiin kehittämään uusia asiakastyön työotteita, näytti keskeinen menestystekijä olevan työllistymisen ja työhön sijoittumisen tavoitteisiin kohdistuva yksilöllinen (palvelu)ohjaus.

YHTEISÖINTERVENTIOT

Yhteisöinterventioista on kyse silloin, kun hanke yksilöinterventioiden sijaan tuottaa uusia yhteisöllisiä rakenteita tai yrityksiä tai kohdentuu jo olemassa oleviin yrityksiin. Hyviä käytäntöjä sisältäneistä hankkeista vain harvoja voidaan pitää puhtaasti yhteisöllisinä interventioina, monet kuitenkin tuottivat yksilöinterventioina tehtävän asiakastyön lisäksi uusia, yhteisöllisiä työelämää kohti suuntautuvia ns. välittäviä toimintamalleja. Tällaisia olivat erilaiset resurssikeskukset, asiantuntijaverkostot, sosiaaliset yritykset ja osuuskunnat.

Yhteisöinterventioiksi voidaan lukea myös ne hankkeet, joiden päätyö on ollut yritysten kehittämistä tai yrittäjäkoulutusta, uusien yritysten perustamisen tukemista. Kyseessä ei ole niinkään tai vain työnhakijoiden auttaminen työelämäkynnyksen yli vaan pikemmin tämän kynnyksen madaltaminen. Monissa tapauksissa nämä hankemallit eivät pystyneet tuottamaan kokoaikaista toimeentuloa, mutta silloin ne tarjosivat ylijäävälle ajalle koulutusta ja muita kehittäviä tai tukevia palveluja.

Yhteisöinterventioiksi voidaan lisäksi laskea sellaiset toimintamallit jotka keskittyvät erityisesti paikallisen tai alueellisen työllisyyden kehittämiseen. Toiminnan kehittäminen seutukunnan

tasolla yli sektorien on myöskin vielä melko harvinaista, eikä kenttää kokoavalle verkostotoiminnalle ole varattu riittävästi aikaa tai muita resursseja. Hankkeissa luotiin toimivia yhteistyömalleja alueellisen työllisyyden kehittämiseen, kuten pienille paikkakunnille soveltuva asiakaslähtöinen ohjauskäytäntö, joka perustuu paikallisten palveluiden joustavuuteen uusien ratkaisujen kehittämisessä. Myös esimerkiksi erilaiset asuinalueiden kehittämishankkeet täyttivät tietyiltä osin yhteisöintervention määritelmän.

Vaikka erilaisia jäsenyhteisömalleja on kehitetty jo vuodesta 1996 (E.C.HO-hankkeet, Työhön,... 1998) kuuluu uusien yhteisöllisten toimintamallien tulevaisuus enimmäkseen ns. heikkojen viestienjoukkoon. Niiden hyvien käytäntöjen kestävyys näkyy vasta kun projektirahoitus loppuu. Kykenevätkö osuuskunnat, resurssikeskukset ja asiantuntijaverkostot toimimaan omillaan vai kuihtuvatko ne pois tuotettuaan hyvät tulokset? Uusien yhteisöllisten rakenteiden toimivuuteen vaikuttaa yksilötasolla myös palkkatulon ja muun toimeentulon yhteensovittaminen.

TOIMINTATAPOJEN KEHITTYMINEN MALLIN KEHITTYMISEN SEURAUKSENA VAI SYYNÄ?

Sosiaalirahastoissa kehitetyt ja käytössä olevat innovaatiot tulee ymmärtää ensisijaisesti innovaatioiksi suhteessa kansallisesti järjestettyihin hyvinvointipalveluihin eli ns. normaalitoimintaan. Siten se, mitä tehdään eri tavalla verrattuna aiempaan normaalitoimintaan, ei välttämättä ole aina kovinkaan innovatiivista verrattuna muuhun ESR -rahoitteeseen toimintaan. Lisäksi kuten toimintamallien kehittämistyön suurten linjojen kohdalla saattoi käydä ilmi, projektien innovatiiviset käytännöt ovat toisinaan suhteellisen pieniä tai muuten sellaisia, että ne eivät välity puhtaasti projektimallin kuvauksen kautta. Innovaatiot voivat liittyä vaikkapa yksittäiseen asiakastilanteeseen, jolloin sen kuvaaminen erityisesti osana projektimallia innovaation kehittämisvaiheessa on haastavaa.

Hankkeessa kehittyneiden toimintatapojen, osin toimintakulttuurinkin ja varsinaisen toimintamallin erottaminen on monissa tapauksissa vaikeata jo siitäkin syystä, että useimmiten malli ja toiminta yhdistyvät toisiinsa elimellisesti. Toinen on toisen seuraus ja syy. Ilman tarkoituksenmu-

kaisia toimintatapoja ei synny tavoiteltua toimintamallia, toisaalta ilman näkemystä toimintamallin luonteesta ja sen vaativasta tarkoituksenmukaisesta toiminnasta ei synny kumpaakaan, oikeaan osunutta mallia eikä toimintaa.

Onnistuneeseen projektiyhteistyöhön liittyvien toimintatapojen yleisten edellytysten tunteminen ja vahvistaminen on kuitenkin erittäin tärkeää, koska yhteistyöprojektit tulevat jatkossakin muodostamaan keskeisen toimintamallin osana uudelleen muotoutuvia hyvinvoinnin verkostoja ja hallinnan muotoja. Työllistämishankkeiden ensisijaisena asiakkaana pidetään yleensä työtöntä tai työttömyysuhan alaista työnhakijaa, joka hankkeissa pyritään siirtämään työelämäkynnyksen yli tai jonka putoaminen kynnyksen väärälle puolelle on haluttu estää. Tämä ei kuitenkaan niitä, kuten useimpien hankkeiden toimintatavat ja kokemukset osoittivat. Asiakkaiksi on ymmärrettävä kaikki projektin toiminnan ja erityisesti työhönsijoittumisen osapuolet.

Menestyksekkäs hanke toimii aktiivisesti eri asiakkaiden ja asiakasintressien välittäjänä. Hankkeiden yhteisenä toimintatapoihin liittyvänä menestystekijänä pidetään kykyä toimia työnantajien ehdoilla sekä kielellisesti, kulttuurisesti että sisällöllisesti, nippumatta siitä onko kyse yksilöinterventioista tai yhteisöllisiä rakenteita luovista hankkeista. Muita esiin nousseita projektitoiminnan menestystekijöitä ovat mm. resurssien oikea mitoitus, eri osapuolten sitoutuminen, tavoitetietoisuus, yksilöllinen ja kokonaisvaltainen tuki, asiakas- ja tarvelähtöisyys sekä verkostoyhteistyö. (Mannila ym. 2001, 72-74, Ala-Kauhaluoma ym. 2005, 29-33). Esiin nousseet toimintatapojen menestystekijät saatetaan julkisuudessa ja itse hankkeissakin helposti torjua tyhjiksi hokemiksi, ellei oikeasti olla sisäistetty mitä ne käytännössä tarkoittavat ja vaativat.

KEHITTÄMISTYÖN JÄLJET NORMAALITOIMINNASSA

Keskeinen kysymys on millä tavalla hyvät ja tulokselliset toimintamallit jalostuvat osaksi kansallisia strategioita, toimintapoliittisia suunnitelmia ja palvelujärjestelmää. Juurtumisesta on jo olemassa sekä toimivia esimerkkejä ja kokemuksia, mutta paljon on vielä tehtävissäkin. Mikä on hankkeiden kansallinen perintö työvoimapolitiikan näkökulmasta? Näiden jälkien perinpohjai-

nen analysointi olisi mittava työ, joka edellyttäisi systemaattista työryhmäraporttien ja hallinnon esitysten läpikäymistä sekä esimerkiksi työryhmien jäsenten haastatteluja. Seuraavassa arvioissa tyydytään esittämään keskeisimmät jäljet yleisellä tasolla.

Perinteisten vajaakuntoisten henkilöiden työllistämisen muotojen ja ns. tukityöllistämisen rinnalle sosiaalirahaston hankkeissa kehitetyt uudet toimintamallit kuten tuettu työllistyminen, mielenterveyskuntoutujille tarkoitettujen klubitalojen siirtymätyöohjelma sekä sosiaalinen yritys- ja osuuskuntatoiminta ovat vakiinnuttamassa asemaansa osaksi vakinaista palvelujärjestelmää. Työvoimatoimistot ovat voineet vuoden 2003 alusta lukien hankkia julkisesta työvoimapalvelusta annetun lain (1295/2002) mukaisesti tuetun työllistymisen palveluja työvoimatoimiston yksilöllisillä päätöksillä sekä vajaakuntoisille henkilöille että vaikeasti työllistyville. Vuoden 2004 alusta puolestaan astui hallitusohjelman mukaisesti voimaan laki sosiaalisista yrityksistä (1351/2003). Lain mukaiset sosiaaliset yritykset tarjoavat työntekomahdollisuuksia erityisesti vajaakuntoisille ja pitkäaikaistyöttömille. Klubitalojen ja siirtymätyön asemaa ei toistaiseksi ole vahvistettu laintasoisesti, mutta niidenkin toiminnan voidaan katsoa vakiintuneen siltä osin, että nykyrahoituksesta enää noin puolet muodostuu yleis- ja projektiavustuksista ja loput kuntarahoituksesta (Kuntoutussäätiö 2005).

Projektien toimintavoista ja -malleista on omaksettua viime vuosina normaalipalveluihin runsaasti myös epäsuoremmin näyttäytyviä palasia. Erityisesti kokemukset erilaisista palveluohjaus- ja aktivoitumismalleista ovat olleet kysytyjä. Saatuja ideoita on hyödynnetty ainakin Kuntouttavasta työtoiminnasta annetussa laissa (189/2001), joskin on todettava että ko. lain kohdalla suurimmat vaikutteet tulevat kansainvälisestä aktivointisuuntauksesta (ks. Ala-Kauhaluoma ym. 2004).

Myös vuonna 2002 käynnistetyssä yhteispalvelukokeilussa on nähtävissä työllistymistä tukevien hankkeiden jälkiä. Jatkona yhteispalvelulle pääministeri Vanhasen hallitusohjelman pohjalta perustettiin työvoiman palvelukeskukset. Palvelukeskustenkin tavoitteena on laajan yhteistyöverkoston avulla tukea asiakkaiden elämänhallintaa ja tarjota aktiivisia ja kuntouttavia palveluja. Työvoimatoimiston, kuntien ja Kelan yhteisiä palvelupisteitä, työvoiman palvelukeskuksia, on määrätty lisätä 40:een vuoden 2006 loppuun mennessä.

Nuorten työpajatoiminnassa, jonka vakinaistamista hallitusohjelmakin edellyttää, nykymuotoisessa oppisopimuskoulutuksessa ja kuntien sosiaalitoimen uusissa työotteissa näkyy projektikehittämisen perintötekijöitä. Yhtenä hyvänä esimerkkinä toimii sosiaalityön kenttään 2000-luvulla omaksuttu kuntouttavan sosiaalityön käsite ja käytäntö. Tuusan (2005, 81) mukaan kuntouttavan sosiaalityön ammattikäytäntöjen entistä systemaattisempi jäsentäminen kytkeytyy tarpeeseen juurruttaa työllistämiprojekteissa luotuja asiakkaan valtaistumista tukevia malleja yleiseen palvelujärjestelmään.

JOHTOPÄÄTÖKSET

Työllistymistä tukevien hankkeiden toimintamallien ja toimintatapojen muodot osoittavat omalla pienellä, mutta konkreettisella tavalla että käynnissä on hidas muutosprosessi, siirtyminen perinteisestä autoritaarisesta hallitsemisesta uudenaikaiseen markkinoiden ja kansalaisyhteiskunnan omaa vastuuta ja osallisuutta painottavaan hallintaan. Uudet sosiaaliset järjestelmät eli po. työllistymisen tukemisen tavat perustuvat lähtökohtaisesti monitoimijaiseen yhteistyöhön, jossa vastuullisessa asemassa ei ole enää itseoikeutetusti valtiolta. Pikemminkin päinvastoin, valtiolta on pyrkinyt uusissa sosiaalisissa järjestelmissä sovittautumaan toimintaympäristöjensä muutoksiin ottamalla mukaan useita toimijoita.

Uusissa työllistymisen toimintatavoissa julkinen vastuu on jakaantunut eri hallintotasoilla ja eri sektoreilla toimiville julkisyhteisöille. Näin ollen järjestelmän koordinointiin liittyvää problematiikkaa on samanaikaisesti jouduttu jakamaan useille eri toimijoille. Esimerkiksi Kooiman (2000) käyttää termiä societal governance halutessaan korostaa, että yhteiskunnassa ei ole yhtä valtakeskusta vaan monia valtakeskuksia, joissa julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin toimijat ovat sekoittuneet.

Kehityksen yhtenä veturina ovat toimineet myös Euroopan unionin rakennerahastot. Rakennerahastoprojektit ovatkin tässä mielessä osoittaneet toimivuutensa osana hallinnan uusia koordinoitukäytäntöjä, mutta ne ovat myös tuottaneet välittömiä työllistymistuloksia ja tietoa erilaisista työllistymisen toimintamallien soveltamisesta suomalaisessa palvelujärjestelmässä.

Tältä osin kehittämistyö ja siihen liittyvä arviointi ovat lunastaneet paikkansa. Näin silläkkin uhalla, että erityisesti julkisen sosiaalishallinnon sisäistä arviointi- ja kehittämistoimintaa eräät hallinnan analyttikot kritikoivat ”hallinnan hallinnallistumisella”, jossa hallinnan eri tahot ovat ottaneet itsensä pääkohteekseen ja päätarkoitukseksi on tullut oman toiminnan rationaalisuuden, tärkeyden, kyvykkyyden ja ennen kaikkea ”taloudellisuuden” testaaminen ja todistaminen (Ks. Helen 2004, 221-222).

Vaara ”hallinnan hallinnallistumisesta” ei ole ainut kritiikki mitä kehittämistyöhön voidaan kohdentaa. Veronmaksajan näkökulmasta mallien kehittämistyötä voitaisiin todennäköisesti tehdä huomattavasti nykyistä kustannustehokkaamminkin. Julkisen palvelujärjestelmän tuotekehitystyö ei useimmiten kuitenkaan ole ilmaista eikä edes edullista. Ei voida myöskään vedenpitävästi osoittaa, ainakaan olemassa olevilla aineistoilla ja menetelmillä, että nyt synnytetty uudet mallit ja toimintatavat olisivat jääneet syntymättä ilman unionin rahoitusta. Mitä uusi julkisjohtaminen hallintavan muutoksineen olisi kyseisellä kentällä saanut aikaan ilman rakennerahastojen avustusta on myös kysymys jota tulisi arvioida erikseen. Voidaan kuitenkin olettaa, että ilman rakennerahastojakin työvoimapolitiikan kenttä olisi liikkunut, mutta tuskin ilman kansainvälisiä vaikutteita.

Kritiikkiä voidaan suunnata myös mallien ja toimintatapojen kvantitatiiviseen vaikuttavuuteen, erityisesti osana kansallisia peruspalveluja. Tältä osin näytöt vasta suurelta osin odottavat realisoitumista. On kuitenkin huomattava, että analyysissä mukana olleiden ESR -rahoitteisten hankkeiden kohdalla useimmissa tapauksissa määrällinen ja laadullinen tulos yhdistyivät samassa hankkeessa. Usein kvantitatiivisesti mitaten tulokset hankkeesta oli myös laadullisesti onnistunut. Näyttääkin siltä, että kvalitatiivinen onnistuminen toimii edellytyksenä myös määrällisille näytöille. Mutta sama logiikka ei välttämättä kulje toiseen suuntaan, kohtuullisia mutta lyhytkestoisia määrällisiä tuloksia on mahdollista saavuttaa ilman merkittäviä innovaatioita tai mallien kehittämistyötä. Puhumattakaan siitä, että mainittu logiikka toimisi samalla tavoin siirrettäessä projektityön hedelmiä peruspalveluihin.

Työllistymiselleen erityistä tukea tarvitsevat työnhakijat eivät hyödy riittäväällä tavalla nykymuotoisista peruspalveluista, palveluvalikoimaan

tarvitaan edelleen enemmän monimuotoisuutta. Samalla tulisi kuitenkin selkeyttää uusien ja nykyisten palvelu- ja tukimuotojen välisiä suhteita, käsitteitä ja lainsäädäntöä. Pelkästään työllistymistä tukevan toiminnan käsitteistö rönsyilee nykyisellään niin, että tuskin edes alan ammattilaiset tietävät aina missä mennään. Sosiaalisen työllistämisen epämääräinen mutta leimaava yleiskäsite toimikoon tästä yhtenä uusimpana esimerkkinä.

Suuri osa hankkeissa kehitetyistä palvelumalleista ovat otettavissa nykyistä laajemmin suoraan käyttöön esimerkiksi työvoiman palvelukeskusten yhteydessä. Hyvien työllistämiskäytäntöjen ja -mallien vakiinnuttamisen ja levittämisen tarve on nyt tunnustettu myös ministeriötasolla (Sosiaalisen työllistämisen kehittämistyöryhmä 2004). Juurruttamistehtävässä keskeinen rooli on hankkeiden taustaorganisaatioilla, joiden sitoutuminen toiminnan edelleen kehittämiseen ja palvelutuotteiden käyttöön ottoon on olennaista. Olennainen rooli kehittämistyön hyödyntämisessä on myös ohjausryhmillä ja erityisesti palvelujärjestelmää säätelevillä ja kehittäville eri hallinnonalojen viranomaisilla.

VIITTEET

¹ 1990-luvun puoliväliin sijoittuu myös muita aloitteita jotka aikaansaivat muutoksia kansallisessa työ- ja sosiaalipolitiikassa, esimerkiksi Raha-automaattiyhdistyksen aseman korostuminen sosiaali- ja terveysalan järjestöjen julkisena rahoittajana. Raha-automaattiyhdistyksen avustuksia suunnattaessa painotetaan syrjäytyneiden ja syrjäytymisvaarassa olevien väestöryhmien tukea, palveluita ja omaehtoisen aktiivisuuden edistämistä. (RAY:n avustustoiminnan suuntaviivat... 1998, 11.)

² Rhodesin (1997) mukaan hallinnalla on lisäksi seuraavia ominaisuuksia: organisaatioiden välinen riippuvuus, jatkuva vuorovaikutus, luottamukseen ja verkostoissa sovittuihin sääntöihin perustuvat vuorovaikutussuhteet sekä autonominen suhde suhteessa valtiovaltaan.

LÄHTEET

- Ala-Kauhaluoma, M. & Kokko R-L. (2001) Tuettu työllistyminen väylänä avoimille työmarkkinoille -kokemuksia kehittämisprojekteista. Työpoliittinen aikakauskirja 44: 2, 39-46.
- Ala-Kauhaluoma M., Keskitalo E., Lindqvist T., Parpo A. (2004) Työttömien aktivointi. Kuntouttava työtoiminta -lain sisältö ja vaikuttavuus. Lain ariointitutkimuksen loppuraportti. Tutkimuksia 141. Stakes, Helsinki.
- Ala-Kauhaluoma M., Lempola H-M., Härkäpää K. (2005) Kokonaisvaltaista tukea yksilölle. Equal-ohjelman kansallisessa teematyössä kerättyjä käytäntöjä, kokemuksia ja tuloksia. Kuntoutussäätiön työselosteita 30. Yliopistopaino, Helsinki.
- Anttiroiko, A-V., Haveri A., Karhu V., Ryyänen A. & Siitonen P. (2003) Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Kunnallistutkimuksia, Tampereen yliopiston kunnallistieteiden laitos. Tampere university press.
- Arnkil R., Nieminen J., Säkäjärvä M., Mure J. & Vähämöttönen T. (2000) Poluista yksilöllisten siirtymäkynnysten ylittämiseen ja tilapäisestä strategiseen kumppanuuteen ja oppimiseen. ESR-julkaisuja 60. Työministeriö, Helsinki.
- Beck, U. (1994) The Reinvention of Politics: Towards a Theory of Reflexive Modernisation. Teoksessa Beck, U., Giddens, A., Lash S. (toim.) Reflexive Modernisation: Politics, Tradition and the Modern Social Order, s. 1-55. Cambridge, Blackwell.
- Chen, H-T. (1995) Theory-Driven Evaluations. Sage, London.
- Dialogi (2005). Teema: Projektista projektiin. Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämisskeskuksen lehti. Numero 7, s. 25-34.
- Everett, A. & Hardiker P. (1996) Evaluating for Good Practice. MacMillan, London.
- Heikkilä, M. (1993) Köyhän vai kansan asialla? Teoksessa Haapala P. (toim.) Hyvinvointivaltio ja historian oikut, 111-127. Työväen historian ja perinteen tutkimuksen seura, Tampere.
- Heinonen, J. (1999) ESR-hankkeiden työllisyysvaikutusten arviointimalli. ESR-julkaisuja 58. Työministeriö, Helsinki.
- Helén, I. (2004) Hyvinvointi, vapaus ja elämän politiikka: foucault'lainen hallinnan analytiikka. Teoksessa Keijo Rahkonen (toim.): Sosiologisia nykykeskusteluja, s. 206-236. Gaudeamus, Tampere.
- Härkäpää, K., Ala-Kauhaluoma, M., Hyvärinen, M., Kokko, R-L., Narumo R. (2000) Tavoitteena työ. Tuetun työllistymisen kehitysnäkymiä. Työselosteita 21. Kuntoutussäätiö, Helsinki.
- Juutinen, S. (2000) Pienistä puroista vahvaksi virraksi. Valtavirtaistaminen työllisyysprojekteissa. Gummerus, Jyväskylä.
- Kahan B., Goodstadt M. & Rajkumar E. (1999). Best Practice in Health Promotion, a scan of needs and capacities in Ontario. University of Toronto. Centre for Health Promotion, Toronto.
- Kalela, J. (1989) Työttömyys 1900-luvun suomalaisessa yhteiskuntapolitiikassa. Valtion painatuskeskus, Helsinki.
- Kokko, R-L. & Ala-Kauhaluoma, M. (2000) Mä sain seläläisen kipinän. Kokemuksia ja tuloksia mielenterveyskuntoutuksen työllistämisen tukemisesta. Kuntoutussäätiön työselosteita 20.

- Yliopistopaino, Helsinki.
- Kooiman, J. (2000) *Societal Governance: Levels, Modes, and Orders of Social-political Governance*. Teoksessa Pierre, J. (toim.) *Debating governance: authority, steering and democracy*, s. 138-164. Oxford University, Oxford.
- Kuntoutussäätiö (2005). Ennakkotietoja valtakunnallisesta klubitalotoiminnan arviointitutkimuksesta. Julkaisematon lähde.
- Kuusi, E. (1914) *Talvityöttömyys, sen esiintyminen, syyt ja ehkäisymenetelmät Suomen suurimmissa kaupungeissa*. Taloustieteellisiä tutkimuksia. Tampere.
- Laki kuntouttavasta työtoiminnasta. 189/2001
- Laki julkisesta työvoimapalvelusta. 1295/2002
- Laki sosiaalisista yrityksistä. 11351/2003
- Mannila, S., Ala-Kauhaluoma, M., Valjakka, S. (1999) *Työelämäkynnysten ylittäminen*. ESR-projektien hyvät käytännöt. Stakes, Helsinki.
- Mannila, S., Valjakka, S. & Ala-Kauhaluoma, M. (2001) *Crossing the job threshold - in search for good practices*. Teoksessa Mannila S., Ala-Kauhaluoma M & Valjakka S (toim.) *Good Practice in Finding Good Practice*, s. 75-84. Working Papers 23. Rehabilitation Foundation, Helsinki.
- Mannila, S., Valjakka, S. & Ala-Kauhaluoma, M. (2001b) *Työelämäkynnysten ylittäminen harvaan asutuilla alueilla*. Hyvät käytännöt 3. Työministeriö, Helsinki.
- Patton, M. Q. (1997) *Utilization-Focused Evaluation*. The New Century Text. Sage, Thousand Oaks.
- RAY:n avustustoiminnan suuntaviivat... (1998) RAY:n avustustoiminnan suuntaviivat ja painoalueet. Raha-automaattiyhdistys, Helsinki.
- Rhodes, R. (1997) *Understanding Governance*. Open University Press, Buckingham.
- Rhodes, R. (2000) *Governance and the Public Administration*. Teoksessa Pierre, J. (toim.) *Debating governance: authority, steering and democracy*, s. 60-66. Oxford University, Oxford.
- Rose, N. (1999) *Powers of Freedom. Reframing Political Thought*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Rossi, P, Freeman H, Lipsey M. (1999) *Evaluation: A Systematic Approach*. 6th Edn. Sage, Thousand Oaks.
- Saari, J. (2003) *Uusi aikakausi. Yhdentyvä Eurooppa ja sosiaalipolitiikka*. Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto. Kirjapaino, Helsinki.
- Scriven, M. (1991) *Evaluation Thesaurus*. Sage, Newbury Park, CA.
- Sosiaalisen työllistämisen kehittämistyöryhmä 2004. *Sosiaalisen työllistämisen työryhmän raportti*. Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 19, Helsinki.
- Suikkanen, A. (2003) *Sosiaalipolitiikan yksilölähtöinen tulkintatapa*. Teoksessa Laitinen M. & Pohjola A. (toim.) *Sosiaalisen vaihtuvat vastuut*, s. 35-58. PS-Kustannus, Juva.
- Työhön, elämään, työelämään (1998). *Vammaisten oikeus työhön on toteutettavissa EU-Suomessa*. E.C.HO ja STEPS -projektien loppuraportti. Stakes, Helsinki.
- Tuusa, M. (2005) *Kohti kuntouttavaa sosiaalityötä. Aktivointi ja työllistymisen tukeminen sosiaalityön ammattikäytäntöinä kunnissa*. Kuntoutussäätiön tutkimuksia 74. Yliopistopaino, Helsinki.