

MONIALAINEN KOORDINAATIO VAIKEASTI TYÖLLISTYVIEN TYÖLLISTYMISEN EDISTÄMISESSÄ

Hyvinvointivaltion tehtävänä on turvata ja edistää kansalaistensa hyvinvointia. Hyvinvointiin liittyvät toimet – etuudet ja palvelut – voidaan hahmottaa sosiaalisena investointina, investointina yhteiskunnan inhimilliseen pääomaan. Hyvinvointi ei muodostu vain niistä resursseista, joita kansalaisilla on käytettävissään, vaan heidän toiminta- ja valmiuksistaan; mahdollisuuksistaan hyödyntää näitä resursseja itselleen arvokkaaksi kokemaansa olemiseen ja tekemiseen (Sen 1993). Toiminta- ja valmiuksiin vaikuttavat yhteiskunnalliset instituutiot, rakenteet ja toimintatavat.

Työikäisten kohdalla työ on yksi merkittävä hyvinvoinnin lähde ja ylläpitäjä. Työ mahdollistaa – ainakin parhaassa tapauksessa – toimeentulon ja kulutuksen, sosiaalista yhteenkuuluvuutta ja yhteisön, tekemistä ja oppimista sekä mahdollisuuksia toteuttaa ja kehittää itseään. Yhteiskunnan kannalta on siten monin tavoin tärkeää, että mahdollisimman moni työikäinen pääsee mukaan työelämään.

Tarkastelen väitöskirjassani yhden ryhmän, vaikeasti työllistyvien henkilöiden, työllistymisen edistämistä Suomessa. Kuten käyttämäni käsite kertoo, tämä on ryhmä, jossa työllistyminen ei ole yksinkertaista tai itsestään selvää. Määrittelen tutkimukses-

sa vaikeasti työllistyvät henkilöiksi, joiden työllistyminen on vaikeaa työttömyyden pitkittymisen, terveydellisten rajoitteiden tai sosiaalisten syiden takia. Kyseessä ei ole marginaalinen ryhmä: yli puolet kaikista työttömistä työnhakijoista voidaan määrittellä vaikeasti työllistyviksi. Puhutaan siten selvästi yli 100 000 henkilöstä.

Tässä ryhmässä työllistymisen edistäminen ei tarkoita vain yksittäisiä työvoimapalveluja – kursseja tai työtarjouksia –, vaan ihmisillä on usein tarve laaja-alaisempaan palveluun. Tarvetta voi olla työvoimapalvelujen lisäksi niin sosiaali- ja terveyspalveluille kuin kuntoutus- ja koulutuspalveluille. Kyse on siten laajemmin henkilön hyvinvoinnin edistämisestä kuin vain työllistymisestä.

Hyvinvointi ei synny palveluista, mutta silloin, kun henkilöllä on tarvetta erilaisten palvelujen yhtäaikaiseen käyttöön, on tärkeää, että ne sovitetaan yhteen toimivalla tavalla. Tässä on selkeitä puutteita tämänhetkisessä palvelujärjestelmässä, mikä voi johtaa palvelujen väliin putoamisiin ja poiskäännyttämissiin. Työllistymisen edistämiseksi palvelut ja etuudet linkittyvät myös usein yhteen, mikä tekee palvelujen yhteensovittamisesta entistä tärkeämpää. Vaarana ei ole vain palveluiden ulkopuolelle jäämi-

nen tai niiden heikko toimivuus vaan myös henkilön toimeentulo. Tästä syystä se, miten vaikeasti työllistyvien henkilöiden käyttämiä palveluja kyetään sovittamaan yhteen, on tärkeä kysymys.

Vaikeasti työllistyvät aktivointi-, kuntoutus- ja työkykypolitiikkojen raja-alueella

Yhteiskuntapoliittisesti kyse ei ole vain palvelujen yhteensovittamisesta, vaan myös siitä, miten eri toimintapolitiikat suhteutuvat toisiinsa. Tutkimuksessa tarkastelen vaikeasti työllistyvien työllistymisen edistämistä työttömien aktivointipolitiikan ja kuntoutus- ja työkykypolitiikkojen raja-alueelle sijoittuvana toimintana. Käytän tutkimuksessa hallinnan käsitettä kuvaamaan tällaista perinteisiä hallinnonalarajoja ylittävää toimintaa, jota julkishallinto toimeenpanee, ohjaa ja sovittaa yhteen.

Työttömien aktivointipolitiikka ei ole selkeärajainen politiikka-alue, vaan siinä risteävät niin työvoima-, sosiaali- kuin talouspolitiikan tavoitteet ja keinot. Aktivointipolitiikan käynnistyminen ajoitetaan Suomessa usein 1990-luvun puoliväliin, vaikka yksiselitteistä käynnistymispistettä ei voi määritellä. Erilaisilla työhön velvoittavilla toimilla, kuten hätäaputöillä, on pitkä historia. 1990-luvun puolivälissä voimistui työnteon kannustimiin liittyvä keskustelu, jota seurasivat muun muassa työmarkkinatukijärjestelmän sekä toimeentulotuen alentamisen käyttöönnotot.

Aktivointipolitiikan synty voidaan eurooppalaisessa sosiaalipolitiikan tutkimuksessa liittää keskusteluun hyvinvointivaltion muutoksesta 1980- ja 1990-luvuilla (Julkuinen 2001). Aktivointi, laajasti ymmärrettynä, on yksi ilmentymä muutoksesta, jossa hyvinvointivaltion tehtäviä ja vastuita määritellään uudelleen. Työttömyyden yksilöllistäminen ja taloudellisen näkökulman painottuminen näkyvät yksilön vastuun korostamisena ja viimesijaiseen sosiaaliturvaan liittyvinä velvoitteina. Vaikeasti työllistyvien käsitekin sisältää konnotaation siitä, että työllistymisen vaikeudet liittyvät yksilön henkilökohtaisiin ominaisuuksiin. Toisaalta

pitkälti samasta ryhmästä puhuttiin Suomessa aiemmin moniongelmaisina. Muutosta voikin käsitteellisesti liittää myös työllistymisen tavoitteen ensisijaisuuteen.

Aktivointi ja aktivointipolitiikka hahmottuvat julkisessa keskustelussa usein työttömien ”kyykyttämisenä”: osallistumisvelvoitteina, sanktioina ja etuuksien ehtojen kiristämisenä. Aktiivimalli on tästä yksi ajankohtainen esimerkki. Aktivointipolitiikkaan sisältyy kuitenkin myös toinen lähestymistapa: ajatus siitä, että erilaisilla aktivointivilla toimilla voidaan torjua syrjäytymistä ja edistää sosiaalista osallisuutta yhteiskunnassa. Käytännössä aktivointipolitiikassa usein yhdistyvät nämä kaksi lähestymistapaa: henkilöltä edellytetään aktiivisuutta toimeentuloturvan vastineeksi, samalla pyritään tukemaan hänen yksilöllistä polkuaan kohti työelämää.

Kuntoutus- ja työkykypolitiikoilla tarkoitetaan tutkimuksessa työikäisten työ- ja toimintakykyyn sekä kuntoutukseen liittyviä toimia, joilla tavoitellaan työssä pysymistä, sinne palaamista sekä työhön pääsyä (Rajavaara 2013). Suomessa työikäisten terveys- ja kuntoutuspalvelut määrittävät pitkälti työmarkkina-aseman mukaan: terveydenhuolto jakaantuu työterveyshuoltoon ja perusterveydenhuoltoon, ja ammatillisen kuntoutuksen järjestämisvastuu vaihtelee henkilön työhistorian mukaan työeläkelaitosten ja Kansaneläkelaitoksen välillä. Tässä järjestelmässä työtön on usein poikkeus työikäisen standardista. Työmarkkina-aseman onkin useissa tutkimuksissa todettu vaikuttavan niin terveysongelmien ja kuntoutustarpeiden toteamiseen, kuntoutukseen hakeutumiseen kuin kuntoutuksen saamiseen.

Aktivointi-, kuntoutus- ja työkykypolitiikkojen yhteys on ilmeinen silloin, kun tarkastelussa on osatyökykyisten henkilöiden työllistyminen. Samalla tiedämme, että Suomessa on paljon terveysongelmaisia työttömiä, jotka eivät pääse asianmukaisen hoidon tai etuuksien piiriin, eivätkä heidän terveysongelmansa tule siten tunnistetuiksi. Kuntoutuksessa haetaan myös yhä enemmän laajempaa, sosiaalista näkökulmaa ihmisten tilanteisiin. Yhtenä esimerkkinä on sosiaalis-

ta kuntoutusta koskeva lainsäädäntö, jonka toimeenpano on vielä meneillään.

Palveluiden eriytyminen edellyttää yhteistyötä ja vastuunjakoa

Kysymys eri hallinnonalojen ja palvelujen yhteensovittamisesta ei ole uusi. Hyvinvointivaltion laajenemisen myötä hallinnonalat ja palvelut monipuolistuivat ja eriytyivät toisistaan. Samalla syntyi uusia ammattikuntia ja erityisosaamisia. Mitä erilaisempia palveluja ja osaamista on tarjolla, sitä tärkeämmäksi tulee kysymys siitä, miten näitä voidaan tarvittaessa sovittaa yhteen. Moniammatillisen yhteistyön tutkimus niin aktiivoinnin kuin kuntoutuksen kontekstissa onkin ollut runsasta sekä Suomessa että kansainvälisesti.

Erilaiset yhteistyörakenteet ovat yksi keino sovittaa yhteen palveluja. Suomessa on luotu sektorirajat ylittäviä yhteistyön rakenteita niin lainsäädännön kuin muun ohjauksen avulla. Tutkimuksessa tuon esille yhteistyömuotoja, jotka ovat vaikeasti työllistyvien näkökulmasta keskeisiä: kuntoutuksen asiakaspalveluyhteistyön, työvoiman palvelukeskukset, työttömien terveyspalvelut ja työllistymistä edistävän monialaisen yhteispalvelun. Nämä edustavat jäävuoren huippua yhteistyön muodoista, joita kunnissa ja hankkeissa on kehitetty eri palveluja tarvitsevien ihmisten palvelujen yhteensovittamiseen.

Tämänhetkisessä niukkuuden ajassa on nähtävissä pikemmin hyvinvointivaltion tehtävien supistumista laajenemisen sijaan. Samalla perinteisesti valtion ja kuntien vastuulla olevat hyvinvoinnin tehtävät ovat siirtymässä entistä vahvemmin paitsi ihmisten itsensä, myös julkisen sektorin ulkopuolisten toimijoiden – yhteisöjen, järjestöjen ja yritysten – tehtäväksi. Tutkimus nivoutuu siten keskusteluun julkisen hyvinvointivastuun muutoksesta (Hänninen 2017).

Julkishallinnon monialainen koordinaatio tutkimuskohteena

Tutkimuksessa tarkastelen eri toimintapolitiikkojen, hallinnonalojen ja palvelujen yh-

teensovittamista julkishallinnon monialaisena koordinaationa. Tällä tarkoitan sitä, että hallinnonaloja ja palveluja voidaan sovittaa yhteen monitasoisesti valtiollista, alueellista ja paikallista tasoa koordinoiden, monisektorisesti eri hallinnonalojen välisiä rajoja ylittäen, monitoimijaisesti julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin välisiä rajoja ylittäen ja moniammatillisesti professorirajoja ylittäen.

Tutkimus pohjautuu neljään empiiriseen artikkeliin, jotka käsittelevät työttömien ja työllisten hyvinvoinnin kokemuksia, valtion ja kuntien välistä vastuunjakoa pitkäaikaistyöttömien aktiivoinnissa, työvoiman palvelukeskustoiminnan ja työttömien terveyspalvelujen toimeenpanoa sekä ammatillisen ja sosiaalisen kuntoutuksen käytäntöjä Paltamon työllisyyskokeilussa. Tutkimuksen yhteenvedossa tarkastelen artikkeleiden tuloksia monialaisen koordinaation kehikossa. Tämä yhdistää tutkimusaineistoiltaan ja -menetelmiltään erilaiset artikkelit.

Tutkimuksen tuloksena esitän, että vaikeasti työllistyvien työllistymisen edistämässä julkishallinnon monialaisessa koordinaatiossa painottuu monisektorisuus. Tämä näkyy sektorirajat ylittävinä toimintapolitiikkoina ja yhteistyörakenteina. Monisektoriset yhteistyörakenteet tukevat myös professorirajojen ylittämistä, moniammatillisuutta. Toimijoiden väliset suhteet määrittävät niin lainsäädännöstä ja ohjeistuksista tulevin selkein työn- ja vastuunjaon määrittelyin kuin toimijoiden välisessä kanssakäymisessä keskinäisesti sopien. Tämä näkyy monialaisessa koordinaatiossa sektorirajojen ylittämisenä mutta myös sektori- ja professorirajoista kiinni pitämisenä.

Lisäksi tarkastelen tutkimuksessa vaikeasti työllistyvien työllistymisen edistämisen ja sen monialaisen koordinaation ajallista kehityskulkua 1990-luvulta tähän päivään. Vaikeasti työllistyvien työllistymisen edistäminen hahmottuu kokonaisuutena, jossa vastuuta siirrellään toimijoiden välillä eikä mikään taho ole viime kädessä vastuussa tästä ryhmästä. Yksilön oma vastuu hyvinvoinnistaan ja työllistymisestään lisääntyy tarkastelujakson aikana. Vaikeasti työllistyvien työllistymisen edistäminen määrittänyt ajan kuluessa vahvemmin akti-

vointipoliittiseksi kuin kuntoutus- tai työkykypoliittiseksi kysymykseksi.

Aktiivinen osallisuus yhdistävänä kehikkona?

Eurooppalaisessa tutkimuksessa on viime vuosina lähestytty heikossa työmarkkina-asetmassa olevien tilanteita usein aktiivisen inklusion tai osallisuuden kehikossa. Euroopan Unionin aktiivisen osallisuuden agenda liittyy yhteen sosiaaliturvan, työmarkkinat ja sosiaalipalvelut. Oletuksena on, että yhä useampi työikäinen on jollain tavalla aktiivisesti mukana yhteiskunnan toiminnassa. Tämä tarkoittaa ensisijaisesti työmarkkinoilla toimimista mutta myös muuta aktiivista toimintaa esimerkiksi vapaaehtoistyön kautta.

Näen, että aktiivisen osallisuuden agenda liittyy yhteen aktiivointi-, kuntoutus- ja työkykypoliittikoja laajentaen samalla aktiivisuuden velvoitetta yhä suurempaan osaan työikäisiä kansalaisia. Esimerkiksi vammaiset tai muutoin työkyvyttömyysetuuksia saavat ovat yksi kohderyhmä. Sosiaaliturvaetuuksien rajat muuttuvat ja niitä määritellään uudelleen. Vammaisten ja osatyökykyisten työllistymisen edistäminen on tärkeää ja kannatettavaa, samalla tähän liittyy selkeitä vaaroja, mikäli etuuksia ja palveluja ei saada sovitettua yhteen toimivalla tavalla. Palvelujen yhteensovittaminen esimerkiksi niin sanotulla yhden luukun palvelulla on tunnistettava trendi monissa Euroopan maissa.

Aktiivisen osallisuuden lähestymistapa tarjoaa myös mahdollisuuksia ylittää nykyisen etuus- ja palvelujärjestelmän välisiä rajoja ja lähestyä ihmisten elämäntilanteita heidän omat toiveensa ja yhteisönsä huomioiden: osallistuminen voi toteutua monella eri tapaa – ei vain työllä –, ja riittävä toimeentulo tulee tällöinkin turvata. Samalla toimet tulisi kohdistaa nykyistä vahvemmin siihen, miten työmarkkinoiden vastaanottavuutta voidaan lisätä.

Lopuksi

Suomessa valmisteilla olevissa sosiaali- ja terveydenhuollon sekä maakuntahallinnon

ja kasvupalvelujen uudistuksissa yhden luukun lähestymistapa on heikosti tunnistettavissa työllistymisen edistämiseen liittyvissä palveluissa. Maakunnille ollaan asettamassa velvoitetta sovittaa yhteen palveluja, mutta se, miten tämä tapahtuu, on vielä auki. Palvelutuotannon siirtyessä yhä enemmän markkinoille ja asiakkaan valinnanvapauden kasvaessa entistä keskeisemmäksi tulee julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin toimien yhteensovittaminen. On tärkeää, ettei ihmisiä jätetä yksin selviytymään tästä vaan hyvinvointivaltio kantaa vastuunsa. Tämä tarkoittaa sosiaali-, terveys-, kuntoutus- ja työvoimapolitiittisten toimien yhteensovittamista, sosiaaliturvajärjestelmä ja ihmisten omat näkemykset nykyistä paremmin huomioiden.

Peppi Saikku, VTT, erikoistutkija, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos

Kirjoitus on hieman muokattu versio lectio praecursoriasta, joka pidettiin Helsingin yliopiston valtiotieteellisessä tiedekunnassa 4.5.2018. Yhteiskuntapolitiikan väitöskirja "Hallinnan rajoilla. Monialainen koordinaatio vaikeasti työllistyvien työllistymisen edistämiseksi" on saatavissa verkko-osoitteesta <http://urn.fi/URN:ISBN:978-951-51-3303-8>.

Lähteet

- Hänninen S (2017) Hyvinvointivaltion rajat ja rajojen ylitykset. Teoksessa S Hänninen, P Saikkonen (toim.) Hyvinvointivaltio ylittää jälkensä. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 5–24.
- Julkunen R (2001) Suunnanmuutos. 1990-luvun sosiaalipoliittinen reformi Suomessa. Tampere: Vastapaino.
- Rajavaara M (2013) Kuntoutus- ja työkykypoliittikat sosiaalisina investointeina. Työvoiman tuottavuutta vai kansalaisten yhdenvertaisuutta? Teoksessa U Ashorn, I Autti-Rämö, J Lehto, M Rajavaara (toim.) Kuntoutus muuttuu – entä kuntoutusjärjestelmä? Teemakirja 11. Helsinki: Kelan tutkimusosasto, 46–77.
- Sen A (1993) Capability and Well-being. Teoksessa M Nussbaum, A Sen (toim.) The Quality of Life. Oxford: Clarendon Press, 30–53.