

Mikko Valtakari, Tommi Ranta, Valteri Laasonen,
Samuli Manu, Riikka-Leena Leskelä, Heini Rauhamaa,
Petri Uusikylä, Hannu-Pekka Huttunen ja Teemu
Vauhkonen

Yhteistyörakenteet pitkäaikaistyöttömien, pitkäaikaissairaiden ja maahanmuuttajien palveluissa

Huhtikuu 2018

Valtioneuvoston selvitys-
ja tutkimustoiminnan
julkaisusarja 32/2018

KUVAILULEHTI

Julkaisija ja julkaisuaika	Valtioneuvoston kanslia, 18.4.2018		
Tekijät	Mikko Valtakari, Tommi Ranta, Valtteri Laasonen, Samuli Manu, Riikka-Leena Leskelä, Heini Rauhamaa, Petri Uusikylä, Hannu-Pekka Huttunen ja Teemu Vauhkonen		
Julkaisun nimi	Yhteistyörakenteet pitkäaikaistyöttömien, pitkäaikaissairaiden ja maahanmuuttajien palveluissa		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 32/2018		
Asiasanat	Sote- ja maakuntauudistus, yhteistyörakenne, pitkäaikaistyötön, pitkäaikaissairas, maahanmuuttaja		
Julkaisun osat/ muut tuotetut versiot			
Julkaisuaika	Huhtikuu 2018	Sivuja 101	Kieli suomi

Tiivistelmä

Käynnissä olevan sote- ja maakuntauudistuksen kokonaistavoitteina ovat muun muassa palvelujen saatavuuden ja laadun paraneminen, kustannustehokkuuden lisääminen, digitalisaation edistäminen sekä uusien innovatiivisten palveluratkaisujen luominen maakuntiin. Yksi kokonaistavoitteiden saavuttamisen edellytys on palveluiden käsittäminen asiakaslähtöisiksi kokonaisuuksiksi, joiden sisällöt ylittävät perinteisiä organisaatorajoja ja vaativat toimivaa yhteistyötä eri toimijoiden välillä.

Tämä raportti käsittelee yhteistyörakenteita pitkäaikaistyöttömien, pitkäaikaissairaiden ja maahanmuuttajien palveluissa. Raportissa keskitytään erityisesti eri toimijoiden välisiin rajapintoihin ja näiden osalta kuvataan sekä palveluiden nykytilaa että reflektoidaan rajapintojen mahdollista tulevaisuutta maakunnallisessa mallissa. Esille nostetaan myös hyviä käytäntöjä ja mahdollisia ongelmakohtia rajapintayhteistyön näkökulmasta.

Selvitys on luonteeltaan yhtäältä nykytilan kartoitus ja toisaalta kehittävä tutkimusta, jolla on pyritty selvittämään valittujen asiakasryhmien pohjalta yleisesti päteviä käytäntöjä rajapintayhteistyössä, kiinnittäen erityishuomio haastavimpiin asiakasryhmiin. Samalla on pyritty tuottamaan käytännönläheistä ja välittömästi hyödynnettävissä olevaa aineistoa uudistuksen valmisteluun. Raportin lopussa esitetään tutkimuskonsortion keskeisiä johtopäätöksiä ja näkökulmia tukemaan eri toimijoiden välisen yhteistyön kehittämistä ja onnistunutta palveluintegraatiota.

Tämä julkaisu on toteutettu osana valtioneuvoston vuoden 2017 selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa (tietokayttoon.fi).

Julkaisun sisällöstä vastaavat tiedon tuottajat, eikä tekstisisältö välttämättä edusta valtioneuvoston näkemystä.

PRESENTATIONSBLAD

Utgivare & utgivningsdatum	Statsrådets kansli, 18.4.2018		
Författare	Mikko Valtakari, Tommi Ranta, Valtteri Laasonen, Samuli Manu, Ri-ikka-Leena Leskelä, Heini Rauhamaa, Petri Uusikylä, Hannu-Pekka Huttunen och Teemu Vauhkonen		
Publikationens namn	Samarbetsstrukturerna i tjänster för långtidsarbetslös, långtidssjuk och immigranter		
Publikationsseriens namn och nummer	Publikationsserie för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet 32/2018		
Nyckelord	Landskaps- och vårdreformen, samarbetsstruktur, långtidsarbetslös, långtidssjuk, migrant		
Publikationens delar /andra producerade versioner	-		
Utgivningsdatum	April, 2018	Sidantal 101	Språk finska

Sammandrag

Övergripande mål för den pågående landskaps- och vårdreformen är t.o.m. att förbättra tillgången till tjänster och öka tjänsternas kvalitet, att höja kostnadseffektivitet, främja digitaliseringen samt skapa nya, innovativa tjänstelösningar i landskapet. Förutsättningen för att uppnå målen är att tjänsterna behandlas som kundinriktade helheter, vars innehåll överskrider traditionella organisationsgränser och kräver samarbete mellan olika aktörer.

Denna rapport behandlar samarbetsstrukturer inom tjänster för de långtidsarbetslösa, långtidssjuka och migranter. Rapporten fokuserar speciellt på gränsytona mellan olika aktörerna och både redogör tjänsternas nuvarande tillstånd samt reflekterar gränsytonas möjliga framtid i den landskapliga modellen. Rapporten lyfter också fram goda verksamhetsmodeller och möjliga problem ur samarbetets synvinkel.

Utredningen är å ena sidan en kartläggning av det nuvarande tillståndet och å andra sidan en utvecklingsfokuserad forskning som försöker utreda lämpliga verksamhetsmodeller i gränsytonas samarbete i utvalda kundgrupperna, med speciell fokus i de mest problematiska kundgrupperna. Samtidigt har man försökt producera pragmatiskt material som är som sådan användbart i förberedningen av reformen. I slutet av rapporten föreslår forskningsgruppen de viktigaste slutsatser samt utvecklingssynpunkter för att främja utvecklingen av verksamhet mellan olika aktörer och bidra till en lyckad tjänsteintegration.

Den här publikationen är en del i genomförandet av statsrådets utrednings- och forskningsplan för 2017 (tietokaytoon.fi/sv).

De som producerar informationen ansvarar för innehållet i publikationen. Textinnehållet återspeglar inte nödvändigtvis statsrådets ståndpunkt

DESCRIPTION

Publisher and release date	Prime Minister's Office, 18.4.2018		
Authors	Mikko Valtakari, Tommi Ranta, Valtteri Laasonen, Samuli Manu, Riikka-Leena Leskelä, Heini Rauhamaa, Petri Uusikylä, Hannu-Pekka Huttunen and Teemu Vauhkonen		
Title of publication	Co-operation structures in the service processes for long-term unemployed, people with long-term illness, and immigrants		
Name of series and number of publication	Publications of the Government's analysis, assessment and research activities 32/2018		
Keywords	Regional governance, health and social services reform, co-operation structures, long-term unemployed, people with long-term illness, immigrants		
Other parts of publication/ other produced versions	-		
Release date	April, 2018	Pages 101	Language Finnish

Abstract

General goals for the ongoing regional governance and health and social services reform include e.g. improving the availability and quality of services, improving cost effectiveness, promoting digitalisation, and creating novel and innovative service solutions in the counties. One of the prerequisites of achieving the goals is to manage services as customer-oriented entities, whose content cross over the traditional organisation boundaries and call for smooth co-operation between various actors.

This report discusses the co-operation structures among the services for three target groups: long-term unemployed, people with long-term illness, and immigrants. Report focuses on the interfaces between actors and outlines the current status of the services. Report also reflects the potential future for the interfaces in the upcoming governance model being based on counties. Report seeks to point out some best practices and possible problematic from the point of view of co-operation in the interfaces.

On one hand, the study describes the present state of services and service paths. On the other hand, the study has a distinct development orientation by analysing the best practices in co-operation in the interfaces, taking into account the most challenging customer groups. At the same time, study has provided practical and utilizable information for the preparation of the reform. In the end of the report, researchers summarize most important findings and propose actions for the development of co-operation and successful service integration.

This publication is part of the implementation of the Government Plan for Analysis, Assessment and Research for 2017 (tietokayttoon.fi/en).

The content is the responsibility of the producers of the information and does not necessarily represent the view of the Government.



SISÄLLYS

1. JOHDANTO.....	1
1.1. Sote- ja maakuntauudistuksen keskeiset tavoitteet.....	1
1.2. Tutkimustehtävän kuvaus ja rajaus	2
1.3. Tutkimuksessa käytetyt menetelmät.....	3
1.4. Keskeiset käsitteet.....	4
1.5. Tehtävän toteutukseen liittyviä haasteita.....	5
2. MONITUOTTAJAMALLI JA RAJAPINTAYHTEISTYÖ TEORIAN VALOSSA	7
2.1. Lähtökohtia teoreettiseen tarkasteluun.....	7
2.2. Päämies-agenttiteoria ja kannustinteoria.....	10
2.3. Transaktiokustannusteoria.....	13
2.4. Resurssiperusteinen teoria	15
3. PALVELUPROSESSIT JA NYKYMALLIN HYVÄT KÄYTÄNNÖT	17
3.1. Pitkäaikaistyöttömät.....	17
3.2. Pitkäaikaissairaat.....	29
3.3. Maahanmuuttajat	35
3.4. Yhteenvedo yhteistyön rakenteista ja hyvistä käytännöistä nykytilanteessa	46
4. KRIITTISET RAJAPINNAT SOTE- JA MAAKUNTAUUDISTUKSESSA.....	51
4.1. Maakuntien valmistelutyö rajapintayhteistyöstä ja monituottajamallista	51
4.2. Pitkäaikaistyöttömät.....	53
4.3. Pitkäaikaissairaat.....	67
4.4. Maahanmuuttajat.....	69
5. HAVAINTOJA CASE-ESIMERKEISTÄ JA OPPEJA MUUALTA	74
5.1. Keskeiset havainnot case-esimerkeistä.....	74
5.2. Kokemukset ja opit muualta.....	82
6. JOHTOPÄÄTÖKSET JA KEHITTÄMISEHDOTUKSET	86
6.1. Rajapintayhteistyön kriittiset tekijät ja kehittämistarpeet maakuntamallissa.....	86
6.2. Johtopäätökset ja kehittämisehdotukset.....	97
7. LÄHTEITÄ JA TAUSTA-AINEISTOJA	100

1. JOHDANTO

1.1. Sote- ja maakuntauudistuksen keskeiset tavoitteet

Suomessa käynnissä olevassa historiallisen suuressa hallinnon uudistuksessa on kyseessä merkittävä muutos niin hallinnon rakenteiden kuin palveluiden järjestämisen ja tuottamisen näkökulmasta. Sote- ja maakuntauudistuksen lähtökohtana on keskusjohtoinen järjestelmä, mikä tarkoittaa ministeriöiden vahvaa normiohjausta ja valtionvarainministeriön merkittävää roolia. Vahvan keskusjohdon pareina jatkossa ovat maakunnat ja paikallishallintoa edustavat kunnat, jolle hyvinvointivaltion rakentamisen peruna on kasaantunut vankka palvelutehtävä ja rooli kansalaisten palvelujen tuottajana. Nyt perustettaviin maakuntiin sulautetaan valtion aluehallinnon, kuntien sekä maakuntien liittojen tehtäviä ja toimivaltaa. Käytännössä ELY-keskusten, TE-toimistojen, aluehallintovirastojen, erityishuoltopiirien, sairaanhoitopiirien, maakuntaliittojen, kuntien, erikoissairaanhoidon erityisvastuualueiden, pelastuslaitosten ja mahdollisesti myös ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueiden tehtävä organisoidaan jatkossa neljän hallinnon instituution kautta. Näitä ovat kunta, maakunta, valtio ja niin kutsutut SOTE-yhteistyöalueet.

Kunnat ovat kehittyneet vuosien saatossa julkisia palveluja tuottaviksi palvelukoneiksi. Palveluvelvoitteiden lisääntyminen, tiettyjen palvelujen kysynnän kasvu ja jatkuva kustannuspaine ovat pakottaneet kunnat hakemaan kustannustehokkaita ja asiakkaan näkökulmasta toimivia ratkaisuja. Isommissa kuntaorganisaatioissa on organisaatioiden sisällä monia tiimejä ja ammattiryhmiä, joiden osaamista on pyritty systemaattisesti kokoamaan asiakaslähteisesti ja palvelukokonaisuuksittain toimiviksi moniammatillisiksi tiimeiksi. Tällaiset toimintamallit ylittävät kuntaorganisaation sisällä monet tulosalueet ja -yksiköt sekä toimialarajat. Näissä ryhmissä voidaan samanaikaisesti käsitellä ja suunnitella asiakkaiden tarvitsemia palveluja hallitusti. Käytännössä kyse on samantyyppisestä rajapintojen hallinnasta, joka nyt sote- ja maakuntauudistuksen yhteydessä siirtyy osittain sellaisenaan maakuntiin. Yhtä kaikki, kunnista ja niiden käytännöistä on paljon opittavaa – niin hyvässä kuin huonossakin.

Uudistuksen myötä sote-palveluiden sekä muiden maakunnan järjestämisvastuulle tulevien tehtävien palvelujen palveluprosessit uudistuvat. Samalla on tarkoitus lisätä palveluiden käyttöön liittyvää valinnanvapautta. Siten jatkossa maakunnallinen palvelukokonaisuus rakentuu yhä enemmän julkisista, yksityisistä ja kolmannen sektorin palveluntuottajista. Tässä kokonaisuudessa sote- ja maakuntauudistus luo uusia rajapintoja ja yhteistyötarpeita maakunnan ja kuntien välille useiden eri tehtävien hoitamiseen liittyen. Näitä ovat esimerkiksi hankkeen tietotarpeessakin esitetyt hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen, lasten, nuorten ja perheiden palvelukokonaisuudet, työllisyyden hoitoon ja kotouttamiseen liittyvät palvelut sekä opetus- ja nuorisotoimeen liittyvät tehtävät.

Maakuntien ja kuntien välisten rajapintojen lisäksi myös maakunnan ja valtion välille syntyy uudenlaisia rajapintoja ja yhteistyömuotoja. Esimerkiksi ELY-keskusten ja TE-toimistojen palveluiden (jatkossa kasvupalvelut) järjestäminen ja tuottaminen jakautuu maakuntiin, kuntiin, yksityiselle sektorille ja valtiolle. Kasvupalveluita järjestetään ja tuotetaan sekä valtakunnallisesti ja maakunnallisesti. Olennainen lähtökohta on se, että kasvupalvelut suunnitellaan ja toteutetaan sisällöltään, laajuudeltaan ja laadultaan sellaisina kuin asiakkaiden tarve edellyttää. Tämä tarkoittaa, että palvelut toteutetaan yhteen sovitettuina, tarkoituksenmukaisina toimivina palvelukokonaisuuksina väestön ja yritysten tarpeet huomioon ottaen ja mahdollisuuksien mukaan digitaalisia välineitä hyödyntäen.

Ennen kaikkea asiakkaille järjestettävien ja tuotettavien palveluiden sujuvuuden näkökulmasta muutoksessa korostuu saumattoman yhteistyön ja palveluketjujen varmistaminen valtion, maakunnan ja kunnan sekä yksityisten toimijoiden välillä. Tällöin muodostuvien uusien rajapintojen sujuvuus edellyttää myös uusia rakenteita, toimintamalleja ja ohjauskeinoja. Monituottajamallissa yksityiskohtien moninaisuus ja yksityiskohdat vaihtelevat palveluitain, mikä on huomioitava palveluiden järjestämisen ja tuottamisen suunnittelu- ja toimeenpanovaiheessa. Lisäksi tulee pohdittavaksi, miten valtion eri hallinnonalojen yhteistyö saadaan toimimaan ja tukemaan poikkihallinnollisuutta ja hallinnonalojen välistä yhteistyötä suhteessa maakuntiin.

Monituottajamalli on pienessä mittakaavassa käytössä jo nyt sote-palveluissa, sillä kunnat ovat ulkoistaneet palveluitaan yksityisille toimijoille. Tyypillisesti ulkoistettuja palveluita ovat olleet erilaiset asumispalvelut, kuten vanhusten tehostettu palveluasuminen, mutta myös terveyskeskuspalveluita on ulkoistettu. Useamman järjestäjän yhteistoiminnasta on sote-kentässä myös kokemusta, sillä rahoitus- ja järjestämisvastuu on jakautunut monelle taholle. Näiden esimerkkien pohjalta on mahdollista hahmottaa haasteet ja löytää malleja ratkaisuille, joita monen järjestäjän palveluista koostuvien palveluketjujen sujuvuus edellyttää.

Lähtökohtaisesti sote- ja maakuntauudistus tarjoaa erinomaisen mahdollisuuden koota sote- ja kasvupalveluja järjestäviä yksiköitä samaan organisaatioon ja rakentaa uudessa organisaatiossa saumattomat ja asiakkaan näkökulmasta sujuvasti jäsentyvät palvelukokonaisuudet riippumatta palvelun tuottajasta. Näitä osin uudistuksella on merkittävä **integroiva ja toimintoja yhteen kokoava vaikutus**. Toisaalta kuntien näkökulmasta uudistus rakentaa kokonaan uuden organisaatorajapinnan kuntien järjestämisvastuulle jäävien palvelujen ja maakuntien järjestämisvastuulle siirtyvien palvelujen välille. Samanaikaisesti valinnanvapaus kasvattaa potentiaalisten palveluntuottajien joukkoa, jolloin uusia rajapintoja syntyy huomattavasti nykyistä enemmän. Tästä näkökulmasta tarkasteltuna uudistuksella on myös **palveluketjuja hajottava vaikutus**. Tämän jännitteen auki purkaminen ja analysointi on yksi hankkeen keskeisistä tehtävistä.

1.2. Tutkimustehtävän kuvaus ja rajaus

Tämän tutkimuksen **tavoitteena on muodostaa kokonaiskuva maakuntien ja kuntien valmistelutyöstä liittyen monituottajamalliin ja rajapintayhteistyöhön**. Erityisesti tutkimuksessa pureudutaan siihen, millaisia rakenteita, toimintamalleja ja ohjauskeinoja kunnissa ja maakunnissa on suunniteltu otettavan käyttöön sujuvien palveluketjujen varmistamiseksi yli organisaatorajojen. Lisäksi tutkimuksen osana on tehty katsaus aiempaan kotimaiseen ja kansainväliseen tutkimukseen aiheesta koskien. Tutkimuksessa on kuultu laajasti eri toimijoita ja sidosryhmiä sekä hyödynnetty monimenetelmällisyyttä syvällisen ja monipuolisen tutkimusaineiston keräämiseksi. Tärkeä osa työtä on ollut tiivis vuoropuhelu tutkimuskonsortion, tilaajan ja alueiden kanssa.

Tutkimuksessa on keskitytty tietotarpeen kuvauksen mukaisesti kolmeen suhteeseen maakunnan näkökulmasta: kunta, valtio ja yksityinen ja kolmas sektori. Toiminnan keskiössä on kuitenkin kansalainen, palveluiden käyttäjä, asiakas. Yhteensovittamisen mekanismit ja rajapinnat ovat tälle alisteisia. Palveluiden laatu, hinta ja tehokkuus ovat tärkeämpiä tekijöitä kuin se kuka palvelut tuottaa.

Näin ollen tutkimuksessa työtä ohjaavana periaatteena on ollut **vahva asiakasnäkökulma**. Palvelujen käyttäjien näkökulmasta pyritään tunnistamaan ne palvelut, joissa yhteistyötarpeet eri organisaatioiden välillä korostuvat ja joissa on erityisen tärkeää varmistaa sujuva

palvelukokonaisuus. Tutkimuksessa hyödynnetään tausta-aineistona kunnista ja valtiolta kerättävää faktatietoa palvelujen käytöstä ja pyritty näin pureutumaan sellaisiin palveluketjuihin ja -kokonaisuuksiin, joiden volyyymi ja kustannusvaikutus on suuri.

Tutkimus tuottaa **konkreettista ja välittömästi hyödynnettävissä olevaa tietoa** olemassa olevista hyvistä käytännöistä. Yhteistyön rakenteita, erilaisia toimintamalleja ja vaihtoehtoisia ohjauskeinoja on vuosien varrella kehitetty ja testattu niin kunnissa, kuntayhtymissä, sairaanhoitopiireissä kuin valtionhallinnossakin.

Tutkimuksessa vastataan tietotarpeessa esitettyihin kysymyksiin:

A. Mitkä yhteistyömallit ovat toimivia?

- Minkälaisia rakenteita, toimintamalleja ja ohjauskeinoja maakunnissa ja kunnissa on suunniteltu ja otettu käyttöön rajapintayhteistyöhön?
- Pystytäänkö aiemmista käytännöistä löytämään tutkimuksella todennettuja käyttökelpoisia ja toimivia rakenteita tai toimintamalleja ja ovatko jotkut niistä siirrettävissä uuteen rakenteeseen?
- Mitä edellytyksiä, esteitä, mahdollisuuksia ja uhkia rajapintayhteistyön rakenteiden, toimintamallien ja ohjauskeinojen käyttöönottoon ja käyttöön liittyy organisaatioiden sisällä ja niiden välillä?
- Miten tiedolla johtamista voidaan käyttää valtion ja maakuntien välisessä vuoropuhelussa?

B. Miten turvataan monitoimijamallissa asiakkaan saumattomat palveluketjut?

- Missä palveluissa kysymys on tärkeä?
- Miten turvataan asiakkaiden saumattomat palveluketjut sekä sote- että kasvupalveluissa tilanteessa, jossa nykyinen tehtävänhoito (järjestäminen, tuottaminen) jakautuu kuntien, maakuntien, valtion sekä yksityisen ja kolmannen sektorin kesken?
- Miten varmistetaan palvelujen saatavuus ja asiakkaiden yhdenvertainen kohtelu kunta-maakunta-valtio ketjussa?
- Miten varmistetaan laatutekijät monituottajamallin niissä palveluissa, jotka edellyttävät saumatonta kokonaisuutta?

1.3. Tutkimuksessa käytetyt menetelmät

Tutkimuksessa pyritään ensinnäkin tunnistamaan sote- ja maakuntauudistuksen mukaan tuomat yhteistyötarpeet eri palvelukokonaisuuksissa ja eri organisaatioiden välillä. Toiseen tutkimuksessa on pyritty löytämään olemassa olevia, hyviksi ja toimiviksi osoitettuja yhteistyörakenteita, toimintamalleja ja ohjauskeinoja kuntien, kuntayhtymien, sairaanhoitopiirien ja valtiohallinnon palveluista. Analyysivaiheessa tutkimus on hakenut tunnistetuista hyvistä käytännöistä niitä yhdistäviä piirteitä, jotka voivat olla vahvistamassa sote- ja maakuntapalvelujen strategista ja tietojohdamista, toimeenpanoa, seuranta ja keskinäistä vertailua sekä taloudellista arviointia. Samalla on tehty kevyttä ennakoivaa vaikuttavuusanalyysiä monituottajamallin vaikutuksista. Näin ollen tutkimuksessa on ollut vahvasti **myös kehittävä tutkimuksen piirteitä**. Monipuolisen ja syvällisen tutkimusaineiston varmistamiseksi tutkimuksessa on käytetty monia eri tiedonkeruumenetelmiä: dokumenttianalyysi, sähköiset kyselyt ja haastattelut. Monien eri aineistojen avulla on pyritty tarkastelemaan toimeenpanon kompleksisuutta, jossa huomioidaan eri toimijat ja alueet. Tutkimus on ollut luonteeltaan pitkittäistutkimusta, jossa selvitetään toiminnan muutosta ja kehittymistä.

Tutkimuksessa käytettävät keskeisimmät tiedonkeruumenetelmät

Dokumenttianalyysi. Dokumenttianalyysissa on perehdytty ensisijaisesti sote- ja maakuntapalveluita koskevaan aiempaan tutkimuskirjallisuuteen ja selvityksiin, joiden kautta pyrittiin luomaan perusteellinen kokonaiskuva, miten rajapintayhteistyötä on tehostettu. Samalla on nostettu aiemmasta tutkimuksesta johtopäätöksiä ja suosituksia rajapintayhteistyön tehokkaan organisoimisen näkökulmasta. Lisäksi dokumenttianalyysissä tutustuttiin kansalliseen ja alueelliseen valmisteluaineistoon niiltä osin kuin se koski saumattomien palveluketjujen organisointia, rajapintayhteistyötä ja näiden erilaisia toimintamalleja ja ohjausmekanismeja.

Sähköinen kysely. Konsortio toteutti kolme erillistä verkkopohjaista kyselyä kuntien, kuntayhtymien, sairaanhoitopiirien ja valtion aluehallinnon (mm. ELY-keskukset ja TE-toimistot) organisaatioiden avainhenkilöille (myös henkilöstöjärjestöjen edustajille). Kyselyjen tavoitteena oli koota ensinnäkin tietoa siitä, missä palveluissa tai palvelukokonaisuuksissa erilaisien rajapintojen hallinta korostuu ja toisekseen tunnistaa esimerkkejä ja hyviä toimintamalleja toimivan rajapintayhteistyön organisoinnista. Kysely toteutettiin SurveyPal-kyselytyökalulla.

Haastattelut. Haastattelut täydensivät dokumenttianalyysia ja kyselyn tuloksia. Haastateltavia henkilöitä olivat mm. muutos- ja projektijohtajat alueilla, kuntien, kuntayhtymien ja sairaanhoitopiirien edustajat, ELY-keskusten vastuualueiden johtajat ja TE-toimistojen palvelujohtajat sekä ministeriöiden ja eri sidosryhmien asiantuntijat. Haastatteluilla syvennettiin dokumenttianalyysin ja kyselyn kautta muodostunutta kuvaa ja pyrittiin kokoamaan rikkaampaa ja yksityiskohtaisempaa aineistoa tulkintojen tueksi. Haastattelut toteutettiin yksilohaastatteluina joko kasvokkain tai etänä.

1.4. Keskeiset käsitteet

Pitkäaikaissairaudella tarkoitetaan pitkäkestoista kroonista sairautta, joka on seurausta yhdistelmästä geneettisiä, fysiologia sekä ympäristöön ja käytökseen liittyviä tekijöitä. Yleisimpiä pitkäaikaissairauksia ovat mm. sydän- ja verisuonisairaudet, syöpätaudit, krooniset hengityselinsairaudet kuten astma sekä diabetes.

Pitkäaikaistyötön on määritelmän mukaisesti henkilö, joka on ollut yhtäjaksoisesti työttömänä 12 kuukautta tai pidemmän ajan (Tilastokeskus) tai vähintään vuoden yhdenjaksoisesti työttömänä ollut työnhakija (työ- ja elinkeinoministeriö). Määritelmän mukainen pitkäaikaistyöttömien joukko on hyvin heterogeeninen ryhmä, jossa työllistymisvaikeuksien taustalla on monia vaihtelevia tekijöitä ja jossa yksittäisen henkilön edellytykset työllistyä vaihtelevat suuresti.

Vaikeasti työllistyvällä tarkoitetaan yleisesti julkisesta työvoimapalvelusta annetun lain mukaisesti henkilöä, joka on saanut työmarkkinatukea työttömyytensä perusteella vähintään 500 päivää tai jonka oikeus työttömyyspäivärahaan on päätynyt työttömyysturvalaissa tarkoitetun enimmäisajan johdosta. Vaikeasti työllistyvät voidaan määrittää myös sellaisiksi työkäisiksi, jotka liikkuvat työttömyyden, työvoimapolitiittisten palveluiden ja lyhyiden työsuhteiden välillä ja heillä on vaikeuksia työllistyä avoimilla työmarkkinoilla. Vaikeasti työllistettävät rinnastetaan usein rakennetyöttömiin, joiksi katsotaan pitkäaikaistyöttömät sekä työvoimapolitiittisista palveluista työttömäksi jääneet tai jatkopalveluihin sijoitetut (pitkäaikaistyöttömät, rinnasteiset pitkäaikaistyöttömät, palveluilta työttömäksi jääneet ja palveluilta palveluille siirtyneet).

Työllistymistä edistävällä monialaisella yhteispalvelulla tarkoitetaan yhteistoimintamallia (esim. TYP, MYP, Ohjaamo), jossa työ- ja elinkeinotoimisto, kunta ja Kansaneläkelaitos yhdessä arvioivat työttömien palvelutarpeet, suunnittelevat työttömien työllistymisen kannalta tarkoituksenmukaiset palvelukokonaisuudet sekä vastaavat työttömien työllistymisprosessin etenemisestä ja seurannasta.

Maahanmuuttaja on yleiskäsite, joka koskee kaikkia eri perustein Suomeen muuttavia henkilöitä. Kotoutuminen on maahanmuuttajan ja yhteiskunnan vuorovaikutteista kehitystä, jonka päämääränä on, että maahanmuuttaja tuntee olevansa yhteiskunnan aktiivinen ja täysivaltainen jäsen. Tavoitteena on, että maahanmuuttaja omaksuu yhteiskunnassa ja työelämässä tarvittavia tietoja ja taitoja. Samalla kun hän tutustuu uuden asuinmaansa kielelliseen ja kulttuuriseen ympäristöön, tuetaan hänen mahdollisuuksiaan oman kielen ja kulttuurin ylläpitämiseen. Vastavuoroisesti vastaanottava yhteiskunta saa uusia vaikutteita ja monimuotoistuu.

Kotoutumissuunnitelmalla tarkoitetaan maahanmuuttajan yksilöllistä suunnitelmaa niistä toimenpiteistä ja palveluista, joiden tarkoituksena on tukea mahdollisuuksia hankkia riittävä suomen tai ruotsin kielen taito sekä muita yhteiskunnassa ja työelämässä tarvittavia tietoja ja taitoja sekä edistää hänen mahdollisuuksiaan osallistua yhdenvertaisena jäsenenä yhteiskunnan toimintaan. Kotoutumissuunnitelma voidaan laatia myös alaikäiselle ja tarvittaessa perheelle. Kotoutumissuunnitelma pohjautuu kotoutumislakiin (11–18 §).

1.5. Tehtävän toteutukseen liittyviä haasteita

Tutkimuksen tavoitteena on ollut kokonais kuvan muodostaminen maakuntien ja kuntien valmistelutyöstä liittyen rajapintayhteistyöhön ja monituottajamalliin. Työtä on toteutettu muuttuvassa toimintaympäristössä, jossa tulevia maakunnallisia palvelumalleja koskevat eri toimijoiden väliset rajapinnat ovat olleet jatkuvassa muutoksessa. Tässä muutoksessa ajureina ovat olleet useiden eri lakien valmistelun eteneminen sekä lakivalmistelun edetessä muuttuneet tulkinnat eri toimijoiden rooleista palvelurakenteessa. Erityisesti valinnanvapautta, oman palvelutuotannon ehtoja sekä palvelutuotannon yhtiöittämisvelvoitteita koskevat muutokset lainvalmistelun edetessä ovat muuttaneet suuresti eri toimijarajapintojen muotoa ja sisältöjä tutkimuksen keston aikana. ”Maali” on tässä suhteessa ollut liikkuva, minkä johdosta myös tilannekuvaa sekä rajapintoja koskevia tulkintoja ja päätelmiä on jouduttu tutkimuksen aikana jatkuvasti muuttamaan. Tilannekuvan päivittäminen on vaatinut ponnisteluja, mutta erityisenä haasteena ”liikkuvan maalin” tilanteessa on ollut relevantin tiedon tuottaminen valmistelutyön tueksi. Ts. miten tuottaa relevanttia uudistusten valmistelua tukevaa tietoa tilanteessa, josta ei ole selkeää näkemystä siitä, mihin ollaan menossa ja miten.

Tämän hetkinen lainsäädäntö jättää monet tulevaa maakunnallista palvelurakennetta koskevat toimijarajapinnat - kuten esimerkiksi palvelun järjestäjän ja palvelun tuottajan välisen rajapinnan - monelta osin täysin ”avoimiksi”. Maakunnille jää siten suuri harkintavalta päättää itse siitä, millaisella palvelurakenteella ja hankintamalleilla se tulevaisuudessa lakisääteiset palvelunsa tuottaa. Vaihtoehtoja erilaisiksi palvelumalleiksi on lukuisia, minkä johdosta pitkälle meneviä konkreettisia toimijarajapintoihin liittyviä suosituksia on vaikea tässä vaiheessa vielä antaa. Esimerkiksi hyvien käytäntöjen esiin nostaminen on haasteellista tilanteessa, jossa ei ole selkeää kuvaa siitä, millaiseen rakenteeseen ja rajapintamuotoihin niiden tulisi vastata.

Työn yhtenä tavoitteena oli selvittää, millaisia toimijarajapintoihin liittyviä rakenteita, toimintamalleja ja ohjauskeinoja kunnissa ja maakunnissa on suunniteltu otettavan käyttöön suju-

vien palveluketjujen varmistamiseksi yli organisaatorajojen. Kysymykseen on vaikea esittää yksiselitteistä vastausta, koska rakenteiden, toimintamallien ja ohjauskeinojen suunnittelu on osoittautunut alueilla vaikeaksi ja osin myös mahdottomaksi tilanteessa, jossa reunaehdot tulevalle palvelurakenteelle ja palvelumalleille eivät ole olleet selkeitä ja ovat lakivalmistelun kautta jatkuvasti muuttuneet. Tällä hetkellä on kuitenkin käynnissä ja käynnistymässä useita pilottihankkeita, joissa pyritään luomaan uuden tyyppisiä organisaatorajat ylittäviä toimintamalleja ja yhteistyökäytäntöjä tuleviin rajapintoihin (erityisesti palvelun järjestäjän ja tuottajan rajapinta). Näiden pilottien tulokset eivät ole olleet tätä tutkimusta tehtäessä vielä käytössä. Oletettavaa on, että niiden kautta syntyy kokemuksia sekä uuden tyyppisiä toimijarajapintoihin liittyviä rakenteita, toimintamalleja ja ohjauskeinoja, jotka ovat hyödynnettävissä uudessa maakunnallisessa palvelurakenteessa.

Tämän tutkimuksen erityispiirteenä on ollut se, että siinä on pyritty muodostamaan kokonaiskuva asiakaspalveluprosessien yhteistyönrakenteista ja toimijarajapinnoista nykytilanteessa sekä arvioimaan organisaatorajat ylittäviä toimijarajapintoja ja niihin liittyviä hyviä käytäntöjä uudessa maakunnallisessa mallissa. Tarkastelun kohteeksi työssä valittiin pitkäaikaistyöttömän, pitkäaikaissairaana sekä maahanmuuttajan palveluprosessit. Työssä ei ole pyritty ratkaisemaan työllisyyden hoidon, sairaanhoidon tai kotoutumisen ongelmien juurisyytä, vaan huomioimaan ne arvioitaessa nykyisiä ja tulevia rajapintayhteistyömuotoja. Haasteena generisten johtopäätösten ja kehittämisehdotusten laadinnassa on tältä osin ollut se, että vaikka toimijarajapinnat ovat kaikissa tarkastelluissa palveluprosesseissa samankaltaiset, vaativat pitkäaikaistyöttömän, pitkäaikaissairaana sekä maahanmuuttajan palveluprosessien ongelmat hyvinkin erityyppisiä ratkaisuja.

Tulevista palvelurakenteeseen sekä palvelu- ja hankintamalleihin liittyvistä valinnoista riippuen maakuntiin saattaa muodostua hyvinkin erilaisia palvelujen tuottamisen malleja sekä organisaatorajat ylittäviä rajapintayhteistyön muotoja. Eri vaihtoehtojen laajasta kirjosta johtuen, tässä työssä ei ole lähdetty arvioimaan tai spekuloidaan erilaisten mahdollisten vaihtoehtojen kehityspolkujen tai –ratkaisujen mukaisia kehityskuvia, eikä antamaan (spekulatiivisia) suosituksia niihin liittyen. Sen sijaan työssä on nostettu esiin tutkimusaineiston ja analyysien perusteella mahdollisimman yhteismitallisia johtopäätöksiä nykyisistä ja tulevista toimijarajapinnoista sekä esittämään yleisemmin tulevia maakunnallisia valintoja tukevia kehitysehdotuksia.

Tämä raportti käsittelee ensisijaisesti rajapintoja, joiden erottaminen ohjauksesta on keino-keinoista. Tähän ratkaisuun on päädytty siksi, että työn rinnalla on toteutettu toinen raportti¹ osahankkeessa 6.1C (MOHJU), joka keskittyy erilaisiin ohjausmalleihin. Käsillä olevan raportin tulokset ovatkin olennaisesti kytköksissä ohjausta käsittelevän raportin tuloksiin ja niitä tulisikin lukea rinnakkain sekä reflektoida toisiaan vasten.

¹ Leskelä, R.-L. ym. (2018), Maakunnan ohjausmallit (MOHJU). Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 33/2018.

2. MONITUOTTAJAMALLI JA RAJAPINTAYHTEIS- TYÖ TEORIAN VALOSSA

2.1. Lähtökohtia teoreettiseen tarkasteluun

Rajapinnat liittyvät tutkimuskohteena erityisesti liiketalous- ja organisaatiotieteiden parissa harjoitettuun verkostotutkimukseen. Verkosto sijoittuu tutkimuskirjallisuudessa markkinoiden ja hierarkian muodostaman jatkumon välimaastoon. Verkostomaisesti organisoidun taloudellisen toiminnan tavoitteena on optimoida toiminnan tehokkuutta eri osa-alueilla, kun taas jatkumon ääripäät – markkina ja hierarkia – pyrkivät maksimoimaan tehokkuutta vaihtoehtoisten toimintamallien tavoin. Tästä johtuen liiketaloustieteiden teoreettisessa keskustelussa verkostot sijoitetaan markkinoiden ja hierarkian väliin. Verkostotutkimuksen perusyksikkönä on usein kahden yrityksen (tai organisaation) muodostama suhde, jolloin näiden väliin syntyy rajapinta. Tutkimuksessa on analysoitu mm. vaihdantaa, suhteen (rajapinnan) organisoitumista, ohjausta, valtaa sekä tiedon ja osaamisen siirtymistä suhteessa rajapinnan yli.

Verkostotutkimuksen eräänlaisena kivijalkana voidaan pitää transaktiokustannusteoriaa (esim. Coase 1937, 1998; Williamson 1975, 1985), jossa tarkastelu taloudellisen toiminnan organisointimalleista voidaan pelkistää keskusteluun markkinoiden ja hierarkian välillä: yritys voi päättää hankkia hyödykkeen markkinoilta tai valmistaa sen itse. Organisoitumismalleina ja organisoitumisen ajureina näissä ääripäissä toimivat hintamekanismi (markkinat) ja autoritaarinen mekanismi (hierarkia). Transaktiokustannusteoriassa ääripäät nähdään toistensa vaihtoehtoina, eli taloudellisen toiminnan organisoitumisen muodon määrää joko markkinoiden hintamekanismi tai hierarkian autoritaarinen mekanismi.

Ouchin (1980) tulkinnan mukaan yhteisön organisoitumista säätelee hintamekanismin tai autoritäärisen mekanismin sijaan sosiaalinen normi. Adler (2001) jatkaa Ouchin tulkintaa toteamalla, että hintamekanismin perustuvan markkinaehtoisen organisoitumisen ja auktoriteettiin perustuvan hierarkkisen organisoitumismallin lisäksi on kolmas tapa organisoida taloudellinen toiminta, yhteisö, joka perustuu luottamukseen. Kaikki kolme organisoitumismallia ovat toisistaan riippumattomia, joten markkina vs. hierarkia -jatkumo häviää. Sen sijaan organisoitumisessa voi olla samanaikaisesti piirteitä kaikista kolmesta organisoitumisen perusmuodosta, jolloin painotuksista riippuen muodostuu erityyppisten organisoitumisvaihtoehtojen kirjo. Adlerin mukaan empiiriset tutkimukset osoittavat, että taloudellisen toiminnan organisoimisessa mukaillaan kaikkien kolmen mekanismin yhdistelmää, eli markkinoiden hintamekanismin, hierarkian auktoriteetin ja yhteisön luottamuksen sekoitusta.

Tässä tutkimuksessa organisoitumisen perusmallit markkina, hierarkia ja yhteisö nähdään adlerilaisittain toisistaan riippumattomina mekanismeina, jotka voivat kuitenkin ilmetä samanaikaisesti. Sote- ja maakuntauudistuksen kontekstissa rajapinnan yli tapahtuvaa toimintaa eri palveluketjuissa säätelee joko hierarkialähtöinen auktoriteetti, markkinaehtoisesti määräytyvä hinta tai yhteisöllinen luottamus. On huomattava, että tutkimuskirjallisuuden perusteella ei voida johtaa vain yhtä oikeaa verkostomaista organisoitumisen muotoa, vaan verkostomainen organisoituminen sopeutuu ja mukautuu kuhunkin tilanteeseen. Toisin sanoen eri mekanismit voivat olla olemassa toisistaan riippumatta, jolloin verkostomaiseen organisoitumiseen voidaan muodostaa käytännössä ääretön määrä erilaisia vaihtoehtoisia perusmallien yhdistelmiä.

Organisoitumisen perusmallien osalta on huomattava tämän tutkimuksen kohteen erityispiirre. Sote- ja maakuntauudistuksen kohteena olevissa palveluissa ei voida kaikissa kohdin tunnistaa aitoa markkinaa – markkinamekanismia vääristävät mm. julkisen sektorin subventiot sekä organisaatioiden sisäiset tilaaja-tuottajamallit. Koko uudistuksen yhtenä merkittävänä tavoitteena on lisätä markkinamekanismin kautta tuotettavien palvelujen osuutta erityisesti sote- ja kasvupalveluissa. Toisekseen sote- ja maakuntauudistuksen kohteena olevat palvelukokonaisuudet rakentuvat useiden eri instituutioiden ja organisaatioiden tekemisestä ja toiminnasta, jolloin näiden muodostama verkosto on lähtökohtaisesti monenkeskinen. Monenkeskisen yhteistyön ensisijaisena motiivina toimii käytännössä jokin muu asia kuin markkinaehtoinen vaihdanta toimijoiden välillä. Tyypillisimmin kyse voi olla esimerkiksi yhteisistä hankinnoista tai resurssien jakamisesta, edunvalvonnasta, yhteiskehittämisestä tai yhteisistä ongelmanratkaisutilanteista.

Julkisten palveluiden järjestämis- ja tuottamisvastuun erottaminen toisistaan on keskeinen tekijä tarkasteltaessa julkisen ja yksityisen (tai kolmannen) sektorin välistä roolia julkispalveluiden tarjoamisessa. Vaikka akateemisessa keskustelussa tämä rajankäynti ymmärretään varsin hyvin, sotkeudutaan käsitteiden käytössä jatkuvasti aiheeseen liittyvässä kansalaiskeskustelussa.

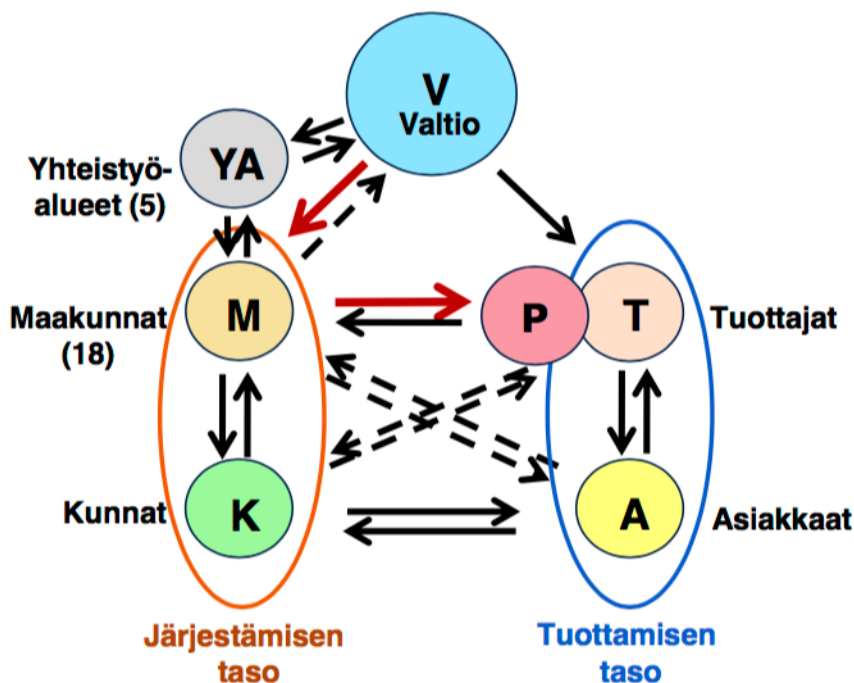
Perinteisesti aihetta on tarkasteltu tilaaja-tuottajamalliin tai järjestäjä-tuottajamallien käsitteiden alla. Tilaaja-tuottajamallilla tarkoitetaan palvelun tilaajan ja tuottajan organisatorista erottamista toisistaan ja siihen liittyvää yhteistyötä. Tätä toimintatapaa kutsutaan toisinaan myös sopimusohjausmalliksi tai ydinkunta-palvelukuntamalliksi (Junnila & Fredriksson 2012, 7). Ongelmana tilaaja-tuottajamallien tarkastelussa tai vastaavan kansainvälisen public-private-partnership-keskustelun (PPP) yhteydessä on ollut analyysin pintapuolisuus sekä puutteellinen teoreettinen lähtöymmärrys siitä, miten mallien käyttöönotto vaikuttaa palveluprosessiin kuuluvien toimijoiden kannustimiin, toimivaltasuhteisiin sekä vastuu- ja tilivelvollisuusasetelmiin. Taulukossa 1. on tarkasteltu julkisyksityistä palveluprosessia kahden eri teoriakeskustelun eli tulosohjauksen (New public management) ja hallintateorian (Governance) näkökulmista.

Taulukko 1 Julkisyksityinen suhde NPM- ja hallintanäkökulmista (Nordin & Uusikylä 2015).

	NPM	Hallinta
PPP-idea	Palveluiden ulkoistaminen lisää joustavuutta, tehokkuutta, taloudellisuutta ja tuottavuutta.	Yksityisen sektorin kumppanuus, osaaminen ja resurssit parantavat palvelun laatua ja vaikuttavuutta.
Organisoitumuoto	Sopimus- tai tulosohjaus-suhde organisaatioiden välillä.	Löyhät kytkökset, joustavuus ja verkostomainen toimintatapa.
Julkisen ja yksityisen suhde	Päämies-agentti	Päämies-päämies
Koordinaatiomuoto	Kilpailu	Yhteistyö

Julkis-yksityinen suhde voidaan nähdä joko kilpailua painottavan NPM:n tai yhteistyötä painottavan hallintamallin kautta. Molemmista on vahvuuksia ja ongelmia, joista on käyty paljon keskustelua pohdittaessa markkinaehtoisien, hierarkkisen ja verkostomaiseen koordinaatio- ja ohjauksuhteeseen liittyvässä kirjallisuudessa (ks. Frances ym. 1991). Yhteenvetona keskustelusta voidaan todeta, että siinä missä markkinaperusteinen toiminta painottaa tehokkuutta ja taloudellisuutta, hierarkkinen ohjaus korostaa oikeudenmukaisuutta ja tasapuolisuutta. Verkostot ovat näiden väliin jäävä koordinaatiomekanismi, jossa on elementtejä molemmista edellä mainituista. Verkostoja yhdessä pitävä voima on luottamus, mikä puolestaan mahdollistaa joustavan toiminnan muodollisen hierarkkisen tai markkinaohjautuvan mallin sisällä. Usein elävässä elämässä toimintaan sekoittuu piirteitä kaikista kolmesta mallista.

Viime aikoina julkisen ja yksityisen sektorin rajapintaan sijoittuvista organisointitavoista on myös alettu puhua ns. hybridimalleina (ks. Johanson & Vakkuri 2017). Hybridit eivät ole pelkästään julkisen viraston tai yksityisen yrityksen jatkeita. Hybridisyyttä voidaan myös ajatella tilana, eräänlaisena pelikenttänä, jossa yksityiset yritykset, julkiset organisaatiot ja kolmannen sektorin järjestöt toimivat samalla toimialalla. Hybridejä on aiemmassa kirjallisuudessa lähestytty kahdelta eri kannalta. Niitä on yhtäältä pidetty julkisen ja yksityisen palvelutuotannon ohella kolmantena julkisten palveluiden järjestämisen vaihtoehtona. Kunnalliset liikelaitokset tai julkisomisteiset osakeyhtiöt ovat käytännön esimerkkejä hybridien olemuksesta, jossa yksikkö toimii yksityisen yrityksen tapaisesti ja pystyy päättämään julkista virastoa itsenäisemmin omasta toiminnastaan. Toisaalta hybridejä on pidetty julkisten organisaatioiden ja yksityisten yritysten sekamuotoina. Sosiaalisia päämääriä tavoittelevat yritykset ovat esimerkki tällaisesta yhdistelmästä (Koppell 2003, Ebrahim et al. 2014, Skelcher & Smith 2015).



Kuvio 1. Yhdyspinnat uudessa sote- ja maakuntamallissa (Kuntaliitto 2016)

Kuviossa 1 on esitetty yleisluonteinen hahmotus uusista yhdyspinnoista tulevassa sote- ja maakuntaympäristössä. Uudesta ohjausmallista on muodostunut lukuisien kompromissien kautta markkinaehtoisien, hierarkkisen ja verkostomaisen ohjausmallin yhdistelmä. Vaikka

palveluiden järjestämisen ja tuottamisen mahdollisuudet, resurssit ja reunaehdot vaihtelevat sosiaali- ja terveydenhuollon ja kasvupalveluiden välillä, on niissä molemmissa sekä sopimusohjauksellisia (so. markkinaehtoisia) että perinteisiä julkisen sektorin tuottamien palveluiden ominaispiirteitä. Jää nähtäväksi, missä määrin nämä yhtäältä tukevat ja täydentävät ja toisaalta vesittävät toinen toisensa oletettuja vahvuuksia. Kriittisiä onnistumisen edellytyksiä ovat ainakin seuraavat tekijät:

- 1) Miten jäykiksi eri palveluprosessien väliset raja- tai yhdyspinnat muodostuvat?
- 2) Miten asiakasprosessin omistajuus määritellään tai määrittyy? Onko prosessiin osapuolilla yhtenäinen näkemys palveluohjauksen periaatteista ja toteutustavasta? Onko asiakkaan ohjaus ja seuranta riittävän kokonaisvaltaista?
- 3) Miten asiakastieto liikkuu eri toimijoiden välillä? Ohjataanko asiakasprosessia tiedolla? Miten palauteinformaatio välittyy eri prosessin osien välillä?
- 4) Millaisia kannustimia ja palkitsemismalleja sovelletaan? Tukevatko kannustimet yhteisiä päämääriä vai eri toimijoiden omia erillispäämääriä?
- 5) Miten vastuu ja tilivelvollisuus mallissa määräytyy?

Seuraavassa näitä kysymyksiä tarkastellaan järjestäjä-tuottaja-rajapintaan liittyvien teoreettisten lähtökohtien kautta. Tämän tarkoituksena on antaa syvällisempi tulkinta valituille organisoitumistavoille. Tämä on lopulta edellytyksenä sille, että eri ohjaus- ja koordinaatiomallien vahvuuksia ja heikkouksia voidaan arvioida uudessa sote- ja maakuntaympäristössä.

Tässä luvussa esitellään keskeisiä taloustieteen teorioita, jotka selittävät rajapintayhteistyötä ja siihen vaikuttavia tekijöitä. Näitä ovat mm. päämies-agenttiteoria, kannustinteoria, transaktiokustannusteoria sekä resurssiperusteinen teoria.

2.2. Päämies-agenttiteoria ja kannustinteoria

Päämies-agentti-ongelmalla tarkoitetaan taloustieteessä tilannetta, jossa päämies palkkaa agentin toimimaan ja esimerkiksi tuottamaan palveluita epätäydellisen tai epäsymmetrisen informaation vallitessa. Päämies luovuttaa valtansa joko kokonaan tai osittain agentille, jolloin agentille jää tehtäväksi suorittaa jokin työ päämiehen tavoitteiden mukaisesti. Päämiehen pyrkimys on saada agentti toimimaan tahtomallaan tavalla, mutta päämiehellä on kuitenkin vain rajalliset mahdollisuudet valvoa ja ohjata agentin toimintaa. Vaikka päämies sopisi agentin toimivan päämiehen hyödyn mukaisesti, voi agentti silti pyrkiä maksimoimaan omaa hyötyään. Päämies-agentti-suhteessa keskeistä on tiedon epäsymmetria. Talousteoriassa oletetaan, että kummatkin osapuolet pyrkivät maksimoimaan omaa, toisistaan riippumatonta, hyvinvointiaan ja molemmilla toimijoilla oletetaan olevan erilaiset rajoitteet hyvinvointinsa maksimiseksi (Sintonen ym., 2006).

Tyypillisessä asetelmassa päämiehellä ei ole varmuutta agentin todellisesta tyyppistä kuten kyvykkyydestä, motivaatiotasosta, prioriteeteista, toimintamalleista tai maksukyvyvystä (Olje-mark, 2015). Päämies yrittää saada agentin toimimaan tahtomallaan tavalla ja motivointiongelma voidaan yrittää ratkaista erilaisilla kannustinjärjestelmillä, kuten esim. tehokkuuspalkkaus- ja voitonjakojärjestelmillä. Päämies pyrkii rakentamaan agentille sellaisen kannustinjärjestelmän, joka saa agentin toimimaan tavalla, joka edistäisi maksimaalisesti päämiehen omia etuja. Sopivan kannustinjärjestelmän kehittämisessä on haasteena kaksi seikkaa. Ensiksi, tyypillisesti päämiehen ja agentin tavoitteet ovat erilaiset ja toiseksi, sekä päämie-

hen että agentin saatavilla oleva tieto on yleensä toisistaan poikkeava (Vickers & Yarrow, 1993; Kauhanen, 2016).

On olemassa kahdenlaisia versioita perusmallista, joka kuvaa formaalisti päämies-agentti-ongelmaa. Mallit eroavat toisistaan sen suhteen, havaitseeko agentti maailmantilan päätöstä tehdessään vai ei. Ensimmäisessä versiossa agentille paras vaihtoehto toimia riippuu olosuhteista. Jos agentti ei havaitse maailmantilaa, hän maksimoi odotettua hyötyä annetulla kannustinjärjestelmällä (Macho-Stadler ym., 1997; Kauhanen, 2016).

Päämies ei voi havaita erikseen agentin toimia ja maailmantilaa, mutta hän voi havaita lopputuleman annetussa maailmantilassa. Päämies toimii siten havaitsemansa maailmantilan mukaan ja pyrkii valitsemaan sopivan kannustinjärjestelmän agentille. Kannustinjärjestelmän valitsemisessa päämiehellä on kaksi rajoitetta; ensiksikin agentti käyttäytyy omien intressiensä mukaan annetulla kannustinjärjestelmällä ja toiseksi kannustinjärjestelmän pitää olla tarpeeksi houkutteleva agentille, jotta tämä osallistuu päämiehensä hankkeeseen (Macho-Stadler ym., 1997). Agentin suhtautuminen riskiin heijastuu kannustinjärjestelmään. Agentin ollessa riskineutraali, optimaalinen kannustinjärjestelmä on yksinkertainen; päämies ottaa vastaan kiinteän määrän agentin suorittamia toimia riippumatta siitä mitä tapahtuu ja agentti kantaa yksinään kaiken riskin. Jos agentti on riskiaversiivinen, kannustinjärjestelmän optimaalisuus vaatii, että päämies tarjoaa agentille jonkinlaisen vakuutuksen huonon maailmantilan varalta. Vakuutus heikentää agentin kannustimia, koska hän saa vain osan hyödyistä, joka koituu ylimääräisestä ponnistelusta hänen osaltaan (Macho-Stadler ym., 1997). (Kauhanen, 2016)

Kannustinteoriat liittyvät vahvasti päämies-agentti-ongelmaan. Kannustinteoriat korostavat sitä, että taloudelliset agentit pyrkivät aina jossain määrin edistämään omia päämääriään. Kannustinteorioihin liittyvä tutkimus tarjoaa näkemyksiä siitä, miten ottaa huomioon agenttien vastaukset päämiesten tarjoamiin kannustimiin. Kannustinteoreettisessa tarkastelussa keskeinen lähtökohta on tehtävän delegoinnista agentille koituva yksityisen informaation etu, jota päämiehellä ei ole. Agentti voi hyötyä tästä informaatiosta tietojensa (kustannukset, palvelut, osaaminen jne.) virheellisestä esittämisestä sopimustilanteessa tms., mikä voi johtaa agenttia suosiviin valintoihin, palkkiomalleihin jne. Tätä tilannetta kuvataan termillä adverse selection (AD), virheellinen valinta. Tällöin arvioidaan tyypillisesti tiedon kannustimia (Dixit 2002, 698), sillä suhteen hyötyjen on oltava riittäviä, jotta ne kannustaisivat agenttia paljastamaan tietonsa totuudenmukaisesti päämiehelle sopimusta tehtäessä. (Laffont & Martimort 2001, 37; Dixit 2002, 698). Paljastamisprinsiippi hallitsee yleistä haitallisen valinnan teoriaa (ks. Myerson, 1982).

Toiseksi, agentti voi toimia osin päämiehen huomaamatta tehtävää toteuttaessaan tavalla, joka vaikuttaa päämiehen tulokseen, jolloin kyse on moraalisesta riskistä (moral hazard, MH) tai piilotetusta toiminnasta (hidden action). Tässä tapauksessa kannustinteoria on kiinnostunut tilanteista, jolloin yksityisestä informaatiosta on haittaa päämiehelle ja optimaalisista tavoista käsitellä ongelmaa ja optimaalisista kannustimista tilanteessa. (Laffont & Martimort, 2001; Dixit 2002, 698). Moraalisen riskin ongelmaa käytetään yleisimmin julkisen sektorin panostuksen kannustimia arvioitaessa (Dixit 2002, 698).

Kolmanneksi, yksityiseen informaatioon voi liittyä todennettavuusongelma. Tällöin sekä päämiehellä että agentilla on jälkikäteen sama tieto, mutta kolmas osapuoli, esimerkiksi oikeuslaitos, ei voi sitä vahvistaa. Todennettavuusongelmaa tutkitaan mm. sopimusten suunnitteluun liittyen (Laffont & Martimort, 2001). Toisaalta agentti voi päämiestä paremmin havaita joitain tuloksia ja päämiehen on hyödynnettävä kalliita todentamiskäytäntöjä, esi-

merkiksi auditointeja (outcome verification scheme, CV) vastaavan tiedon saamiseksi (Dixit 2002, 698).

Yleisellä tasolla nämä informaatio-ongelmat estävät saavuttamasta yhteiskunnassa täydellistä resurssien allokaatiota, joka olisi mahdollinen, kun kaikki tieto olisi yleistä tietoa. Lisäkustannukset, jotka syntyvät yksityistä informaatiota omaavien agenttien strategiseen käyttäytymiseen vaikuttamisesta ovat transaktiokustannuksia.

Päämies-agenttiteorian mukaiset nostot suhteessa sote- ja maakuntauudistuksen rajapintaasteisiin (palvelujen ulkoistaminen):

1. Päämies-agenttiteorian mukaisesti kummatkin osapuolet pyrkivät maksimoimaan omaa, toisistaan riippumatonta, hyvinvointiaan. Informaation epäsymmetrian johdosta agentti on usein tässä vahvemmassa asemassa.
2. Informaatioepäsymmetria voi johtaa epäsuotuisaan valikoitumiseen (adverse selection), jossa agentilla on toiminnan sisällön kannalta enemmän relevanttia tietoa kuin päämiehellä. Tämä koituu usein päämiehen tappioksi.
3. Informaatioiden epäsymmetria päämiehen ja agentin välillä vaikeuttaa erityisesti sopimusten laadintaa, agentin toiminnan valvontaa ja ohjausta sekä oikeanlaisten kannustinmallien luomista. Päämiehen erityisenä haasteena on laatia oikeanlainen kannustinjärjestelmä agentille. Oleellista sopimuksen ja kannustinjärjestelmän luomisessa on se, miten riski päämiehen ja agentin välillä jaetaan ja kytketään kannustimeen.
4. Päämies-agenttiteoria perustuu täydellisen kilpailun mallin mukaiselle ajatukselle, jossa palvelun tuottamien lisäarvon synnyn liikkeelle panevana voimana toimii eri toimijoiden oman edun tavoittelu ja välittävänä mekanismina hinta. Täydellinen kilpailu ei useinkaan julkishyödykkeiden osalta toteudu, vaan voi johtaa mm. epäsymmetrisen tiedon vallitessa ”kerman kuorintaan” tai ”vapaamatkustajuuteen”.
5. Julkisen sektorin erityispiirteinä päämies-agentti-ongelmassa ovat mm. useat päämiehet, moninaiset tehtävät, kilpailun puute, motivaation lähteiden moninaisuus (eettiset ja moraaliset motivaatiotekijät taloudellisten rinnalla) ja tulosten mittaamisen vaikeus.

Päämies-agenttiteoria kytkeytyy palvelun järjestäjän ja tuottajan välisiin rajapintaasteisiin:

- Millainen tulisi olla viranomaisen ohjausrooli ja koordinoituvastuu uudessa mallissa?
- Missä määrin vastuuta ja riskiä on tarkoituksenmukaista ulkoistaa palveluntuottajalle?
- Millaisella ohjausmallilla tai palkkio-/kannustemallilla (hinnoittelu) palveluntuottajat saadaan toimimaan halutulla tavalla?
- Miten varmistetaan, että informaation epäsymmetria ei johda päämiehen tappioon?
- Miten mitataan toiminnan laatua, kustannuksia, tuloksia ja vaikutuksia?

2.3. Transaktiokustannusteoria

Transaktiokustannusteoria on yksi yleisimmistä teorioista, joita on tutkimuksissa käytetty selittämään ulkoistamis päätöstä sekä siitä saatavia kustannushyötyjä. Se on keskeisiltä osiltaan teoria yrityksen rajoista, jonka kantava ajatus on, että markkinataloudessa menestyvät organisaatiot minimoivat transaktiokustannuksia. Teorian lähtökohta-ajatuksena on se, että yhteistyö markkinoilla toteutuu hintamekanismin avulla ja yrityksen on järkevää tuottaa itse kaikki se, minkä transaktiokustannukset eivät ylitä kustannuksia, jotka aiheutuisivat tuotannon toteuttamisesta markkinoilla tai toisen yrityksen saman tuotannon kustannuksia (Coase, 1937; Pentti, 2012). Muita ulkoistusta selittäviä teorioita ovat mm. resurssiperusteinen teoria (mm. Barney, 1991). Transaktiokustannusteoria ulkoistamisen selittäjänä oli vallalla 1980-luvulta 1990-luvun alkuun, jolloin kustannusten leikkaaminen oli tärkeä ulkoistamiseen johtanut motiivi. Myöhemmin strategisen ulkoistamisen myötä resurssiperusteisesta teoriasta on tullut olennainen ulkoistamista selittävä teoria. (Pentti, 2012).

Transaktiokustannusteoriassa nähdään markkinat ja yritykset vaihtoehtoisiksi hallinnointitavoiksi ja tuotantomenetelmiksi. Yrityksen perustamisen tärkein päämäärä on vähentää markkinoiden transaktiokustannuksia. Transaktiossa tavara tai palvelu siirtyy tuotantovaiheesta seuraavaan ja transaktiokustannuksia syntyy kumppanin etsinnästä, valinnasta, neuvotteluista, valvonnasta ja yhteistyön toimeenpanemisesta osana taloudellista vaihtantaa. Transaktiokustannusteoria pyrkii transaktioita ja transaktioiden ominaisuuksia analysoimalla tunnistamaan tehokkaimman hallintorakenteen (mm. Williamson, 1991). Kustannustehokas hallintorakenne riippuu transaktioiden ominaisuuksista ja vaihtoehtoisia hallintorakenteita ovat markkinat, hierarkia tai hybridit, joita ovat esimerkiksi yritysten väliset allianssit. Nämä kolme taloudellisen organisaation rakennetta eroavat toisistaan valvontamekanismien, koordinaatiomenetelmien ja häiriöihin sopeutumiskyvyn suhteen (Marshall ym., 2007; Williamson, 1991). Transaktiokustannusteoriassa toimintaa arvioidaan kolmella tasolla. Ensiksi tarkastellaan yrityksen rakennetta ja arvioidaan, kuinka toimintojen osat pitäisi yhdistää toisiinsa. Toiseksi arvioidaan, tulisiko toiminnot toteuttaa yrityksen sisällä vai sen ulkopuolella. Kolmanneksi arvioidaan inhimillisten voimavarojen eli henkilöstön järjestäytymistä (Williamson, 1981). (Pentti, 2012)

Harkittaessa ulkoistusta on yrityksen selvitettävänä siitä syntyvät transaktiokustannukset, joita on verrattava niitä kustannuksiin, jotka aiheutuisivat tuotannon toteuttamisesta itse. Ulkoistamisen ansiosta transaktiokustannuksien täytyisi pienentyä, jotta ulkoistaminen olisi kannattavaa. Jos yrityksen sisäiset transaktiokustannukset alittavat ne kustannukset, jotka toteutuisivat saman tuotannon tuottamisesta ulkoisesti markkinoilla, on tuotanto kannattavampaa ja edullisempaa toteuttaa yrityksen sisällä. (Coase, 1937; Marshall ym., 2007). Ulkoistamistilanteen tavoite on usein pienentää kustannuksia. Williamson (1985) jakaa nämä transaktiokustannukset neljään ryhmään:

1. yhteistyökumppanin etsinnästä aiheutuvat kustannukset
2. sopimuksen teosta aiheutuvat kustannukset
3. valvonnasta aiheutuvat kustannukset
4. sopimuksen täytäntöönpanon kustannukset

Jos toimintaa harjoitetaan korkean epävarmuuden olosuhteissa tai toiminta edellyttää erityisiä varoja, transaktiokustannukset sekä seurannan ja sopimuksen täytäntöönpanon kustannukset ovat todennäköisesti korkeat. Kun transaktiokustannukset ovat korkeat, ulkoistamista

ei tällöin nähdä tehokkaana verrattuna sisäiseen hierarkkiseen hallintointiin (Gottschalk & Solli-Sæther, 2005). Jos etsintä-, neuvottelu-, valvonta- ja täytäntöönpanokustannukset ovat pienemmät kuin kustannukset, jotka syntyvät toiminnon itse tekemisestä, on yrityksen edullisempaa ja kannattavampaa ulkoistaa kyseessä oleva toiminto. Ulkoistuksessa täytyy toisaalta myös ottaa huomioon tuotantokustannuksien erot. Teoria ei ota myöskään huomioon ulkoistamisella saatavia hyötyjä tai ongelmia muulla tavoin kuin kustannusten näkökulmasta. Transaktiokustannusteoriassa tietojen ja taitojen menettäminen sekä oman osaamisen menettäminen palveluntarjoajalle jää tarkastelussa myös huomioimatta. (Pentti, 2012)

Transaktiokustannusteoria perustuu monille oletuksille ja osin markkinoiden muuttumisenkin seurauksena sen käytettävyys on todettu heikommaksi kuin on ennen ajateltu. Teoria mm. sivuuttaa muut tärkeät vaikuttavat tekijät, kuten yrityksen olemassa olevat valmiudet ja transaktiosalkun. Teoria keskittyy ensisijaisesti transaktiokustannuksiin eikä ota huomioon transaktiokustannusten ja tuotekustannusten välistä yhteyttä. (Braun ym., 2011; Marshall ym., 2007) Se olettaa markkinat ja hierarkiat vaihtoehtoisiksi tavoiksi eikä ota huomioon näiden välistä yhteistyötä, josta olisi kaikille osapuolille hyötyä. Se ei ota huomioon mahdollista yhteyttä ulkoistamisen ja palvelun laadun välillä. Transaktiokustannusteoriaa on myös kritisoitu sen keskittymisestä opportunistiseen käyttäytymiseen huomioimatta sen, että suhteet perustuvat usein monimutkaiselle yhteistyölle sekä henkilökohtaisille suhteille ja luottamukselle henkilöiden välillä. Luottamuksen voidaan ajatella vähentävän opportunistia, mitä teoria ei ota huomioon. (Pentti, 2012)

Transaktiokustannusteorian mukaiset nostot suhteessa sote- ja maakuntauudistuksen rajapinta-aasteisiin (palvelujen ulkoistaminen):

1. Transaktiokustannusteorian mukaisesti kestävä syy palvelutuotannon ulkoistamiselle on se, että ulkoiset palveluntuottajat pystyvät tuottamaan palvelun pienemmillä transaktiokustannuksilla ja olemaan siten palveluntuotannossaan tehokkaampia.
2. Koska yhteistyö markkinoilla toteutuu hintamekanismin avulla, on järkevää tuottaa itse kaikki se, minkä transaktiokustannukset eivät ylitä kustannuksia, jotka aiheutuisivat tuotannon toteuttamisesta markkinoilla.
3. On myös huomioitava, että palvelujen ulkoistaminen – etenkin alkuvaiheessa – aiheuttaa isojakin transaktiokustannuksia. Transaktiokustannuksia syntyy mm. kumppanin etsinnästä, valinnasta, neuvotteluista, valvonnasta ja yhteistyön toimeenpanemisesta.
4. Kustannustehokas hallintorakenne riippuu transaktioiden ominaisuuksista. Vaihtoehtoisia hallintorakenteita ovat markkinat, hierarkia tai hybridit, joita ovat esimerkiksi yritysten väliset allianssit. Nämä kolme taloudellisen organisaation rakennetta eroavat toisistaan mm. valvontamekanismien, koordinaatiomenetelmien ja häiriöihin sopeutumiskyvyn suhteen.
5. Jos toimintaa harjoitetaan korkean epävarmuuden olosuhteissa tai toiminta edellyttää erityisiä varoja, transaktiokustannukset sekä seurannan ja sopimuksen täytäntöönpanon kustannukset ovat todennäköisesti korkeat. Tällöin ulkoistamista ei nähdä tehokkaana verrattuna sisäiseen hierarkkiseen hallintointiin.
6. Transaktiokustannusteoria ei ota huomioon ulkoistamisella saatavia hyötyjä tai ongelmia muulla tavoin kuin kustannusten näkökulmasta. Se ei huomioi esimerkiksi huomio tietojen ja taitojen menettämistä sekä oman osaamisen menettämistä palveluntarjoajalle.

Transaktiokustannusteoria kytkeytyy palvelun järjestäjän ja tuottajan välisiin rajapintahaasteisiin:

- Millä perusteilla palveluja ja mitä palveluja on tarkoituksenmukaista ulkoistaa?
- Alittavatko ulkoistuksen kustannukset siitä saatavat kustannussäästöt?
- Mitkä ovat ulkoistamisen transaktiokustannukset?
- Onko palveluntuotannossa tarkoituksenmukaista käyttää markkina-, hierarkkia- ja/tai hybridimallia?
- Millaisia osaamis- ja muita vaikutuksia ulkoistamisesta seuraa – esim. informaation epäsymmetrian lisääntyminen?
- Miten mitataan resurssien käyttöä, kustannuksia ja kustannustehokkuutta?

2.4. Resurssiperusteinen teoria

Resurssiperusteisen teorian mukaan yrityksillä on erilaisia resursseja ja kyvykkyyksiä, mikä johtaa niiden välisiin suorituseroihin ja erilaisiin kilpailuetuihin. Resurssiperusteisella teorialla on kaksi perusolettamusta yrityksen kilpailukyvyn lähteistä: ensiksi, että yrityksillä on epäyhtenäisyyksiä strategisissa resursseissa, joita kontrolloidaan ja toiseksi, että resursseja ei kyetä täydellisesti liikuttelemaan yritysten välillä. Näin ollen epäyhtenäisyydet yritysten välillä voivat olla jopa pysyviä. Resurssiperusteinen malli tutkii yhteyksiä näiden kahden oletuksen välillä analysoitaessa yrityksen kilpailuetua. Teoria perustuu tavoitteeseen saavuttaa pysyvää kilpailuetua. (Barney 1991, 99-101) Ydinkysymys tässä teoriassa onkin, miten yritys voi saada kilpailuetua hyödyntämällä arvokkaita, harvinaisia ja vaikeasti kopioitavia resursseja. (Pentti, 2012)

Teorian lähtökohdina ovat yrityksen resurssit, joilla tarkoitetaan mitä vain yrityksen vahvuuksia tai heikkouksia, esimerkiksi yrityksen brändi, pääoma, yrityksen sisäinen tietotekniikkaosaaminen tai taitavat työntekijät (Wernerfelt 1984, 172). Barney (1991,101) erottelee resurssit kolmeen eri kategoriaan, joita ovat fyysiset, inhimilliset ja organisatoriset resurssit. Fyysiset resurssit sisältävät yrityksen käytetyn teknologian, koneet ja laitteet, maantieteellisen sijainnin sekä raakamateriaalit. Inhimillisiin resursseihin kuuluvat koulutus, kokemus, älykkyys, ihmissuhteet sekä yrityksen johtajien ja työntekijöiden käsitykset. Organisatoriset resurssit pitävät sisällään yrityksen raportoinnin rakenteen, sen muodollisen- ja epämuodollisen suunnittelun, kontrollointi- ja koordinoitijärjestelmät sekä suhteet yrityksen sisällä ja muiden toimintaympäristössä toimivien yritysten välillä. (Pentti, 2012)

Jotta yrityksen resurssit ja kyvykkyydet voivat parantaa kilpailukykyä on niiden oltava arvokkaita (Valuable), harvinaisia olemassa olevien tai mahdollisten kilpailevien yritysten kannalta (Rare) ja vaikeasti imitoitavia (Inimitability). Tärkeät resurssit täytyy pitää yrityksen sisällä, koska ne ovat kilpailuedun lähde (Eisenhardt & Martin, 2000). Yrityksen strategia täytyy Barney (1991) mukaan järjestää niin, että hyödynnetään näitä resursseja ja kyvykkyyksiä (Marshall ym., 2007). Yleinen ajatus yrityksen kasvustrategiasta onkin, että sen toteutuminen mahdollistuu tasapainottelemalla yrityksen olemassa olevien resurssien ja uusien resurssien kehittämisen välillä (Wernerfelt, 1984; Pentti, 2012)

Resurssiperusteisen teorian mukaan ulkoistamiseen päätyminen johtuu yrityksen mahdollisuudesta kehittää kyvykkyyksiä ja kyvystä pitää kilpailuasemaansa yllä kilpailijoihinsa näh-

den. Näin ollen ne toiminnot, joissa yrityksellä ei ole tarvittavia arvokkaita resursseja ja kyvykkyyksiä, voidaan ulkoistaa (McIvor, 2009) Resurssiperusteisen teorian mukaan ulkoistamiselle on kolme syytä. Ensinnäkin, yritys voi tehostaa toimintaansa markkinoilta saatavilla kyvykkyyksillä ja ulkoistajan sisäisellä suorituskyvyllä. Niiden kyvykkyyksien, jotka markkinoilta saadaan parempina ja yrityksen sisäisten kykyjen yhteistoiminnalla saavutetaan erikoistumista. Sitä vastoin, jos yrityksellä on jo hallussaan erinomaisia kyvykkyyksiä, ulkoistamisen valinnaksi saattaakin tulla sisäistäminen (Internalization). Toiseksi, ulkoistamispäätös ja kumppanin valinta liittyy aiempiin kokemuksiin yrityksen toimintaympäristön toimijoista sekä sisältää vaihtoehtoisten tuottajien toimien koordinoitua ja tarkkailua. Kolmanneksi, yritykset parantavat niiden kilpailukykyä kehittämällä erikoistuneita kyvykkyyksiä sekä jalostamalla mekanismeja, jotka vahvistavat yhteisvaikutusta tarjottavien kykyjen kanssa. Ulkoistamisella käsiksi saadut erikoistuneet kyvykkyydet mahdollistavat yrityksen paremmat tehokkuushyödyt suhteessa muihin alan toimijoihin. (Holcomb & Hitt, 2007) (Pentti, 2012)

Teoriaan kohdistuneessa kritiikissä korostetaan mm. empiirisen tutkimuksen vaikeutta. Empiirinen tutkimus vaatii relevanttien resurssien tunnistamista ja mittaamista. Ongelmalliseksi tulee se, että usein kiinnostavat resurssit ovat mahdottomia mitata, kuten organisaation oppiminen. Se ei myöskään ota huomioon vuorovaikutusta resurssien välillä vaan keskittyy vain yhteen resurssiin analyysiyksikkönä. (Wills-Johnson, 2008) (Pentti, 2012)

Resurssiperusteisen teorian mukaiset nostot suhteessa sote- ja maakuntauudistuksen rajapinta-asteisiin (palvelujen ulkoistaminen):

1. Tärkeät avainresurssit ovat kilpailukyvyyn lähde ja ne täytyy pitää organisaation sisällä. Menestyminen edellyttää tasapainoilua olemassa olevien resurssien ja uusien resurssien kehittämisen välillä.
2. Ne toiminnot, joissa organisaatiossa ei ole tarvittavia arvokkaita resursseja ja kyvykkyyksiä, voidaan ulkoistaa. Ulkoistamisella käsiksi saadut erikoistuneet kyvykkyydet mahdollistavat yrityksen paremmat tehokkuushyödyt suhteessa muihin alan toimijoihin.
3. Ulkoistamiselle on resurssiperusteisen teorian mukaisesti kolme perustetta: 1) oman toiminnan tehostaminen markkinoilta saatavilla kyvykkyyksillä ja ulkoistajan sisäisellä suorituskyvyllä, 2) valinta liittyy aiempiin kokemuksiin ja sisältää vaihtoehtoisten tuottajien toimien koordinoitua ja tarkkailua, 3) kilpailukykyä parannetaan kehittämällä erikoistuneita kyvykkyyksiä sekä jalostamalla mekanismeja, jotka vahvistavat yhteisvaikutusta ulkopuolelta saatavien kyvykkyyksien kanssa.

Resurssiperusteinen teoria kytkeytyy palvelun järjestäjän ja tuottajan välisiin rajapinta-asteisiin:

- Millaisia resursseja ja kyvykkyyksiä tarvitaan palvelujen järjestämisvastuussa olevassa organisaatiossa?
- Miten tunnistetaan omat vahvuudet ja tarpeet ulkoisten resurssien käytölle.
- Saadaanko ja miten ulkoistamisesta synergiahyötyjä mm. toisiaan täydentävät kompetenssit ja palveluntuottajien työnjako?

3. PALVELUPROSESSIT JA NYKYMALLIN HYVÄT KÄYTÄNNÖT

3.1. Pitkäaikaistyöttömät

Pitkäaikaistyötön on määritelmän mukaisesti henkilö, joka on ollut yhtäjaksoisesti työttömänä 12 kuukautta tai pidemmän ajan (Tilastokeskus) tai vähintään vuoden yhdenjaksoisesti työttömänä ollut työnhakija (työ- ja elinkeinoministeriö). Marraskuun 2017 lopussa yli vuoden yhtäjaksoisesti työttömänä olleita pitkäaikaistyöttömiä oli Suomessa työ- ja elinkeinoministeriön työnvälitystilaston mukaan 91 800, mikä on 29 700 vähemmän kuin vuotta aikaisemmin. Määritelmän mukainen pitkäaikaistyöttömien joukko on hyvin heterogeeninen ryhmä, jossa työllistymisvaikeuksien taustalla on monia vaihtelevia tekijöitä ja jossa yksittäisen henkilön edellytykset työllistyä vaihtelevat suuresti. Pitkäaikaistyöttömissä on sekä hyvin koulutettuja ja hyväkuntoisia työnhakijoita, jotka työllistyvät suoraan mm. talouden elpymisen kautta että työkyvyttömiä työnhakijoita, jotka eivät ole työhallinnon keinoin kuntouttavissa työelämään. Työelämävalmiuksiltaan erilaiset asiakasryhmät tarvitsevat hyvin laajalajaisesti erilaisia palveluita sosiaali- ja terveystalouden osaamisen kehittämiseen ja rekrytointiin liittyviin palveluihin. Erityisesti kaikkein vaikeimmin työllistyvien² osalta palvelutarpeet liittyvät usein monialaiseen tukeen (tukea työn löytämiseen, elämänhallintaan, asumiseen, toimeentuloon, kuntoutumiseen ja terveyden tilan parantamiseen yms.) sekä palvelujen räätälöintiin (yksilöity räätälöity palvelu, monialaista yhteistyötä vaativat palvelut, yms.).

Työttömyyden kestolla ja työllistymisen todennäköisyydellä on tilastojen mukaan selkeä yhteys – mitä pidempään työttömyys kestää, sitä vaikeammaksi työllistyminen käy. Työ- ja elinkeinoministeriön työnvälitystilastojen perusteella yleisesti kolmen ensimmäisen työttömyyskuukauden aikana yli puolet työnhakijoista työllistyy avoimelle työmarkkinoille. Vuoden työttömyyden jälkeen vain noin neljännes ja kahden vuoden jälkeen työhön pääsee enää yhdeksän prosenttia työttömistä työnhakijoista. Työttömyyden aiheuttamia kustannuksia voidaan laskea ja arvioida usealla eri tavalla ja erilaisilla oletuksilla. Esitettyjen arvioiden suuruuteen vaikuttaa oleellisesti se, onko tarkasteltu pelkkiä julkisista tulonsiirroista ja palveluista koituvia kustannuksia vai kansantulon menetystä kokonaisuudessaan. Esimerkiksi STTK:n arvion³ mukaan vuonna 2014 pitkäaikaistyöttömyyden kustannukset kansantaloudelle olivat työttömyyskorvausten, veronmenetysten ja muiden tulonsiirtojen lisäysten kautta yhteensä noin 8,8 miljardia euroa. Iso osa näistä kustannuksista kohdistuu passiiviturvan järjestelyihin, kuten työttömyysturvaan sekä asumis- ja toimeentulotukeen. Räisänen ja Hämäläisen (2015)⁴ arvion mukaan työttömyyden suorat passiiviset kustannukset ovat yli 10 kertaa suuremmat kuin aktiivisesti työttömyyden hoitoon käytettävä voimavarat.

Työttömien passiivisena olo tulee yhteiskunnalle kalliiksi. Toisaalta työllistyminen johtaa nopealla aikataululla suoriin kansantaloudellisiin säästöihin työttömyysturvaan liittyvissä kustannuksissa. Räisänen ja Hämäläinen (2015) ovat laskeneet, että jo yhden päivän työt-

² Vaikeasti työllistyvällä tarkoitetaan yleisesti julkisesta työvoimapalvelusta annetun lain mukaisesti henkilöä, joka on saanut työmarkkinatukea työttömyystensä perusteella vähintään 500 päivää tai jonka oikeus työttömyyspäivärahaan on päättynyt työttömyysturvalaisissa tarkoitettun enimmäisajan johdosta. Vaikeasti työllistyvät voidaan määrittää myös sellaisiksi työkäisiksi, jotka liikkuvat työttömyyden, työvoimapolitiittisten palveluiden ja lyhyiden työsuhteiden välillä ja heillä on vaikeuksia työllistyä avoimilla työmarkkinoilla.

Vaikeasti työllistettävät rinnastetaan usein rakennetyöttömiin, joiksi katsotaan pitkäaikaistyöttömät sekä työvoimapolitiittisista palveluista työttömäksi jääneet tai jatkopalveluihin sijoitetut (pitkäaikaistyöttömät, rinnasteiset pitkäaikaistyöttömät, palveluilta työttömäksi jääneet ja palveluilta palveluille siirtyneet). Rakennetyöttömiä oli työnvälitystilaston mukaan vuoden 2017 marraskuun lopussa noin 174 000. Rakennetyöttömyys johtuu työvoiman kysynnän ja tarjonnan välillä esiintyvistä pysyväisluonteisista kohtaanto-ongelmista alueen tai osaamisen suhteen. Karkean arvion mukaan noin puolet työttömistä ja aktiivisiin työpoliittisiin toimenpiteisiin osallistuvista on vaikeasti työllistyviä.

³ Laskuri laskee pitkäaikaistyöttömyyden kustannuksia. <https://www.sttk.fi/2015/04/01> (tarkistettu 20.3.2018)

⁴ Räisänen Heikki ja Hanna Hämäläinen 2015. Näkökohtia työvoimapolitiikan vaikuttavuudesta TEM/TIETO ja TYO 31.8.2015.

tömyysjaksojen keskimääräinen lyheneminen johtaisi suoraan noin 23 miljoonan euron työttömyysturvakustannusten laskuun. Lasketaanpa pitkäaikaistyöttömyyden kustannuksia millä tavalla tahansa, on selvää että pitkäaikaistyöttömyyden aiheuttamat kustannukset tulevat yhteiskunnalle ja kansantaloudella kalliiksi. Tämän lisäksi pitkittynyt työttömyys aiheuttaa erityyppisiä negatiivisia sosiaalisia ja yksilön hyvinvointiin liittyviä ongelmia, joiden vaikutuksia on vaikea kvantifioida tai taloudellisesti mitata.

3.1.1 Pitkäaikaistyöttömien palveluprosessin nykymalli

Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 2 luvussa säädetään työnhakijan palveluprosessin keskeisistä osista. Palveluprosessi muodostuu työnhaun käynnistämisestä, työnhakijan haastattelusta, työllistymissuunnitelman laatimisesta ja tarkistamisesta, suunnitelmassa sovittuihin palveluihin ohjaamisesta ja suunnitelman toteutumisen seurannasta.

Nykyisistä työnhakijoiden palveluista ja palveluprosessista on vastannut valtio (ELY-keskukset ja TE-toimistot), jonka tehtäviin on kuulunut mm. asiakkaan vastaanotto, asiakkaan palvelutarpeiden arviointi, työllistymissuunnitelmien laadinta sekä asiakkaan palvelutarpeita vastavan työllistymispalvelun järjestäminen joko omana palvelutuotantona tai ulkoa ostettuna palvelutuotantona. Pitkäaikaistyöttömien palvelut on julkisissa TE-palveluissa keskitetty TE-toimistoissa asiakkaan palvelutarpeiden perusteella pääasiassa palvelulinjoille 2 (osaamisen kehittämisen palvelut) ja 3 (tuetun työllistymisen palvelut) sekä eri toimijoiden (kunta, Kela, TE-toimisto) yhteiseen monialaiseen työllistymistä edistävään yhteispalveluun (TYP:it tai MYP:it)⁵. Julkisen työnvälityksen ja työvoimapalvelun keskeinen pyrkimys on viime vuosina ollut sähköisten palveluiden ja monikanavapalveluiden kehittäminen keskeiseksi osaksi koko työnhakijan asiakasprosessia.

Maakunta- ja kasvupalvelu-uudistuksen sekä julkisia rekrytointi- ja osaamispalveluita koskevan lakiuudistuksen myötä vastuu pitkäaikaistyöttömien palveluiden järjestämisestä on siirtymässä valtiolta maakunnille. Vastuuta vaikeasti työllistettävistä on viime vuosina jo siirretty valtiolta kuntien vastuulle mm. selvitysten (Selvitys vaikeimmin työllistyvien työvoima ja yrityspalveluiden järjestämisvastuun siirrosta valtiolta kunnille⁶) ja erilaisten kokeilujen avulla (mm. Työllisyyden kuntakokeilu 2012–2015, julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden alueellinen kokeilu 2017–). Yhtenä ajurina vastuun siirrosta ovat olleet myös työmarkkinatuen kuntaosuuksiin tehdyt muutokset (2006 ja 2015), joissa kuntien osuutta työmarkkinatuen rahoituksesta on lisätty⁷. Tämä on kannustanut kuntia omalta osaltaan aktivoimaan etenkin pidempään työttömänä olleita.

Valtion ja kuntien työllisyyspalveluiden ohella, tai niihin kytkeytyen, erityisesti järjestökentällä ja väli- (tai siirtymä)työmarkkinoilla on ollut tärkeä rooli tarjota työskentelymahdollisuuksia sekä työllistymistä edistäviä että työssä selviytymistä tukevia palveluja niille työnhakijoille, joilla on ollut vaikeuksia avoimille työmarkkinoille sijoittumisessa. Välityömarkkinoilla tarkoitetaan työttömyyden ja avointen työmarkkinoiden väliin sijoittuvia työskentelymahdollisuuksia henkilöille, joilla on eri syistä vaikeuksia sijoittua avoimille työmarkkinoille tai koulutukseen (Kerminen 2007)⁸. Välityömarkkinoille tarjotaan työskentelymahdollisuuksia sekä työhön sijoittumista edistäviä ja työssä selviytymistä tukevia palveluja. Välityömarkkinoiden työpaikat ovat matalan kynnyksen ja tuottavuuden paikkoja työnhakijoille, jotka tarvitsevat

⁵ Työllistymistä edistävällä monialaisella yhteispalvelulla tarkoitetaan yhteistoimintamallia, jossa työ- ja elinkeinotoimisto, kunta ja Kansaneläkelaitos yhdessä arvioivat työttömien palvelutarpeet, suunnittelevat työttömien työllistymisen kannalta tarkoituksenmukaiset palvelukokonaisuudet sekä vastaavat työttömien työllistymisprosessin etenemisestä ja seurannasta

⁶ Valmisteluryhmän raportti 14.1.2016

⁷ Vuoden 2015 alusta kunnat ovat rahoittaneet puolet niiden henkilöiden työmarkkinatuesta, jotka ovat saaneet sitä 300–999 päivää ja 70 % niiden henkilöiden työmarkkinatuesta, jotka ovat saaneet sitä vähintään 1 000 päivää.

⁸ Kerminen Päivi (2007). Välityömarkkinat / siirtymätyömarkkinat -kehittämisohjelma. Vipuvoimaa EU:lta kehittämistyöhön. Manner-Suomen ESR-ohjelman valtakunnalliset kehittämisohjelmat 2007–2013. 2013. ESR-teemabulletiini 1.10.2007.

neuvontaa ja ohjausta sekä erilaisia koulutus-, arviointi- ja muita palveluita työllistymisensä tueksi. Suomessa välityömarkkinat on jaettu hallinnollisesti siirtymätyömarkkinoihin, jolla toteutettavaa aktiivista työpoliittikkaa koordinoi työ- ja elinkeinoministeriö sekä välittäviin työmarkkinoihin, jolla toteutettava aktiivinen sosiaalipoliittikka on sosiaali- ja terveysministeriö vastuualueella.

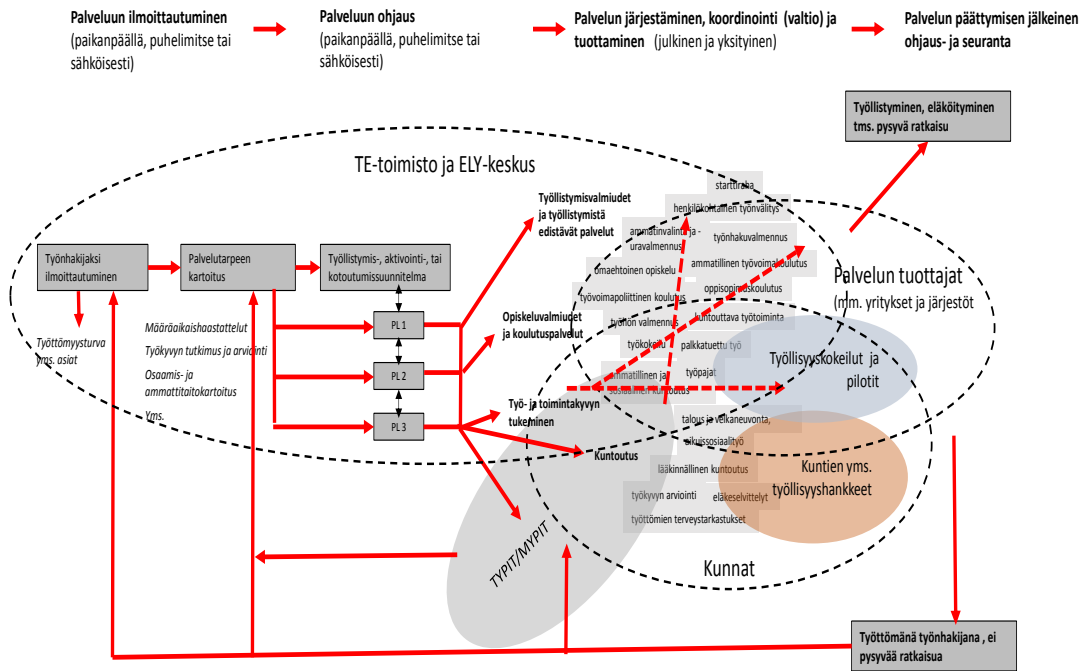
Siirtymätyömarkkinoilla tarjottavilla toimenpiteillä pyritään ensisijaisesti tukemaan työnhakijan työllistymistä avoimille työmarkkinoille, kun välittävillä työmarkkinoilla työnhakijoille tarjotaan etenkin asiakkaan elämänlaatua ja työkykyä parantavia työssä selviytymistä edistäviä palveluita. Aktiivisen työvoimapolitiikan palvelut ovat työmarkkinatoimenpiteitä eli työharjoittelua, työelämävalmennusta ja palkkatuetta työtä, joiden avulla pyritään parantamaan yksilön työelämävalmiuksia, ammattitaitoa ja osaamista sekä siten edistämään hänen pääsyään avoimille työmarkkinoille. Aktiivisen sosiaalipoliitiikan palvelut ovat esimerkiksi kuntouttavaa työtoimintaa ja sosiaalihuoltolain mukaista työtoimintaa, joilla pyritään ylläpitämään yksilöiden toimintakykyä ja parantamaan elämänhallintaa sekä siten luomaan edellytyksiä siirtymätyömarkkinoille tai avoimille työmarkkinoille siirtymiseksi. (Pitkänen ym. 2009)⁹

Viime aikoina pitkäaikaistyöttömyyttä on pyritty hoitamaan erityyppisin pilotein ja kokeiluina (mm. työnvälityksen kärkihankkeen pilotit, alueelliset työllisyyskokeilut ja työnvälityksen pilotit, työllisyyskuntakokeilut, työvoima- ja yrityspalveluiden alueellinen kokeilu). Kokeiluilla on pyritty kehittämään mm. työttömille tarjottavia työllistymistä tukevia palveluja ja palvelujen tuottamiseen liittyviä toimintamalleja, edistämään työllisyyspalvelujen kehittämistä ja maakuntamalliin siirtymistä sekä lisäämään työllisyyttä edistävien palveluiden vaikuttavuutta. Eri kokeilussa on kehitetty pitkäaikaistyöttömyyden hoitoon mm. uudentyyppisiä kuntouttavia, aktiivisia ja työllistäviä palveluita sekä uusia toimintatapoja asiakasprosessiin. Tämän hetkisen tiedon perusteella kokeilujen välittömät tulokset mm. työttömien aktivointiin ovat olleet hyviä. Sen sijaan kokeilujen vaikutuksista laajemmin pitkäaikaistyöttömyyden alenemiseen ei toistaiseksi ole selkeää näyttöä. Tuloksia on aikaansaatu pääosin resursseja ja palveluintensiteettiä lisäämällä sekä panostamalla palvelujen yksilölliseen räätälöintiin.

Oheisessa kuviossa (kuvio 2) on hahmoteltua työnhakijan palveluprosessia pitkäaikaistyöttömän palveluprosessin näkökulmasta. Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain (1456/2016) mukaisesti TE-hallinnolla (TE-toimistot, ELY-keskukset ja työ- ja elinkeinohallinnon asiakaspalvelukeskus) on lain mukainen vastuu tarjota julkisena työvoima- ja yrityspalveluna työnvälityspalveluita, tieto- ja neuvontapalveluita, osaamisen kehittämisspalveluita sekä yritystoiminnan käynnistämisen- ja kehittämisspalveluita. Julkiseen työvoima- ja yrityspalveluun kuuluvat myös henkilöasiakkaan palveluprosessiin liittyvät asiantuntija-arvioinnit sekä tämän lain mukaiset tuet ja korvaukset.

Käytännössä nykymallissa valtio vastaa kokonaan pitkäaikaistyöttömän palveluprosessista, palveluun ohjauksesta ja palvelun järjestämisestä. Itse palvelut voidaan tuottaa joko julkisen työvoimapolitiikan omatuotantona tai ulkoisin palveluostoin tai kumppanuuksjärjestelyin yksityisiltä palveluntuottajayrityksiltä tai järjestöiltä. Kuten aiemmin on todettu, välityömarkkinoilla on merkittävä rooli pitkäaikaistyöttömien ja erityisesti vaikeimmin työllistyvien palveluiden tuottamisessa. Samoin kunnat tuottavat omaehtoisesti pitkäaikaistyöttömille erilaisia työllistymistä edistäviä palveluita ja vastaavat pääosin esimerkiksi kuntouttavasta työtoiminnasta.

⁹ Pitkänen, Sari, Juha Kaakinen ja Pauliina Lampinen (2009). Suuntana kunnalliset ja kunnalliset kentät. KaaSu-, Välike-, Välke- ja Väkky – välityömarkkinahankkeiden ulkoisen arvioinnin ensimmäinen väliraportti.



Kuvio 2. Hahmotelma pitkäaikaistyöttömän nykytilanteen mukaisesta palveluprosessista.

Pitkäaikaistyöttömien osalta asiakaspalveluprosessi ei useinkaan ole lineaarinen siten, että työnhaku alkaa työnhakijaksi ilmoittautumisesta ja päättyy selkeään ratkaisuun. Asiakkuus monen pitkäaikaistyöttömän osalta saattaa kestää vuosia, eikä aina johda selkeään ratkaisuun. Osalla työttömistä prosessi koostuu puolestaan useita vuosia kestävästä työssäolon, palveluissa olon ja työttömyysjaksojen jatkumosta, jossa työttömyys saattaa välillisesti katketa työssäoloehdon täytyttyä, mutta jatkaa sen jälkeen uusina työttömyysjaksoina. Epäkohdaksi pitkäaikaistyöttömien ja etenkin vaikeasti työllistyvien osalta on palveluprosessissa muodostunut se, että toistuvista toimenpiteistä ja prosessissa ”pyörimisestä” huolimatta etenemistä asiakasprosessissa (siirtymät) ei tapahdu tai asiakas ”unohtuu” prosessin suvantokohtiin esimerkiksi TYP:n asiakkaaksi, ilman minkäänlaisia palvelutarpeen mukaisia toimia. Toisaalta vuoden 2017 alussa tapahtunut määräaikaishaastattelujen lisääminen sekä vuoden 2018 alusta voimaan tullut työttömien aktiivimalli ovat aktivoineet palveluprosessia ja asiakkaita siten, että yhä useamman asiakkaan palvelutarve on tunnistettu ja sen mukaiset palvelusuunnitelmat ajantasaistettu. Haasteena on kuitenkin edelleen se, että pitkäaikaistyöttömien ryhmään kuuluu iso joukko asiakkaita, joka ovat työkyvyttömiä tai eivät ole enää kuntoutettavissa työelämään.

3.1.2 Pitkäaikaistyöttömien palveluprosessin toimijat ja toimijoiden väliset rajapinnat

Työnhakijoiden, kuten myös pitkäaikaistyöttömien, palveluprosessin keskeiset toimijat ovat valtion työhallinto (työ- ja elinkeinoministeriö, Ely-keskukset, TE-toimistot ja työ- ja elinkeinohallinnon asiakaspalvelukeskus), Kela (työttömyysturvaasiat), kunnat (kuntien työllisyyden hoidon yksiköt ja sosiaali- ja terveystoimi), ulkoiset palvelun tuottajat (palveluyritykset ja järjestöt) sekä eri toimijoiden yhteiset moniammatilliset palvelupisteet ja -verkostot (TYPit ja MYPit). Kuten aiemmin on todettu, kokonaisvastuu työnhakija-asiakkaasta on valtion työhallinnolla. Samoin työnhakijoiden julkisista työvoimapalveluista, palveluprosessista ja asiakasprosessin koordinoinnista vastaa valtion työhallinto.

Valtion työhallinto ja julkiset TE-palvelut

Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain¹⁰ mukaisesti työ- ja elinkeinotoimisto, työ- ja elinkeinohallinnon asiakaspalvelukeskus sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus tarjoavat julkisia työvoima- ja yrityspalveluja. Julkisenä työvoima- ja yrityspalveluna tarjotaan työnvälityspalveluita, tieto- ja neuvontapalveluita, osaamisen kehittämisspalveluita sekä yritystoiminnan käynnistämisen- ja kehittämisspalveluita. Julkiseen työvoima- ja yrityspalveluun kuuluvat myös henkilöasiakkaan palveluprosessiin liittyvät asiantuntija-arvioinnit sekä lain mukaiset tuet ja korvaukset. Valtion työhallinto voi tuottaa julkiset työ- ja yrityspalvelut itse tai hankkia ne osaksi tai kokonaan palvelujen tuottajilta valtion talousarviossa palvelujen hankkimista varten osoitetulla määrärahalta. Jos asiakkaan palvelutarve edellyttää muita palveluja kuin julkisia työvoima- ja yrityspalveluja tai jos palvelun järjestämisvastuu on muulla viranomaisella tai taholla, on annettava asiakkaalle tietoa muista palvelumahdollisuuksista sekä tarvittaessa ohjattava asiakas muun viranomaisen tai palvelun järjestäjän palvelujen piiriin yhteistyössä näiden kanssa.

Nykyisten TE-palvelujen kehittämisen ajureina toimivat sähköisten palvelujen kehittäminen, oma-asiointipalvelut sekä palvelujen monikanavaisuus. Myös jatkossa monikanavaisten palvelujen sekä personoitujen sähköisten palvelujen kehittäminen tulevat olemaan avainasemassa (mm. GOFORE, 2017)¹¹.

Valtion työhallinnossa työ- ja elinkeinoministeriö vastaa ELY-keskusten ja TE-toimistojen hallinnollisesta ohjauksesta sekä keskusten ja niiden alaisina toimivien työ- ja elinkeinotoimistojen (TE-toimistot) palvelujen ja toiminnan kehittämisestä. Ohjaus tapahtuu pääosin lainsäädännön sekä tulos- ja informaatio-ohjauksen kautta.

ELY-keskukset edistävät työmarkkinoiden toimivuutta ja työllisyyttä tukemalla aluetasolla TE-toimistojen toimintaa ja työvoimapolitiikan tuottamista. Työvoimapolitiikka ovat TE-toimistojen henkilöasiakkaille, yrityksille ja yhteisöille tarjoamia TE-palveluja, joilla edistetään työmarkkinoiden toimivuutta turvaamalla osaavan työvoiman saatavuutta, työnhakijoiden työllistymistä sekä kansalaisten työllistymiskyvyn kehittymistä. Näiden osalta ELY-keskukset:

- ohjaavat TE-toimistoja niiden tavoitteiden saavuttamisessa ja palvelujen kehittämisessä työ- ja elinkeinoministeriön työllisyys-, yrittäjyys- ja työvoimapolitiikan sekä maahanmuuttopolitiikan mukaisesti
- ohjaavat ostopalveluna tuotettavien työvoimapolitiikan suunnittelua, seuranta ja kehittämistä
- hankkivat palveluja yhteistyössä TE-toimistojen kanssa.

Näiden lisäksi ELY-keskukset vastaavat mm. palkkaturva-asioista, tietyistä maahanmuuttoon ja työelämän kehittämiseen liittyvistä tehtävistä sekä yhdessä TE-toimistojen kanssa työvoimakoulutusten hankinnoista.

TE-toimistot vastaavat asiakaspalvelujen käytännön tarjonnasta ja asiakasprosessin koordinoimisesta. TE-toimiston asiakaspalveluprosessiin kuuluvat mm. työnhaun käynnistyminen ja prosessin eteenpäinvieminen (mm. haastattelut, työllistymissuunnitelmat, suunnitelman toteutumisen seuranta yms.), asiakkaan palvelutarpeen mukaisten palvelujen järjestäminen

¹⁰ Laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta 28.12.2012/916

¹¹ GOFORE. Palvelukonsepti. Kasvupalvelujen palvelumuotoilu. Loppuraportti 28.04.2017

(mm. työnvälityspalvelut, tieto- ja neuvontapalvelut, asiantuntija-arvioinnit, ammatinvalinta- ja uraohjaus sekä valmennus, työvoimakoulutuksen järjestäminen, työttömyysetuudella tuettu työnhakijan omaehtoinen opiskelu, palkkatuki). Työ- ja elinkeinotoimisto valvoo¹² myös työttömyysturvalain mukaisten tukien maksamisen edellytyksiä työvoimapoliittisin lausunnoin.

TE-toimiston palveluilla mm. parannetaan ura-, työpaikka- ja henkilövalintojen onnistumisen edellytyksiä; lisätään työvoiman ammatillista pätevyyttä; helpotetaan työmarkkinoilla tarjolla olevien vaihtoehtoisten ratkaisujen etsintää ja tuetaan onnistuneita valintoja; edistetään vajaakuntoisten henkilöiden tasavertaista kohtelua työmarkkinoilla parantamalla heidän mahdollisuuksiaan saada työtä ja pysyä työssä; järjestetään työttömille mahdollisuuksia tehdä työtä sekä ehkäistään työttömien syrjäytymistä työmarkkinoilta. Pitkäaikaistyöttömien osalta keskeisiä TE-toimiston palveluita ovat mm. työvoimapoliittinen koulutus, omaehtoinen opiskelu, koulutus- ja ammatitietopalvelu, ammatinvalinta ja urasuunnittelupalvelut, työharjoittelu ja työelämävalmennus sekä ammatillinen kuntoutus.

Kunnat

Nykyisen lakisääteisen tehtäväjaon puitteissa TE-toimistot vastaavat julkisista työvoimapalveluista ja kunnat mm. sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisestä sekä erikseen sovittavalla tavalla myös työllistymistä edistäviä palveluista. Kuntien lakisääteiset palvelut ja velvoitteet työllisyyden hoidossa liittyvät erityisesti ikääntyvien työllistämismuotoihin (Laki julkisista työvoima- ja yrityspalveluista 11 luku, 1 & 2 §), aluevelvoitteeseen (Laki julkisista työvoima- ja yrityspalveluista 11 luku, 3 & 4 §), kuntouttavaan työtoimintaan (Laki kuntouttavasta työtoiminnasta), työmarkkinatuen rahoitukseen (Työttömyysturvalaki), työttömien terveyden edistämiseen, vammaisten henkilöiden työllistymistä tukevaan toimintaan ja vammaisten henkilöiden työtoimintaan (sosiaalihuoltolaki) sekä yhteistoimintavelvoitteeseen ja TYP-toimintaan (laki työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta).¹³

Kunnat ovat voineet omalla toiminnallaan vaikuttaa suoraan työmarkkinatukea saaneiden määrään mm. tukityöllistämisen, työkokeilun ja kuntouttavan työtoiminnan kautta sekä erityyppisen projektitoiminnan avulla (mm. nuorten ja pitkäaikaistyöttömien työllisyysprojektit, työpajatoiminta, vajaakuntoisten työllistämispalvelut ym.). Lisäksi kunnat tuottavat omaehtoisesti lukuisia työllistymistä edistäviä palveluita (Yksilö- ja ryhmävalmennukset, työvalmentajat, eläke edellytysten selvitykset, rekrytointipalvelut työnantajille, rekrytointitapahtumat yms.). Kuntaliiton arvion mukaan kuntien panostus erilaisiin työllistymistä edistäviin palveluihin, tukiin ja avustuksiin oli vuonna 2015 noin 400 miljoonaa euroa. Lisäksi kunnat maksoivat samana vuonna noin 408 miljoonaa euroa työmarkkinatukimaksuja (vuonna 2016 426 Meur).¹⁴ Työllisyyskysymykset liittyvät keskeisesti myös kuntien elinvoimatehtäviin. Useissa kunnissa aiemmin sosiaalipalvelupainotteisiksi mielletyt työllisyyskysymykset ovatkin tulleet osaksi elinvoimanäkökulmaa ja siirtyneet osaksi kunnan elinkeino- ja konsernihallintoa.

Palveluiden tuottajat

Valtion ja kuntien oman palvelutuotannon ohella iso osa julkisista yritys- ja työvoimapalveluista tuotetaan tällä hetkellä ulkoisina ostopalveluina. Työ- ja elinkeinoministeriön tietojen perusteella palveluja hankittiin vuonna 2015 reilulla 270 miljoonalla eurolla (Owal Group, 2017). Tästä erilaisten kurssien ja koulutusten (ml. työvoimapoliittinen koulutus) osuus oli

¹² TE-toimistojen työttömyysturvatehtävien siirtyivät KELE:lle ja työttömyyskassoille vuoden 2018 alusta

¹³ Lindberg, Erja (2017). Kuntien resurssit työllisyyden edistämisessä – tarvitaanko niitä enää jatkossa? Kuopion työllisyysseminaari 22.2.2017

¹⁴ Reina, Timo (2017). Työvoimapalvelut maakuntaudistuksessa. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan avoin kuuleminen 1.3.2017.

reilu 269 miljoonaa euroa ja yritysten kehittämispalvelujen osuus n. 900 000. Yksityisillä palveluyrityksillä sekä järjestöillä on siten merkittävä rooli TE-palvelujen tuottajina.

Nykyisissä TE-hallinnonalan palveluntarjoajissa on sekä perinteisiä liikkeenjohdon konsultointiin ja sen eri osa-alueisiin keskittyneitä toimijoita että rekrytointiin ja työnvälitykseen keskittyneitä henkilöstöpalvelualan yrityksiä ja koulutukseen ja osaamisen kehittämiseen keskittyneitä yrityksiä. Palveluostoilla haetaan ratkaisuja mm. osaavan työvoiman saannin turvaamiseen yrityksille ja tuen saamiseen työnhakijoille, työnhakijoiden lyhytkestoisen osaamisen kehittämiseen, työnhakijoiden työmarkkinavalmiuksien ja työnhakutaitojen kehittämiseen sekä yrittäjiksi aikovien osaamisen ja yritysten liiketoimintaosaamisen vahvistamiseen. Valtaosa suurimmista palveluntuottajista on julkisomisteisia tahoja tai säätiöitä ja nykyisissä palveluhankinnoissa ostot ovat pääsääntöisesti suoriteperusteisesti hinnoiteltuja. (Owal Group, 2017)¹⁵

Keväällä 2017 Owal Group Oy:n tekemän markkinapuheenvuoroselvityksen perusteella Suomessa toimi vuonna 2015 yhteensä 1 395 työllistämistoimintaan keskittyntä yritystä. Näistä 82 % on erikoistunut työvoiman vuokraukseen. Selvityksen mukaan 65 % kasvupalvelujen (yrityspalvelut ja TE-palvelut) palveluntuottajista vuonna 2015 oli yrityksiä, loput julkisomisteisia toimijoita, säätiöitä tai yhdistyksiä. Euromääräisesti n. 60 % vuoden 2015 palveluostoista kohdistui muunlaisille toimijoille kuin yrityksille (valtionapua saaville koulutuksen tuottajille, säätiöille tai yhdistyksille). (Owal Group, 2017). Pitkäaikaistyöttömien osalta järjestöt, erityisesti välityömarkkinoiden järjestökenttä, ovat tärkeitä palveluntuottajia etenkin vaikeasti työllistyville. Niillä on tärkeä rooli etenkin työskentelymahdollisuuksien tarjoajana sekä työhön sijoittumista ja työmarkkinavalmiuksia edistävän kuntouttavan työtoiminnan sekä erityyppisen valmennuksen ja työpajatoiminnan tuottamisessa.

Kansainvälisiä työllistävyysspalveluja tarjoavia yrityksiä vastaavia palveluntuottajia ei Suomessa juurikaan toimi. Kotimaiset palveluntuottajat ovatkin keskittyneet työnvälitykseen, koulutukseen ja osaamisen kehittämiseen. Sen sijaan ns. täyden palvelun taloja, joilla olisi myös sote-palveluita tarjolla, ei vielä ole. Kansainväliset tämän tyyppisillä markkinoilla toimivat palveluntarjoajat eroavat selkeästi kotimaisista palveluntuottajista. Ne ovat keskittyneet ”Employability Service Provision” -tyyppiseen työllistävyyttä edistävään palveluun ja niiden rajapinta on vahvasti myös sosiaali- ja terveystaluuissa. (Owal Group, 2017)

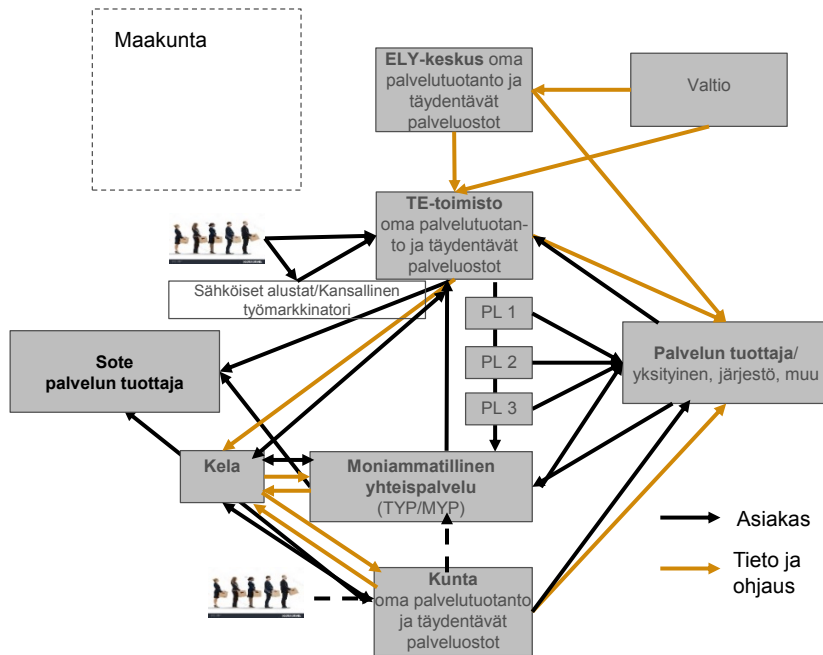
Palvelumarkkinat etenkin vaikeimmin työllistyvien osalta ovat Suomessa vielä kehittymättömät, joten työnvälitystehtävän laajamittaisempi siirtyminen yksityisille palveluntuottajille edellyttäisi palveluntuottajien prosessien kehittämistä laajempia työnhakija-asiakasvolyymejä palveleviksi sekä markkinoiden kehittämistä kilpailullisiksi. Haasteena yksityisen palvelutuotannon laajentumisen kannalta on etenkin se, voidaanko ja miten nykyisenkaltaisilla toiminta- ja hankintamalleilla tai muilla keinoin edistää työnvälitykseen liittyvien kilpailullisten palvelumarkkinoiden kehittämistä Suomeen sekä millaista signaalia ja ohjausta palvelun järjestäjän tulisi jatkossa kohdentaa yksityisten palveluntarjoajien suuntaan.

Toimijoiden väliset rajapinnat pitkäaikaistyöttömän palveluprosessissa

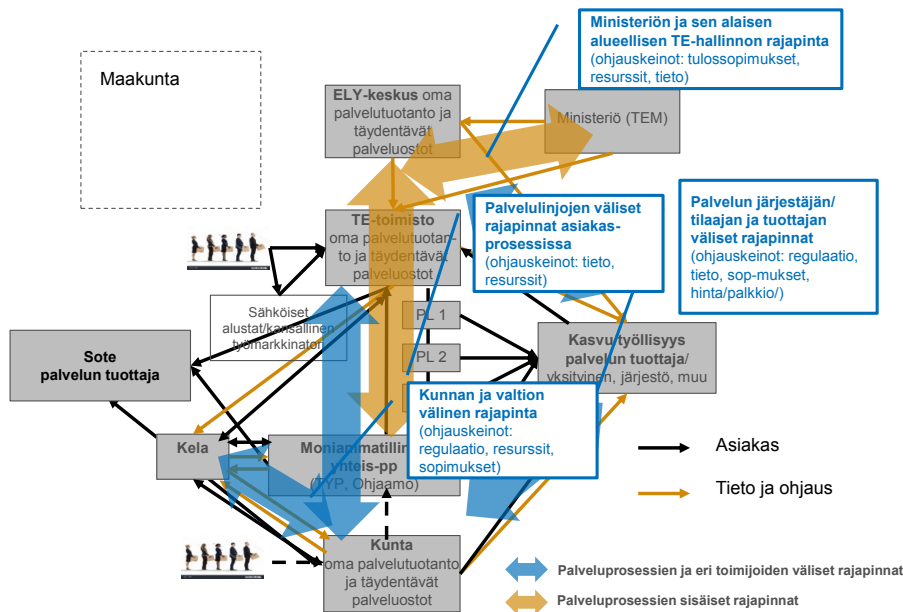
Edellä kuvatun mukaisesti keskeiset eri toimijoiden väliset yhdys- ja rajapinnat pitkäaikaistyöttömien asiakas- ja tietovirroissa muodostuvat a) työ- ja elinkeinoministeriön ja sen alaisen alueellisen TE-hallinnon välille, b) valtion TE-hallinnon sisäisesti eri palvelulinjojen välille, c) julkisen työvoimapalvelun palvelun järjestäjän ja palvelun tuottajan välille sekä d) valti-

¹⁵ Owal Group 2017. Markkinavuoropuhelu kasvupalvelujen tueksi. Analyttisen tuen raportti. Työ- ja elinkeinoministeriö – loppuraportti.

on ja kuntien työllisyyspalveluiden välille (mm. TYPit). Kuvioissa 3 ja 4 on esitetty pitkäaikaistyöttömien nykyisen palveluprosessin keskeiset rajapinnat eri toimijoiden välillä asiakas- ja tietovirtojen perusteella.



Kuvio 3. Asiakas- ja tietovirrat pitkäaikaistyöttömien palveluprosessissa keskeisten toimijoiden välillä.



Kuvio 4. Eri toimijoiden väliset rajapinnat pitkäaikaistyöttömien palveluprosessissa

3.1.3. Rajapintoihin liittyviä haasteita ja hyviä käytäntöjä

Nykyiseen palvelumalliin liittyviä yleisiä haasteita

TE-hallinnon nykyinen rakenne ja prosessit ovat syntyneet pitkällä aikavälillä lukuisten toisiinsa seuranneiden uudistusten kautta. Työhallinnon rakenne, ohjausjärjestelmä ja prosessit sekä organisoituminen TE-toimistoittain on nykyisellään varsin toimiva. Isoimmat haasteet

siinä liittyvät mm. henkilöresurssien vähäisyyteen (suhteessa asiakasmääriin), asiakkaiden heikkoon ohjautumiseen palveluiden välillä ja etenemiseen palveluprosessissa, palvelulinjojen eriytymiseen, teknisten järjestelmien keskeneräisyyteen (sähköiset palvelut) ja yhteensopimattomuuteen, palvelujen yhdenvertaiseen saatavuuteen ja laatuun sekä sisäisten ja ulkoisten voimavarojen kokonaisuuden hallintaan ja niiden käytön optimointiin. Työvoimapolitiittinen palvelujärjestelmä nähdään myös liian toimenpidetyöntöiseksi. Palvelujärjestelmässä korostuvat edelleen liiaksi asiakkaan tarpeiden sijaan tarjolla olevat toimenpiteet ja palvelut (mm. Tonttila 2015).¹⁶ Kaikkein kriittisimpien näkemysten mukaan järjestelmä on pirstaleinen ja sitä vaivaa kokonaisstrategian puute. Osittain tämä näkyy mm. asiakaskohtaisen palveluprosessin koordinoimisen heikkoutena sekä epäselvyyksinä toimenpiteistä ja vastuista valtion ja kuntien välillä pitkäaikaistyöttömyyden hoidossa.

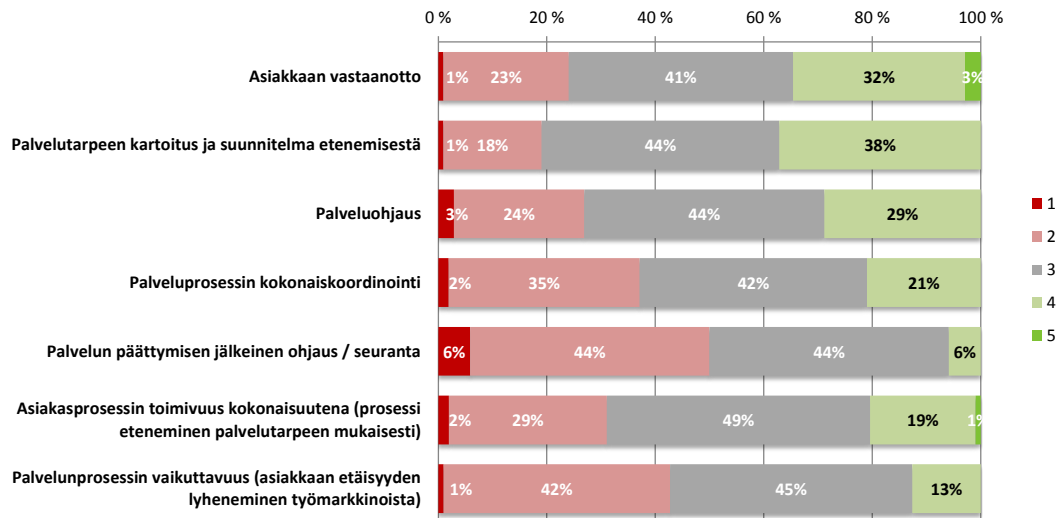
Työvoimapolitiittisten toimenpiteiden vaikuttavuus on useassa tutkimuksessa osoittautunut varsin heikoksi, etenkin vaikeimmin työllistettävien osalta. Syitä tähän ovat mm. aktivointitoimien vähäisyys (mm. suhteessa useisiin vertailumaihin), resurssien niukkuudesta johtuva asiakaskohtaisesti räätälöityjen palvelujen niukkuus sekä liian myöhäinen panostaminen työllistymistä edistäviin toimiin ja muihin aktiivitoimiin. Mm. VTV:n tarkastushavaintojen perusteella vaikuttavuuden parantaminen edellyttäisi entistä yksilöllisempiä ja sisällöltään laadukkaita toimenpiteitä, jotka ovat myös riittävän pitkäaikaisia. Tällaiset toimenpiteet tulevat kuitenkin kalliiksi ja niiden panos-tuotosuhde saattaa jäädä alhaiseksi. Tämä nähdään kuitenkin ainoaksi keinoksi monien pitkään työttömänä olleiden saamiseksi takaisin avoimille työmarkkinoille.¹⁷

Pitkäaikaistyöttömien palveluprosessin toimivuudesta ei viime vuosina ole tehty kokonaisvaltaista selvitystä. Sen sijaan erilaista työllisyyskokeiluista ja kuntien toiminnasta pitkäaikaistyöttömyyden hoidossa on tehty useitakin erillisselvityksiä. Loppuvuodesta 2017 tämän tutkimuksen osana tehdyn kyselytutkimuksen¹⁸ perusteella pitkäaikaistyöttömien palveluprosessi toimii kohtuullisen hyvin palveluprosessin alkuvaiheessa (asiakkaan vastaanotto ja palvelutarpeen kartoitus), mutta huonommin palveluprosessin muissa osissa. Toimivuuden kannalta ongelmalliseksi koettiin erityisesti palvelukokonaisuuden kokonaiskoordinaatio, palvelun päättymisen jälkeinen seuranta ja ohjaus sekä palveluprosessin kokonaisvaikuttavuus (kuviokuva 5). Kokonaiskoordinaation sekä asiakkaan seurantaan ja palveluohjaukseen liittyvien ongelmien vuoksi suurena uhkana on, että asiakkaat eivät saa palvelutarpeittensa mukaista palvelua ja ”unohtuvat” prosessin suvantokohtiin tai jäävät ”pyörimään” prosessiin.

¹⁶ Tonttila Jarkko (2015). Työpolitiikan palvelurakennearviointi. ”Asiakslähtöisempää ja tuloksellisempaa palvelua”. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu, Työ ja yrittäjyys 1/2015.

¹⁷ Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus 7/2011 Pitkäaikaistyöttömien työllistyminen ja syrjäytymisen ehkäisy. Tuloksellisuustarkastuskertomus 229/2011

¹⁸ Kysely pitkäaikaistyöttömien palveluista maakunnan kasvupalveluita valmistelleiden työryhmien jäsenille, ELY-keskusten asiantuntijoille sekä TE-toimistojen johtajille ja 3. palvelulinjan vastaaville.



Kuvio 5. Pitkäaikaistyöttömien nykyisen palveluprosessin arvioitu toimivuus (Lähde: Kysely pitkäaikaistyöttömien palveluista, syksy 2017).

Nykytilanteessa pitkäaikaistyöttömien palveluprosessin yleiset haasteet kiteytyvät tehdyn kyselyn vastausten perusteella etenkin seuraaviin teemoihin:

- Palvelujen laadussa ja saavuudessa on suuria alue- ja kuntakohtaisia eroja.
- Pitkäaikaistyöttömien kokonaisuuden palveluihin tehdyt resurssien leikkaukset ovat vaikuttaneet negatiivisesti palvelujen laatuun ja saatavuuteen; resurssit ovat monessa yhteydessä riittämättömät.
- Kokonaiskoordinaatio palveluprosessista ja asiakkaasta on puutteellinen, joten palvelukokonaisuutta ei todellisuudessa muodostu.
- Pitkäaikaistyöttömien ryhmä on palvelutarpeitaan hyvin heterogeeninen. Joukossa on paljon asiakkaita, jotka eivät hyödy TE-palveluista, eivätkä ole olemassa olevien palveluiden avulla työllistettävissä työelämään.
- Tässä asiakasryhmässä on myös paljon moniammatillista palvelua tarvitsevia asiakkaita, joiden palvelutarvetta ei kyetä tunnistamaan ja eikä näiden palvelutarpeen mukaisia palveluja olisi myöskään tarjolla TE-palvelujen piirissä.

Rajapintahaasteiden ratkaisemiseksi nähtiin mm. nykyisen tuetun työllistämisen mallin edelleen monialaistamista ja kehittämistä; resurssien, toimivallan ja välineiden keskittämistä yhdelle taholle sekä kolmannen sektorin integrointia vahvemmin mukaan palveluprosessiin. Järjestökenttää ja välityömarkkinoita pidetään merkittävinä toimijoina pitkäaikaistyöttömyyden hoidossa. Maakunta- ja kasvupalvelu-uudistusten kautta niiden tuleva rooli maakunnallisissa malleissa on jäänyt epäselväksi.

Toimijarajapintoihin liittyviä haasteita

Työnhakijan palveluprosessin osalta eri toimijoiden rajapinnat ovat olleet viime vuodet varsin vakiintuneita. Työhallintoa ja työvoimapalvelujen järjestelmää sekä työttömyysturvaan liittyviä vastuita on kuitenkin jatkuvasti uudistettu, millä on osaltaan ollut vaikutusta eri toimijoiden yhteistyöhön ja asiakasrajapintojen sisältöihin. Työhallinnon sisällä toteutettiin vuoden 2013 alusta julkisen työvoimapalvelun palvelurakennemuutostus, jolloin TE-palvelut orga-

nisointiin kolmeen palvelulinjaan, laajennettiin TE-toimistojen sähköisiä asiointimahdollisuuksia sekä uudistettiin TE-toimistoverkosta. Uudistus eriytti asiakkaiden palveluprosessit TE-hallinnossa erilleen toisistaan sekä harvensi TE-toimistojen verkosta. Vastaavasti muutokset työmarkkinatuen kustannusosuuksissa valtion ja kuntien välillä (2006 ja 2015) ovat vaikuttaneet valtion ja kuntien yhteistyöhön ja työnjakoon työllisyyden hoidossa erityisesti pitkäaikaistyöttömien osalta. Kuntien intressit aktivoida pitkäaikaistyöttömiä ja vähentää sitä kautta kuntien kustannuksia työmarkkinatuesta ovat työmarkkinatukiudistusten myötä lisääntyneet. Kuntien rooli työllisyyden hoidossa on muutenkin viime vuosina vahvistunut mm. erityyppisen projektitoiminnan sekä kuntien omaehtoisesti tuottamien työllistymispalvelujen ja TYP-toiminnan kautta.

Työttömyysturvan osalta iso viimeaikainen rakenteellinen muutos valtion työhallinnon ja KELA:n välillä oli TE-toimistojen työttömyysturvatehtävien siirtyminen KELA:lle ja työttömyyskassoille vuoden 2018 alusta. Vastaavasti toimeentulotuen myöntövastuu siirtyi kunnilta Kelalle. Paljon julkisuutta ovat viime aikoina saaneet myös työttömien määräaikaishaastattelujen aikavälin tihentäminen vuoden 2017 alusta sekä vuoden 2018 alusta käyttöön otettu sosiaaliturvan aktiivimalli. Näillä on iso vaikutus pitkäaikaistyöttömien asiakaspalveluprosessiin, mutta eri toimijoiden yhteistyöhön, työnjakoon ja rajapintoihin niillä ei näyttäisi olevan merkittävää vaikutusta. Kyseiset uudistukset vaikuttavat kuitenkin merkittävästi pitkäaikaistyöttömien palveluprosessiin myös tulevassa maakunnallisessa mallissa.

Pitkäaikaistyöttömien palveluprosessin näkökulmasta nykyisten toimijarajapintojen haasteet liittyvät ennen kaikkea asiakasprosessin omistajuuteen, palvelujen koordinointiin sekä asiakkaiden ja informaation (erityisesti asiakastiedon) liikkumiseen eri toimijoiden välillä. Pitkäaikaistyöttömien osalta erityisenä haasteena voidaan pitää asiakkaiden heikkoa liikkuvuutta palvelujen välillä; työhallinnossa liikkuvuutta eri palvelulinjojen välillä sekä liikkuvuutta laajemmin työllisyys- ja sote-palvelujen välillä. Yleisenä palveluprosessin vaikuttavuuden haasteena tässä on siirtymien/liikkuvuuden tekeminen kannustaviksi ja kannattaviksi niin työnhakkijoille, kuin myös palvelun järjestäjille ja tuottajille. Tässä tarvitaan kunta-valtio-yhteistyön oleellista lisäämistä etenkin sosiaali-, terveys-, koulutus- ja työvoimapolitiikassa.

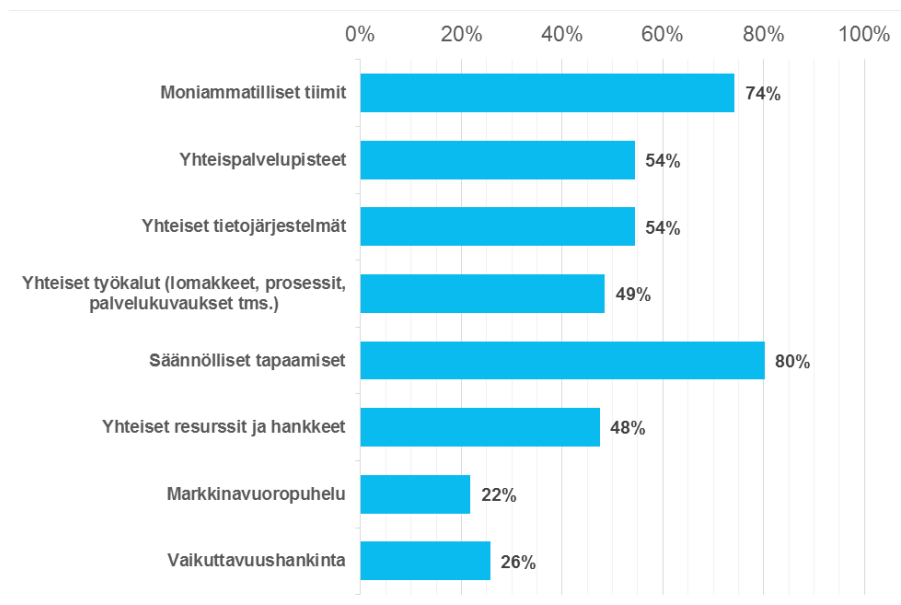
Sisäisesti työhallinnon ohjausrakenne ja palvelujen organisointi on suhteellisen toimiva, eikä ministeriön, ELY-keskusten ja TE-toimistojen keskinäisissä sisäisissä suhteissa (työnjako, johtaminen, ohjaus, yms.) tai rajapinnoissa (asiakkaiden ja informaation liikkuminen) ole tällä hetkellä suurempia ongelmia tai haasteita. Työhallinnon sisäiset haasteet asiakkaan palveluprosessissa ja liittyvät yleisellä tasolla ennen kaikkea resurssiongelmiin prosessin eri vaiheissa sekä sähköisten järjestelmien ja monikanavapalvelujen keskeneräisyyteen. TE-toimistotasolla rajapinta-haasteet asiakasprosessissa liittyvät erityisesti yksittäisten palvelujen suureen määrään ja hajanaisuuteen, palvelulinjojen ja asiakkaiden eriytymiseen (mm. asiakkaiden heikko ohjautuminen palveluiden ja palvelulinjojen välillä sekä eteneminen palveluprosessissa) sekä asiakkuuksien kokonaiskoordinoinnin puutteisiin TE-toimiston sisäisissä prosesseissa. Haasteena ovat myös puutteellinen tieto ja puutteelliset seurantajärjestelmät työllistymistä tukevien toimien ja muiden aktiivitoimien vaikutuksista etenkin vaikeasti työllistyvien osalta (mm. yksilölliset siirtymät ja eteneminen työllistymispolulla).

Loppuvuodesta 2017 tämän tutkimuksen yhteydessä tehdyn kyselytutkimuksen perusteella nykyisessä pitkäaikaistyöttömien palveluprosessissa yhteistyön toimivuudessa on yleisellä tasolla haasteita etenkin ELY-keskusten ja moniammatillisten palvelupisteiden/verkoston (TYP/MYP) suhteissa, kuntien ja Kelan välisissä suhteissa sekä kuntien ja työllisyyspalvelun tuottajien välisissä suhteissa. Koetut haasteet liittyvät ennen kaikkea asiakkaiden ja asiakastiedon heikkoon liikkuvuuteen eri toimijoiden välillä käytännön toiminnan tasolla. Syiksi prosessihaasteisiin ja ongelmiin nähtiin mm. toimijoiden moninaisuus ja toiminnan päällekk-

käisyydet, palveluohjauksen (erityisesti siirtymävaiheen tuki) puutteellisuus, sote-palvelujen heikko kytkeytyminen työnhakijan asiakasprosessiin (palvelutarpeen ei pystytä vastaamaan) sekä TE-palveluiden heikko resursointi. Huomionarvoista kyselyn tuloksissa on se, että kuntapuolen edustajien vastauksissa nykyisen palvelumallin ongelmina korostetaan vahvasti TE-toimiston asiakaspalveluprosessien toimimattomuutta (syy toimimattomissa prosesseissa), kun taas TE-hallinnon edustajien vastauksissa ongelmien keskeiseksi syyksi katsottiin resurssipuutteita (prosessit kunnossa, mutta ne eivät toimi resurssivajeen takia optimaalisesti).

Toimijarajapintoihin liittyviä onnistumisia ja hyviä käytäntöjä

Käytännön tasolla eri toimijoiden välisiä rajapintoja on pyritty hallitsemaan monin eri tavoin. Kyse on paitsi institutionaalisesta toiminnasta eri organisaatioiden välillä (mm. moniammatilliset poikkihallinnolliset palvelupisteet, yhteiset tietojärjestelmät yms.), erityisesti eri henkilöiden keskinäisestä tiedonvaihdosta ja yhteydenpidosta päivittäisessä työssä. Loppuvuodesta 2017 tehdyn kyselytutkimuksen perusteella käytetyimpiä tapoja hallita toimijoiden välisiä rajapintoja pitkäaikaistyöttömien palveluissa ovat säännölliset tapaamiset eri viranomaisten kesken, moniammatillisten tiimien käyttö (mm. TYP-tiimit, TYKE-tiimit), eri viranomaisten yhteispalvelupisteet sekä yhteiset tietojärjestelmät. Muita toimijarajapintoihin liittyviä toimintatapoja maakunnissa ovat mm. yhteisten työkalujen (kuten lomakkeiden, palvelukuvausten yms.) käyttö, yhteishankkeiden toteutus sekä vaikuttavuusperusteinen hankinta. Markkinavuoropuhelua (palvelun järjestäjän ja tuottajan välisessä rajapinnassa) ilmoitti käyttäneensä reilu viidennes vastaajista (kuvio 6).



Kuvio 6. Rajapintayhteistyön muotoja pitkäaikaistyöttömien palveluissa. (Lähde: Kysely pitkäaikaistyöttömien palveluista, syksy 2017).

Kyselyn perusteella etenkin erilaisia moniammatillisia tiimejä on syntynyt, otettu käyttöön ja viime aikoina lisätty (mm. TYP, ohjaamo ja TYKE-tiimit, joissa mukana myös terveydenhuollon edustus). Yhteistyö näissä perustuu välittömään tiedon ja asiantuntemuksen vaihtoon. Samoin erilaiset kuntien ja valtion työhallinnon yhteiset työllisyyspilotit ja muut kokeilut ovat yleistyneet viime vuosina. Kokeiluilla pyritään vaikuttamaan moniin yhteistyörakenteisiin ja lisäämään palveluintegraatiota. Niissä yhdistyvät asiakkaiden lisäksi yhteiset resurssit. Yhteistyön lisääntymisen kautta myös asiakasta koskeva tietojen vaihto eri viranomaisten kesken on nopeutunut ja yksinkertaistunut. Yhteisistä järjestelmistä kehuja saa lähinnä TYP (TYPPI-järjestelmä). Vastaavasti erilaisten kokeilujen kautta on mahdollistettu yhteisten

tietojärjestelmien (esim. URA, Wilma) laajamittainen hyödyntäminen. Järjestelmiä kehitetään koko ajan ja verkkopalvelujen kehityksellä nähdään olevan tässä erityisen merkittävä rooli.

Myös yhteispalvelupisteiden käyttö on lisääntynyt. Useisiin kuntiin on luotu yhteispalvelupisteitä, joissa on vaihtelevasti julkisia palveluita; yleensä ainakin TE-hallinnon ja kaupungin työllisyyspalveluita, Kelan palveluita sekä sosiaalitoimen palveluita. Joillain alueilla on myös investoitu mm. yhteisiin tiloihin. Esimerkiksi Keski-Suomessa on solmittu yhteis- ja etäpalvelusopimukset 12 kunnan kanssa ja niissä pääpaino on tuetun työllistämisen asiakkaiden palvelussa. Osittain yhteispalvelupisteiden runsastumisen taustalla on TE-palvelurakenteen uudistaminen vuonna 2012. Tällöin TE-toimistot lakkautettiin lukuisista kunnista ja siirryttiin nykyiseen 15 TE-toimiston malliin.

Säännölliset tapaamiset ovat arkipäivää ja vakiintunein tapa hoitaa rajapintoja. Kyselyn vastauksissa mainitut systemaattiset yhteistyötapaamiset pitkäaikaistyöttömyyden hoidossa liittyvät mm. työllisyys Hankkeiden ohjausryhmätyöskentelyyn, työpajayhteistyöhön, TYP johtoryhmätyöhön, ostopalvelujen tuottajien kanssa järjestettäviin yhteistapaamisiin (TE, ELY, palveluntuottaja), välityömarkkinatoimijoiden tapaamisiin ja kuntien työllisyysneuvonpidon tapaamisiin. Lisäksi useilla alueilla on kuntien yhteisiä alueellisia työllisyysstrategioita ja työllisyysneuvonpidon ohjelmia. Toisaalta useilla alueilla tuotiin esille, että yhteistyö eri toimijoiden kesken on puutteellista ja että foorumeja ja työkaluja tähän on työllisyystoimijoiden kesken liian vähän. Yhteisiä työkaluja (kuten lomakkeita, toimintaprosesseja, palvelukuvauksia tms.) ei näyttäisi olevan vielä kovin runsaasti käytössä. Näitä kuitenkin pyritään kehittämään laajalti ja esimerkiksi TYP-prosesseja on mallinnettu ja kuvattu yhteisin lomakkein. Esimerkiksi Seinäjoen kaupunki käyttää TE-toimiston käyttämää ENO-lomaketta, joka sisältää tärkeitä yhteisiä asiakastietoja. Samoin Etelä-Pohjanmaalla on sovittu välityömarkkinatoimijoiden ja työllisyyspalveluiden kanssa yhteisestä ohjausprosessista, jossa on mm. tehty ohjausta helpottavia palvelukuvauksia. Kanta-Hämeessä on puolestaan otettu käyttöön Kompassi-arviointityökalu, joka on TYPin kautta maakunnallinen.

Markkinavuoropuheluihin ja vaikuttavuushankintoihin liittyen maakunnissa on menossa useita kokeiluja. Markkinavuoropuhelu ja vaikuttavuusperusteinen palveluhankinta näyttäisivät olevan työllisyyden hoidosta vastaaville toimijoille syksyllä 2017 tehdyn kyselyn perusteella hyvin yleisiä menettelytapoja myös pitkäaikaistyöttömiä koskevissa ulkoisissa palveluhankinnoissa.¹⁹ Yhdistyksiltä hankitaan jo vaikuttavuuteen perustuen esimerkiksi kuntouttavaa työtoimintaa. Valmisteilla on myös erilaisia tulospäätteisiä SIB-malleja (esim. Pirkanmaa, Päijät-Häme, Varsinais-Suomi). Näiden osalta hyvänä käytäntönä tuotiin esiin se, että tulospäätteisyys huomioidaan yhtenä maksuperusteena, mutta erityisesti palvelumarkkinan rakentamisen alkuvaiheessa käytetään myös kiinteää suoritemaksua. Näin riskiä siirretään palveluntuottajille vähitellen sekä tuetaan mahdollisuutta tehdä esimerkiksi uusia palveluinvestointeja (vrt. Britannian prime contractor -malli)²⁰.

3.2. Pitkäaikaissairaat

WHO:n määritelmän mukana pitkäaikaissairaudella tarkoitetaan pitkäkestoista kroonista sairautta, joka on seurausta yhdistelmästä geneettisiä, fysiologia sekä ympäristöön ja käytökseen liittyviä tekijöitä. Yleisimpiä pitkäaikaissairauksia ovat mm. sydän- ja verisuonisai-

¹⁹ Vastausten perusteella (kuva x) vaikuttavuushankintaa ja markkinavuoropuhelua oli käyttänyt noin joka neljäs vastaajista. Vastaajien joukossa oletettavasti vain pieni osa vastaajista toteuttaa ulkoisia palveluostoja, joten erittäin todennäköisesti vaikuttavuushankinta ja markkinavuoropuhelu ovat erittäin vakiintuneita menettelytapoja ulkoisia palveluhankintoja tehtäessä.

²⁰ Iso-Britanniassa siirryttiin vuonna 2011 ns. Prime Contractors- malliin, jossa lukuisten tuottajien ja sopimusten sijaan palvelut ostetaan kilpailutuksen kautta kahdeksaltatoista suurelta yritykseltä. Nämä puolestaan edelleen alihaikivat tarvitsemaan palveluja pienemmillä toimijoilla.

raudet, syöpätaudit, krooniset hengityselinsairaudet kuten astma sekä diabetes.²¹ Rajapintakysymysten näkökulmasta on syytä tarkastella erikseen nk. elämäntapasairauksia, joissa ennaltaehkäisy on keskeisessä asemassa ja pitkäaikaissairauksia, joiden syntyyn elintavoilla ei ole yhtä suoraa kytköstä, kuten autoimmunisairaudet.

3.2.1. Pitkäaikaissairaiden palveluprosessin nykymalli

Monissa pitkäaikaissairauksissa diagnosointi, hoito ja seuranta toteutetaan pääasiallisesti kunnan perusterveydenhuollossa. Perusterveydenhuollon palveluita pitkäaikaissairaille voivat myös tarjota työterveyshuolto ja yksityiset palveluntuottajat. Tyypillisessä palveluprosessissa asiakkaan hoidosta vastaavat perusterveydenhuollon terveyskeskukset, joissa pitkäaikaissairaus diagnosoidaan, pitkäaikaissairauden hoitoon määritellään hoitosuunnitelma ja joissa asiakkaan hoitotasapainoa seurataan. Pitkäaikaissairauksista esim. diabetes seuraa tätä palveluprosessia.

Pitkäaikaissairauksissa, joissa perusterveydenhuolto ei pysty mm. toteuttamaan pitkäaikaissairauden diagnosointiin vaadittavaa tutkimusta, erikoissairaanhoidon vastaa taudin diagnosoinnista ja hoitotasapainon määrittelemisestä. Palveluprosessissa asiakas lähetetään erikoissairaanhoidon pitkäaikaissairautta epäiltäessä ja pitkäaikaissairaiden ollessa tasapainossa asiakas palaa perusterveydenhuoltoon seurattavaksi. Pitkäaikaissairauksista esim. reuma seuraa tätä palveluprosessia. On myös mahdollista, että pitkäaikaissairaus todetaan akuuttien oireiden perusteella päivystyksessä, jolloin diagnosointi ja hoidon aloitus tapahtuu erikoissairaanhoidossa (esimerkiksi 1-tyyppin diabetes tai sydänkohtauksen yhteydessä todettu sepelvaltimotauti).

Pitkäaikaissairauksien hoidossa on tärkeää pitkä hoitosuhde asiakkaan ja hoidosta vastaavan palveluntuottajan välillä. Lähtökohta pitkäaikaissairauden hoitamiseksi on hoitotasapainon löytäminen asiakkaan sairauteen ja sen ylläpitäminen. Tässä suunnitelmallinen ja jatkuva hoito on keskeisessä roolissa. Pitkäaikaissairauden hoitoon määritellään asiakkaan yksilöllinen hoitosuunnitelma ja sen toteutumista sekä sairauden kokonaistilannetta arvioidaan hoidosta vastaavan palveluntuottajan toimesta tasaisin väliajoin. Hoidon jatkuvuuden tärkeys korostuu etenkin, jos asiakkaan palveluntuottaja vaihtuu. Tällöin hoidon onnistumisen kannalta on kriittistä, että asiakkaan tiedot ja hoitosuunnitelma siirtyvät uudelle palveluntuottajalle.

Pitkäaikaissairauksien hoidossa asiakkaan omahoito ja sitoutuminen hoitoon on myös tärkeää. Hoitosuunnitelma tulee laatia yhdessä asiakkaan kanssa ja sen tarkoitus on tukea asiakkaan omahoidon toteutumista esim. lääkehoidossa ja terveydentilan seurannassa. Osa omahoidosta on myös asiakkaan pitkäaikaissairauden johdosta tekemät elämäntapamuutokset mm. liikunnan ja ravitsemuksen osalta. Elämäntapamuutoksilla voidaan tukea hoidon onnistumista ja yhdessä hoidon kanssa ennaltaehkäistä pitkäaikaissairaudesta johtuvia vaivoja ja komplikaatioita. Pitkäaikaissairaudesta johtuvissa komplikaatioissa hoidon tulee kuitenkin olla oikea-aikaista ja pyrkiä palauttamaan asiakas takaisin hoitotasapainoon.

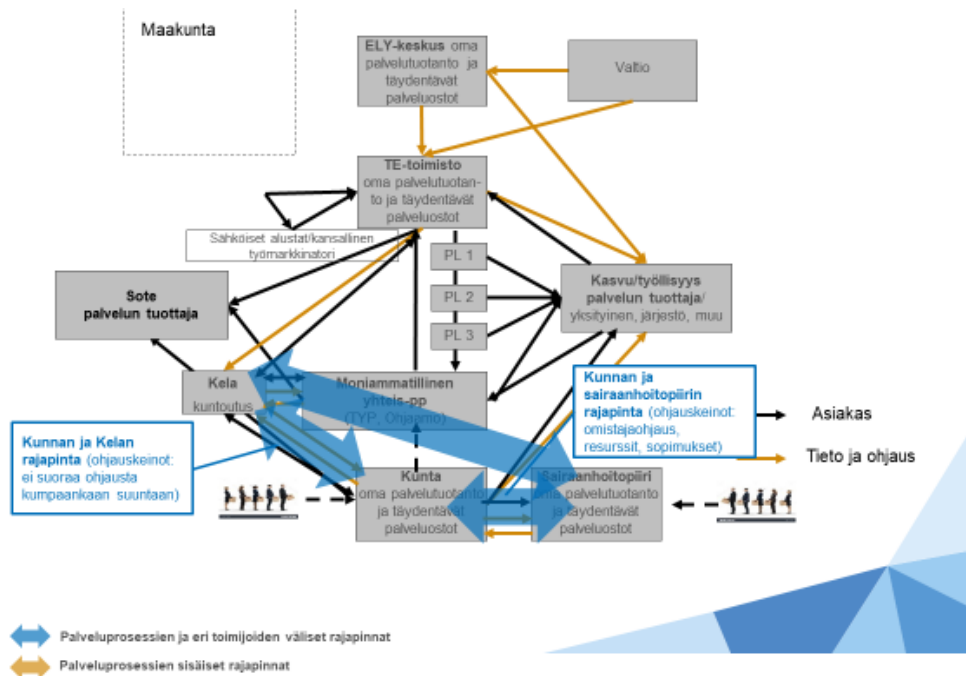
Elämäntapamuutokset ovat keskeisessä asemassa myös pitkäaikaissairauksien ennaltaehkäisyssä. Riittävä liikunta, terveelliset ruokailutottumukset, tupakoimattomuus ja osallisuus yhteiskuntaan edistävät terveyttä ja ehkäisevät monia pitkäaikaissairauksia. Sosiaali- ja terveyspalveluilla on kuitenkin vain rajallinen mahdollisuus vaikuttaa elämäntapoihin – eiväthän asukkaat välttämättä edes käytä palveluita, kun eivät vielä ole sairastuneet. Kuntien tekemä hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen liikuntatoimissa, sivistystoimissa, kulttuuri-

²¹ Noncommunicable diseases (2017), WHO, <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs355/en/> (tarkistettu 20.3.2018)

toimessa sekä asuinympäristöjen kehittämisessä ovat ennaltaehkäisyssä sote-palveluiden toimenpiteitä tehokkaampia. Täten maakuntien ja kuntien välistä yhteistyötä on tärkeä tehdä myös strategisella tasolla ja organisaatioiden välillä, eikä pelkästään asiakasrajapinnassa ja jo sairastuneiden kuntalaisten palveluketjujen koordinoinnissa.

3.2.2. Pitkäaikaissairaiden palveluprosessin eri toimijat ja toimijoiden väliset rajapinnat

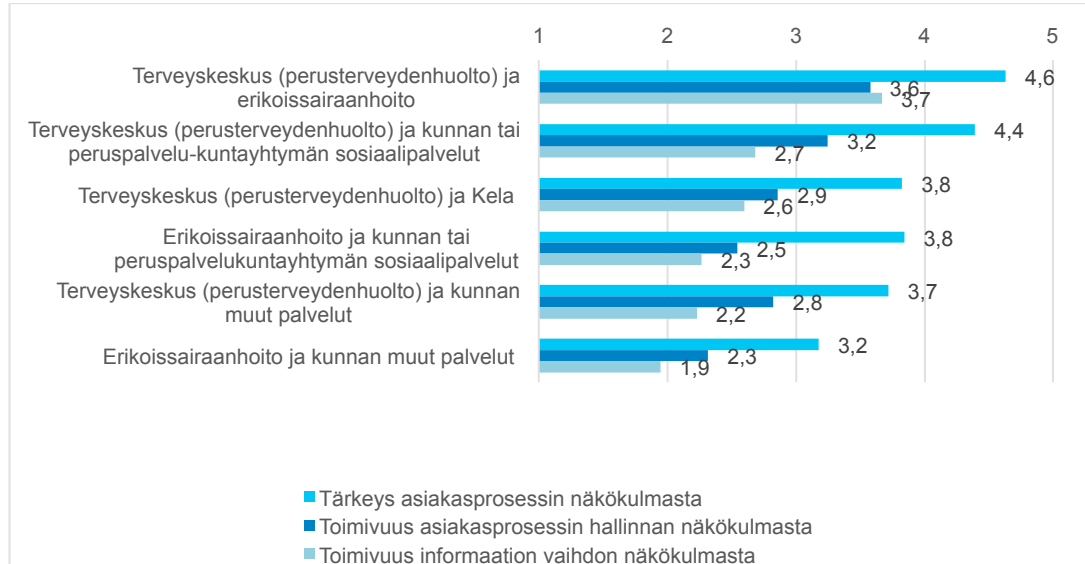
Palveluprosessin rajapinnat syntyvät asiakkaan tai tiedon liikkua palveluntuottajalta toiselle. Pitkäaikaissairaiden kohdalla tyypillinen rajapinta on kunnan vastaaman perusterveydenhuollon ja sairaanhoitopiirin tarjoaman erikoissairaanhoidon välillä. Syynä asiakkaan siirtymiselle voi olla edellä kuvatun mukainen taudin diagnosointi ja hoitotasapainon määrittäminen. Myös esimerkiksi pitkäaikaissairauteen liittyvissä komplikaatioissa asiakas siirtyy perusterveydenhuollosta erikoissairaanhoidon hoidettavaksi. Muita rajapintoja pitkäaikaissairaiden kohdalla voi syntyä mm. kunnan sosiaalipalveluihin, Kelaan, kunnan muihin palveluihin kuten liikuntapalveluihin sekä yksityisen tai 3. sektorin palveluihin. Monilla sosiaalipalveluiden asiakkaila on yksi tai useampi pitkäaikaissairaus (etenkin vanhuspalveluiden asiakkaila), jolloin palvelukokonaisuuksien koordinointi sosiaali- ja terveyspalveluiden kesken on tärkeää. Kela puolestaan tarjoaa kuntoutusta ja myöntää korvauksia tiettyjen pitkäaikaisten sairauksien hoitoon määrättyistä lääkkeistä sekä vammaistukea pitkäaikaissairaille, joiden toimintakyky on heikentynyt. Pitkäaikaissairaiden palveluprosessin asiakas- ja tietovirtoja rajapinnoilla on esitetty alla olevassa kuviossa (kuvio 7).



Kuvio 7. Pitkäaikaissairaiden palveluprosessit ja asiakasvirrat.

Selvityksen osana toteutetun pitkäaikaissairaiden palveluketjujen nykytilaa koskevan kyselyn perusteella pitkäaikaissairaiden palveluprosessin tärkeimpiä rajapintoja ovat perusterveydenhuollon terveyskeskuksen ja erikoissairaanhoidon välinen rajapinta sekä perusterveydenhuollon terveyskeskuksen ja kunnan/peruspalvelukuntayhtymän sosiaalipalvelujen välinen rajapinta. Kaikki kyselyssä tunnistetut pitkäaikaissairaiden rajapinnat koettiin tär-

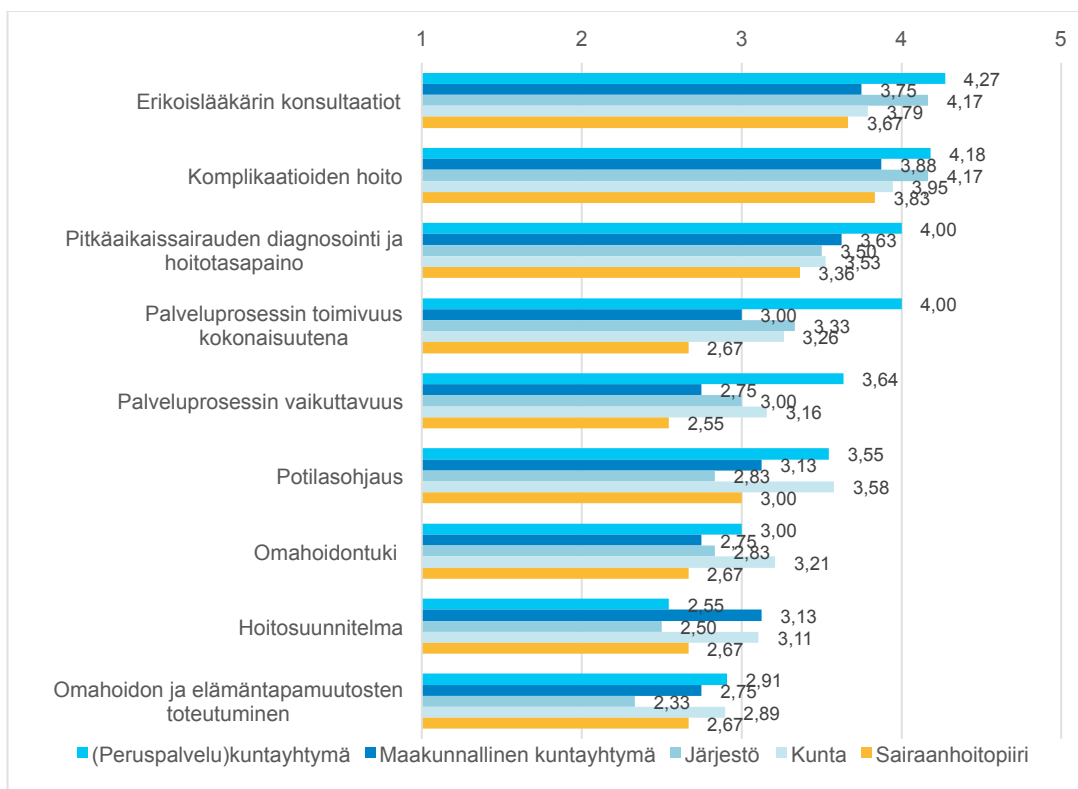
keiksi, mutta vähiten tärkeä oli erikoissairaanhoidon ja kunnan muiden palveluiden välinen rajapinta. Lisäksi kyselyyn vastanneet nostivat esiin muina tärkeinä rajapintoina mm. terveydenhuollon sekä yksityisten palveluntuottajien, järjestöjen tai työterveydenhuollon väliset rajapinnat. Arviot pitkäaikaissairaiden rajapintojen tärkeydestä on esitetty kuviossa 8.



Kuvio 8. Pitkäaikaissairaiden rajapintojen tärkeys ja toimivuus (tärkeys: 1 = ei lainkaan tärkeä – 5 = erittäin tärkeä, toimivuus: 1 = toimii erittäin huonosti – 5 = toimii erittäin hyvin). Lähde: Kysely pitkäaikaissairaiden palveluista, syksy 2017

Pitkäaikaissairaiden palveluprosessin rajapintojen toimivuudessa nähtiin puolestaan kehitettävää niin asiakasprosessin hallinnan näkökulmasta kuin informaation vaihdon näkökulmasta. Lisäksi lähes kaikilla rajapinnoilla terveyskeskuksen ja erikoissairaanhoidon välistä rajapintaa lukuun ottamatta informaation vaihto toimi huonommin kuin asiakasprosessin hallinta. Toimivin rajapinta nykymallissa on terveyskeskuksen ja erikoissairaanhoidon välillä ja huonoin erikoissairaanhoidon ja kunnan muiden palveluiden välillä. Kokonaisuudessaan rajapintojen tärkeys ja toimivuus korreloivat kyselyssä. Tärkeämmäksi koettujen rajapintojen koettiin myös toimivan paremmin.

Kyselyssä pitkäaikaissairaiden palveluprosessin osien toimivuudessa nähtiin eroja. Parhaiten koettiin toimivan erikoislääkäreiden konsultaatioiden, komplikaatioiden hoidon sekä pitkäaikaissairauden diagnosoinnin ja hoitotasapainon ylläpidon. Palveluprosessin huonoiten toimivat osat olivat puolestaan omahoidon ja elämäntapamuutosten toteutuminen, hoitosuunnitelma sekä omahoidontuki. Arviot palveluprosessin osien toimivuudesta on esitetty kuviossa 9. Palveluprosessin osien toimivuudessa oli jonkin verran hajontaa riippuen vastaajan organisaatiosta. Esimerkiksi peruspalvelukuntayhtymien edustajat kokivat palveluprosessin toimivan kokonaisuutena hyvin, mutta sairaanhoitopiirien edustajat kokivat sen lähes huonoksi.



Kuvio 9. Pitkäaikaissairaiden palveluprosessin toimivuus (1 = toimii erittäin huonosti – 5 = toimii erittäin hyvin). Lähde: Kysely pitkäaikaissairaiden palveluista, syksy 2017

3.2.3. Palveluprosessiin ja rajapintoihin liittyvät haasteet ja hyvät käytännöt

Nykymallin yleisiä haasteita

Selvityksen osana tehdyssä tarkastelussa tunnistettiin pitkäaikaissairaiden palveluprosessin ja rajapintojen haasteita nykymallissa. Yksi merkittävä haaste on, että palveluprosessista puuttuu pitkälti vastuutaho, joka vastaisi asiakkaan koko hoitopolusta eri palveluntuottajien välillä ja hallitsisi näin ollen asiakkaiden liikkumisen rajapinnoilla. Nykymallissa vastuu siirtyy asiakkaan mukana palveluntuottajalta toiselle esim. siirryttäessä perusterveydenhuollosta erikoissairaanhoidon.

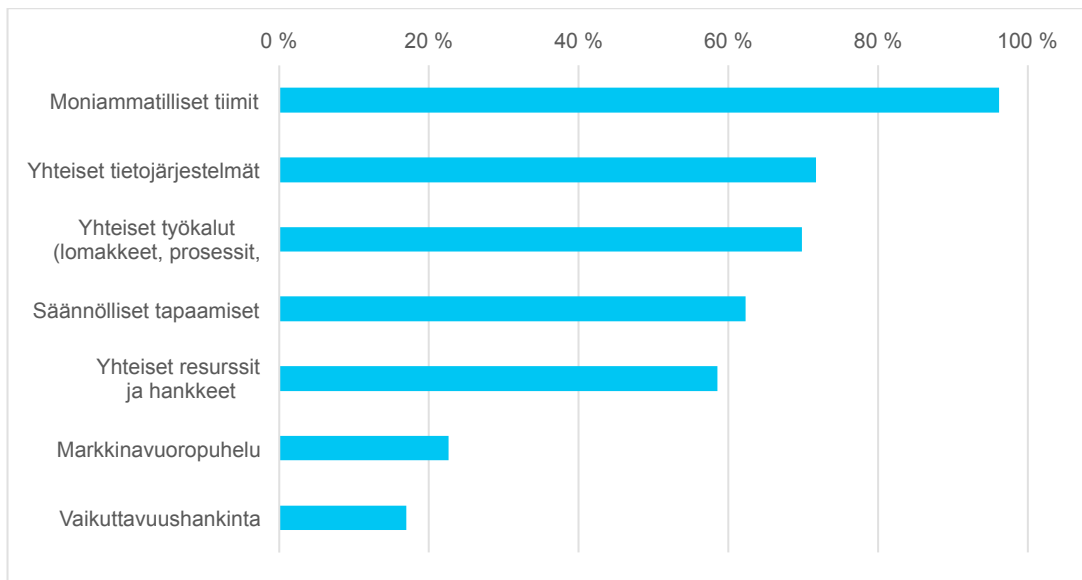
Pitkäaikaissairaiden palveluprosessin haasteena on myös tiedon liikkuminen rajapinnoilla. Nykyiset tietojärjestelmät eivät aina tue optimaalisesti tiedonkulkua ja tieto ei välttämättä ole riittävän yhtenäistä liikkuaakseen palveluntuottajien välillä. Tiedonkulun haasteeseen vaikuttaa myös mm. tietosuojalainsäädäntö, joka estää tiedon siirtämisen sosiaali- ja terveyspalvelujen välillä. Esim. terveyspalveluissa asiakkaan hoidosta vastaavat ammattilaiset eivät voi tarkastella asiakkaan tietoja sosiaalipalvelujen puolella.

Nykymallin hyviä käytäntöjä

Pitkäaikaissairaiden palveluprosessin ja rajapintojen hallintaan on käytössä erilaisia menetelmiä, mm. moniammatilliset tiimit, yhteiset tietojärjestelmät ja työkalut, säännölliset tapaamiset sekä yhteiset resurssit ja hankkeet. Moniammatillisia tiimejä ovat mm. pitkäaikaissairaiden potilaiden kiireettömästä hoidosta vastaavat lääkäri-hoitaja-työparit sekä hoitotiimit. Työparimallilla tarkoitetaan lääkärin ja hoitajan kiinteää ja jatkuvaa yhdessä työskentelyä. Keskeistä mallissa on, että asiakkaalle on nimetty omahoitaja, johon potilas voi olla yhteydessä hoitoon liittyvissä asioissa. Omahoitaja vastaa asiakkaan hoidon seurannasta ja oh-

jauksesta niin kauan kuin hoitovastuu on perusterveydenhuollossa. Tiimityömallilla tarkoitetaan puolestaan valittua ryhmää ammattilaisia, jotka työskentelevät kiinteästi yhteydessä toisiinsa. Ryhmässä ovat edustettuina mm. lääkärit ja hoitajat ja lääkäri toimii yhteistyössä usean hoitajan kanssa. Hoitajat voivat vastata itsenäisesti asiakkaan vastaanotoista (esim. diabetes- ja sydänhoitajat), eikä asiakkaalle ole nimettynä vain yhtä hoidosta vastaavaa hoitajaa.²² Yhteisiä tietojärjestelmiä ovat mm. kanta-palvelut sekä perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon yhteiset potilastietojärjestelmät ja esimerkkejä yhteisistä työkaluista ovat puolestaan valmiit hoitopolut ja lomakkeet sekä oheistukset ja prosessikuvaukset.

Pitkäaikaissairaiden palveluketjun nykytilaa koskevan kyselyn perusteella moniammatilliset tiimit ovat yleisin käytäntö pitkäaikaissairaiden rajapintojen hallinnassa. Näiden lisäksi yhteiset tietojärjestelmät ja työkalut ovat myös yleisesti käytössä. Pitkäaikaissairaiden rajapintojen hallintaan ei juurikaan hyödynnetä hankintamenetelmiä kuten markkinavuoropuhelua ja vaikuttavuushankintoja. Arviot rajapintojen hallintaan käytetyistä menetelmistä on esitetty kuviossa 10.



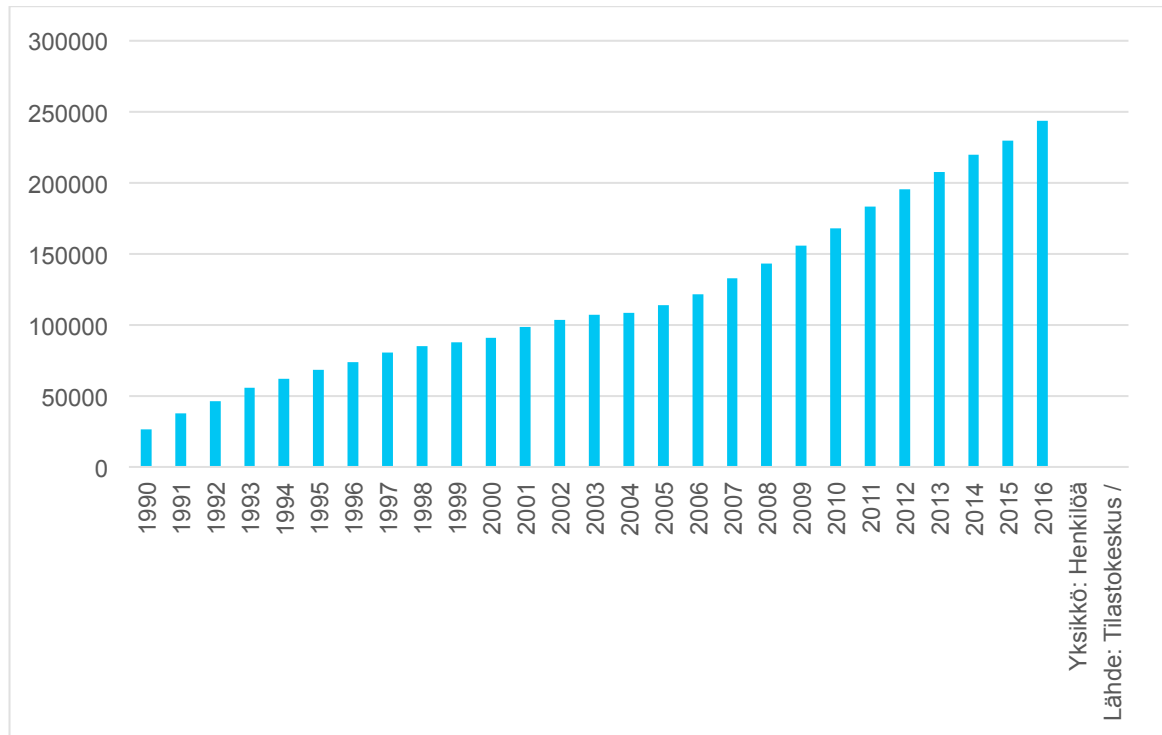
Kuvio 10. Rajapintojen hallintaan käytetyt menetelmät (% vastaajista). Lähde: Kysely pitkäaikaissairaiden palveluista, syksy 2017

Tarkastelussa pitkäaikaissairaiden palveluprosessin ja rajapintojen hallintaan tunnistettiin hyvinä käytäntöinä myös listautumismalli, integraatiomalli ja alueelliset tietovarannot. Listautumismallilla tarkoitetaan asiakkaiden segmentointia, joka perustuu asiakkaiden jaotteluun hoitotarpeen perusteella. Mallilla pyritään tunnistamaan pitkäaikaissairaant, kohdentamaan heille omahoitaja ja -lääkäri ja ohjaamaan omaan hoitoprosessiinsa perusterveydenhuollossa. Integraatiomallissa puolestaan asiakkaan tarvitsemat palvelut ovat integroitui samoihin tiloihin esim. perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon osalta, jolloin asiakkaan hoidossa on mahdollisuus moniammatilliseen yhteistyöhön. Alueellisissa tietovarannoissa, joita on esim. Eksotessa ja Siun sotessa käytössä, asiakkaan tiedot ovat yhtenäisessä muodossa käytettävissä eri järjestelmien välillä, jolloin asiakkaan tiedot liikkuvat mahdollisimman sujuvasti rajapinnalta toiselle.

²² Lääkäri-hoitaja – työparityöskentelystakö ratkaisu? (2009), Eija Peltonen, THL, <http://www.stakes.fi/tervesos/KEesitykset/Eija%20Peltonen.pdf> (Tarkistettu 20.3.2018)

3.3. Maahanmuuttajat

Maahanmuuttaja on yleiskäsite, jolla tarkoitetaan kaikkia eri perustein Suomeen muuttavia henkilöitä. Maahanmuuttajien määrä on viimeisten vuosikymmenien aikana kasvanut. Ulkomaan kansalaisia Suomessa on tällä hetkellä hieman vajaa 250 000 henkeä.



Kuvio 11. Väestö kansalaisuuden mukaan 1990-2016. Ulkomaan kansalaiset yhteensä (Tilastokeskus, väestörakenne).

Yleisimmin maahan muutetaan työn, opiskelun, perhesyiden tai kansainvälisen suojelun takia. Vuonna 2016 maahanmuuttovirasto myönsi yhteensä 39 317 oleskelulupaa. Eniten myönnettiin oleskelulupia EU-kansalaisuuden perusteella (9852/25 %), perhesyiden vuoksi (8177/21 %), opiskelun takia (6348/16 %), kansainvälisen suojelun takia (6375/16 %), työn takia (5770/15 %) sekä muiden syiden perusteella (paluumuutto, kiintiöpakolaiset ym., 2795/7 %). Perinteisesti aina tähän vuoteen asti kansainvälistä suojelua saaneiden määrä oli ollut noin 10 prosentin luokkaa, mutta nyt alkaa näkyä turvapaikanhakijoiden suuri määrä, kun heitä koskevat oleskelulupapäätökset toteutuvat.²³

Kun henkilö on saanut myönteisen oleskeluluvan, hän tulee kotoutumislain piiriin. On huomattava, että tämä laki ei koske vastaanottokeskuksissa vielä lupapäätöstä odottavia. Heillekin on usein erilaisia kotouttamiseksi kutsuttuja toimintoja, joiden järjestämisestä keskustusten ylläpitäjät vastaavat²⁴. Näitä toimintoja, kuten suomen/ruotsin kielen opettaminen, voidaan kutsua jonkinlaiseksi "esikotouttamiseksi". Niistä on toki yksilön kohdalla hyötyä, jos hän oleskeluluvan lopulta saa. Silloin vasta alkaa virallinen kotouttaminen. Suurin osa maahanmuuttajista kuitenkin aloittaa kotoutumisuransa muista lähtökohdista kuin vastaanotto-

²³ Maahanmuuton tunnusluvut 2016. Helsinki: Euroopan muuttoliikeverkosto/Maahanmuuttovirasto, 2017.

²⁴ Kotouttamista ja kotoutumista käytetään usein rinnakkain ja osin jopa viittaamaan samaan asiaan. Terminä kotouttaminen on enemmän passiivinen ja ylhäältä alas suoritettava (yleensä viranomaisviiteissä ja järjestelmäkuvauksissa), kun taas kotoutuminen korostaa maahanmuuttajan toimijuutta ja omaa aktiivisuutta. Viittausten vuoksi tässä raportissa käytetään molempia kuitenkin painottaen jälkimmäistä eli kotoutumista. Samoin koulutuksen osalta käytössä on termi kotoutumiskoulutus.

keskuksista. Tätä asiaa ei usein oteta riittävässä määrin huomioon maahanmuuttoon liittyvässä yleisessä keskustelussa.

3.3.1. Kotoutumisen palveluprosessin nykytilanne

Nykyinen laki kotoutumisen edistämisestä astui voimaan 1.9.2011. Sen lähtökohtana oli, että maahanmuuttaja voi osallistua suomalaiseen yhteiskuntaan sen täysimääräisenä jäsenenä ja jotta tämä olisi mahdollista, hänen ulottuvillaan tulee olla osallisuuden välineet: tietoa suomalaisesta yhteiskunnasta, kielen hallintaa, sekä taidot, joita hän voi hyödyntää työelämässä. Laki määrittelee nuo keskeiset välineet ja koko palvelukokonaisuuden kotoutumisen edistämiseksi.²⁵ Näitä välineitä ovat muun muassa

- a) perustieto suomalaisesta yhteiskunnasta
- b) alkukartoitus
- c) kotoutumissuunnitelma
- d) kotoutumiskoulutus

Jokaiselle oleskeluluvan saaneelle – tai jo lähtömaassa Suomeen muuttota valmistelevalle – annetaan viranomaisen toimesta työ- ja elinkeinoministeriön ylläpitämä ”Tervetuloa Suomeen” -opas. Se on saatavilla yli kymmenellä kielellä sähköisesti ja myös painettuna suomeksi, ruotsiksi, englanniksi ja venäjäksi. Opasta jakavat Suomen ulkomaan edustustot, maahanmuuttovirasto, poliisi sekä maistraatit. Tähän kokonaisuuteen kuuluu myös tehostettu ohjaus, jota suunnataan oleskeluluvan saaneille, kuntaan ja TE-toimistoon rekisteröityneille. Kunnilla on velvollisuus jakaa tällaista tietoa esimerkiksi perustamiensa matalan kynnyksen neuvontapalveluiden kautta.

Jokaiselle kotoutumispalvelun piiriin tulleelle tehdään alkukartoitus, jossa selvitetään mm. henkilön ammattitausta, opinnot ja tutkinnot, työhistoria, muut valmiudet mm. kielen opiskeluun. Työvoimaan kuuluville alkukartoituksen järjestäminen kuuluu TE-toimistolle, muille siitä vastaa kunta. Kotoutumissuunnitelman osalta työnjako on samanlainen. TE-toimiston yhdessä asiakkaan kanssa tekemässä kotoutumissuunnitelmassa määritellään ne toimenpiteet, joiden avulla asiakas pääsee töihin, aloittaa opiskelun, ryhtyy mahdollisesti yrittäjäksi tai löytää jonkin muun ratkaisun. Se vastaa siis normaalia työllistymissuunnitelmaa. Suunnitelmassa otetaan huomioon esimerkiksi oman ammattitaidon päivittäminen tai uuden ammatin oppiminen. Korkeasti koulutettujen kohdalla selvitetään väylät, joiden kautta voidaan saavuttaa terveydenhoitoalan osaajien laillistaminen Valvirassa tai opettajien pätevytyminen opetusalan virkoihin. Kunnan tekemässä kotoutumissuunnitelmassa perheille ja sen yksittäisille jäsenille hahmotetaan tie kielen oppimiseen sekä hankitaan tietoa suomalaisesta yhteiskunnasta. Kotoutumiskoulutus on se vaihe, jossa palvelun piiriin tullut yksilö saa kielikoulutusta ja yhteiskuntavalmennusta.

²⁵ ALPO-tukirakenteessa opittua. Suosituksia ja hyviä käytäntöjä maahanmuuton alkuvaiheen palveluihin. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö. Julkaisuja 10/2014.

Alla olevassa ALPO/ESR-hankkeessa laadittu kuvio kotouttamisen alkuvaiheen palveluista tällä hetkellä:



Kuvio 12. Kotouttamisen alkuvaiheen palvelut (TEM 2014).

Kotoutumistoiminta on maahanmuuttajan ja yhteiskunnan vuorovaikutteista kehitystä, jonka päämääränä on, että maahanmuuttaja tuntee olevansa yhteiskunnan aktiivinen ja täysivaltainen jäsen. Laissa edellytetään myös viranomaisten monialaista yhteistyötä.

Kotoutumislaisissa on säännös valtakunnallisen kotouttamistyön linjaamisesta (34 §). Sen mukaan valtioneuvosto laatii valtion kotouttamisohjelman neljäksi vuodeksi kerrallaan. Ohjelma sisältää tavoitteet valtakunnalliselle kotouttamisen kehittämiseksi. Kotouttamisohjelman valmistelee työ ja -elinkeinoministeriö (TEM). Kotouttamisen kannalta keskeiset ministeriöt määrittelevät omat kotouttamisen kehittämisen tavoitteet ja toimenpiteet osana toiminnan ja talouden suunnittelua. Eri viranomaisten välisen koordinaation tarvetta on korostettu paitsi tutkijapuheenvuoroissa myös uusimmassa Valtion kotouttamisohjelmassa. Siinä työnjakoa eri hallinnonalojen välillä on lähdetty selkeyttämään vastuuttamalla ohjelman toimenpidekokonaisuuksia eri ministeriöiden välillä.

Alueellisella tasolla hoidetaan kotoutumisen seuranta-, valvonta- ja kehittämistehtäviä. Tärkeitä toimijoita ovat elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskus, aluehallintovirasto sekä maakuntaliitot. Myös alueelliset järjestöt ja eri hankkeet osallistuvat alueelliseen kotouttamistyöhön.

Paikallistason kotouttamisesta ovat vastuussa TE-toimisto ja kunta. TE-toimisto vastaa työvoiman kuuluvien maahanmuuttajien kotouttamisesta, kunta työvoiman ulkopuolella olevien (lapset, vanhukset, kotivanhemmat ym.). Myös muut viranomaiset voivat osallistua kotouttamiseen. Kotouttamista voi tehdä myös kuntien välisenä yhteistyönä.

Kotoutumislain mukaan kuntien ja muiden paikallisten viranomaisten tulee tukea paikallisesti tai seudullisesti kansainvälisyyttä, tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta sekä edistää myönteistä vuorovaikutusta eri väestöryhmien välillä (29 §). Lain tavoitetta voidaan edistää muun muassa kehittämällä monimuotoista kaupunki- ja palvelurakennetta, tarjoamalla sopivia toimitiloja ja ehkäisemällä maahanmuuttajien eriytymistä omille asuinalueilleen. Lisäksi edellä mainitun lainkohdan mukaan maahanmuuttajaväestön tarpeet ja kotoutumisen edistäminen on huomioitava kunnan ja muiden paikallisten viranomaisten yleisessä suunnittelussa, toiminnassa ja seurannassa.

Kotoutumissuunnitelmalla tarkoitetaan maahanmuuttajan yksilöllistä suunnitelmaa niistä toimenpiteistä ja palveluista, joiden tarkoituksena on tukea mahdollisuuksia hankkia riittävä suomen tai ruotsin kielen taito sekä muita yhteiskunnassa ja työelämässä tarvittavia tietoja ja taitoja sekä edistää hänen mahdollisuuksiaan osallistua yhdenvertaisena jäsenenä yhteiskunnan toimintaan. Kotoutumissuunnitelma voidaan laatia myös alaikäiselle ja tarvittaessa perheelle. Kotoutumiskoulutus puolestaan sisältää suomen tai ruotsin kielen opetusta sekä muuta opetusta, joka edistää työelämään ja jatkokoulutukseen pääsyä sekä muita yhteiskunnallisia valmiuksia. Tarvittaessa kotoutumiskoulutus sisältää luku- ja kirjoitustaidon opetusta. Kotoutumiskoulutus järjestetään pääsääntöisesti työvoimakoulutuksena. Työttömille työnhakijoille, toimeentulotuen saajille ja sitä pyytävälle maahanmuuttajille tehdään ns. alkukartoitus, jossa arvioidaan alustavasti henkilön työllistymis-, opiskelu- ja muut kotoutumisvalmiudet. Kartoituksesta vastaa kunta tai TE-toimisto.

Saukkosen (2017) mukaan kotoutuminen ja kotouttaminen voidaan ymmärtää sekä laajasti, että suppeasti. Tulkinnan mukaan ”laajassa näkemyksessä kotoutuminen on koko yhteiskuntaa koskettava kaksisuuntainen ja kokonaisvaltainen prosessi. Suppea näkemys kotoutumisesta ja kotouttamisesta keskittyy maahanmuuttajien mahdollisimman nopeaan työllistymiseen ja sen edellytyksiin.” Suomessa keskustelu on painottunut selvästi suppeaan näkemykseen ja sitä on leimannut jossain määrin teknokraattinen ja hallinnollinen puhe kotouttamisen rakenteista ja prosesseista.

3.3.2. Kotoutumispalveluiden toimivuus ja kriittiset rajapinnat

Tässä selvityksessä haastatellut alue- ja paikallistason asiantuntijat pitivät suomalaisia kotoutumispalveluita sinänsä keskimäärin laadukkaina, mutta katsoivat kotoutumiseen sisältävän monia ongelmakohtia, jotka tulisi ratkaista. Haastatteluaineistossa nostettiin, että etenkin pienissä kunnissa koettiin olevan ongelmia kotoutumispalveluiden järjestämisessä johtuen maahanmuuttajien pienistä määristä. Turvapaikanhakijoiden ja kiintiöpakolaisten kohdalla tämä tarkoittaa usein pitkää odotusta ennen koulutuksen alkamista. Isommissa kaupungeissa maahanmuuttajien suuri määrä puolestaan aiheuttaa jonoja, minkä takia kotoutumispalveluihin pääseminen viivästyy. Kaikki haastateltavat eivät kuitenkaan olleet yhtä mieltä siitä, että isoissa kaupungeissa olisi pitkät jonot kotoutumispalveluihin.

Suurin osa kyselyyn vastanneista asiantuntijoista arvioi kotoutumisen asiakasprosesseissa olevan paljon parantamisen varaa. Suurin ongelma näyttäisi olevan eri hallinnonalojen ja kunnissa hallintokuntien väliset raja-aidat. Käytännössä tieto palvelutarpeesta ja prosessin etenemisestä ei kulje yli hallinnon rajojen. Samoin puutteellisten seurantamittareiden ja seurantajärjestelmien vuoksi tieto toiminnan tuloksista ja vaikutuksista ei välity prosessiin. Tiedolla johtamisen perusedellytykset eivät näin täyty nykyjärjestelmässä. Maahanmuuttaja-asiakkaiden vastaanottovaiheen ja rekisteröinnin, kotoutumissuunnitelmien laatimisen ja työnhakijaksi ilmoittautumisen suhteen asiantuntijoiden näkemykset olivat sen sijaan myönteisempiä. Kielitestien ja erityisesti oppilaitosten kielitestien arvioitiin toimivan selvästi heikommin. Ohjauksen puute ja maahanmuuttajien osaamisen tunnistamisen puutteet nousivat esiin sekä kyselyaineistossa että haastatteluissa.

Haastatteluissa ohjauksen puutteen katsottiin liittyvän kotoutumiskoulutuksen pirstaleisuuteen, joka miellettiin keskeiseksi ongelmaksi. Kotoutumiskoulutus koostuu osista, joiden välillä voi joutua odottamaan pitkiäkin aikoja. Toiseen merkittävään ongelmaan, maahanmuuttajien osaamisen tunnistamisen ja tunnustamisen hankaluuteen kerrottiin kuitenkin syntyneen hyväksi havaittuja käytäntöjä, joissa maahanmuuttaja voi osoittaa työnantajille osaamisensa suoraan. Helsingissä on pyritty ratkaisemaan perustamalla erillinen osaamiskeskus, jossa maahanmuuttajien osaamista pyritään kartoittamaan, sekä autta-

maan sen hyödyntämisessä. Myös sosiaalityöntekijöiden pienen määrän ja resurssien puutteen koettiin isoissa kaupungeissa vaikeuttavan maahanmuuttajien kotoutumista. Maahanmuuttajille toivottiin myös lähempänä työelämän tarpeita olevaa koulutusta pitkän ja laaja-alaisen koulutuksen sijaan ja työnantajien toivottiin sitoutuvan maahanmuuttajien työllistämiseen.

Keskimäärin kyselyyn vastanneet asiantuntijat eivät arvioineet omien taustaorganisaatioidensa ja ministeriöiden välisten rajapintojen toimivan hyvin asiakasprosessin hallinnan näkökulmasta. Heikoimmaksi arvioitiin yhteistyö STM:n ja ympäristöministeriön kanssa. Erityisesti ELY-keskusten, TE-toimistojen ja Maahanmuuttoviraston kanssa yhteistyön arviointiin toimivan hyvin

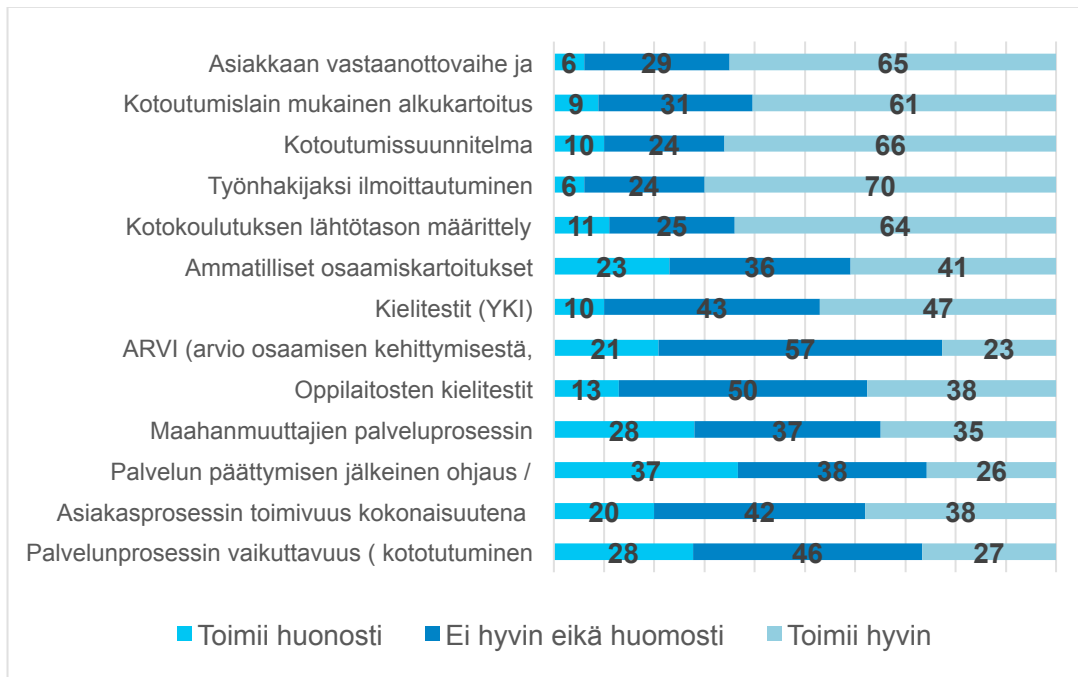
Kotoutumispalveluiden toimivuuden ja kriittisten rajapintojen tarkastelu voidaan tehdä joko hallinnollisten rakenteiden ja prosessien näkökulmasta tai asiakkaan palvelutarpeen ja sen tyydyttymisen näkökulmasta. Hallinnollinen tarkastelu on huomattavasti yksinkertaisempaa, sillä toiminnan onnistuneisuutta voidaan arvottaa toimintaa ohjaavia normeja tai yhteisesti sovittuja toimintakäytäntöjä vasten. Jälkimmäinen on puolestaan monimutkaisempaa, koska siinä täytyy edellä mainittujen tekijöiden lisäksi ottaa huomioon myös palvelun tarvitsijan subjektiiviset odotukset ja kokemukset.

Nykyisessä kotoutumistoiminnan järjestelmässä on suuri joukko toimijoiden, joiden välisestä rajapintayhteistyöstä ei ole olemassa selkeästi sovittua toimintatapaa. Kentän sirpaleisuutta ja rajapintojen jäsentymättömyyttä lisää myös viime vuosien aikana räjähdysmäisesti kasvanut projektimainen toiminta (Saukkonen 2017). Myös tämä on ollut omiaan lisäämään sekavuutta ja tietokatkoja kotoutustoimijoiden kesken.

Sipilän hallituksen yhdeksi tavoitteeksi on asetettu maahanmuuttajien koulutukseen ja työelämään siirtymisen nopeuttaminen ja kokoutumiskoulutuksen ja sitä seuraavien raja-aitojen madaltaminen. Siitä johtuen vuoden 2018 alusta aiemmin työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla järjestetty luku- ja kirjoitustaidon koulutus siirretään osaksi koulutusjärjestelmää. Tarkoituksena on luoda pysyvät, rahoitukseltaan ennakoitavat ja muuhun koulutusjärjestelmään joustavalla tavalla kytkeytyvät mallit luku- ja kirjoitustaidon opiskeluun. (Opetus- ja kulttuuriministeriö) Muutoksen seurauksena kunnat vastaavat nyt luku- ja kirjoitustaidon opetuksesta. Toistaiseksi ei tiedetä, millaisia vaikutuksia sillä on maahanmuuttajien kotoutumiselle.

Kotoutumisen nykytilannetta kartoitettiin kyselyssä kysymyksillä eri palvelukokonaisuuksien toimivuudesta sekä eri organisaatioiden välisen yhteistyön toimivuudesta. Haastatteluisia puolestaan asiantuntijoilta kysyttiin kotoutumispalveluiden saatavuudesta ja laadusta sekä eri organisaatioiden välisen yhteistyön toimivuudesta. Haastateltavien puheessa toistui myös teemoja, jota ei ollut kyselyssä mitattu. Haastatteluisia asiantuntijat poikkeuksetta nostivat esiin pienten ja suurten kuntien väliset erot. Kotoutumisen ongelmista kysyttäessä puolestaan asiantuntijat useimmiten puhuivat kotoutumispalveluiden sirpaleisuudesta, ohjauksen tarpeesta sekä maahanmuuttajien osaamisen tunnistamisesta.

Useampi asiantuntija myös puhui työelämään siirtymisen vaikeuksista ja vuoden 2018 alusta voimaan tulleen luku- ja kirjoitustaidon opetuksen siirtyminen ELY-keskusten vastuulta Opetushallituksen vastuulle koettiin asiantuntijoiden keskuudessa myös keskeiseksi. Nykymallin mukaiset palveluprosessit ja asiakasvirrat on kuvattu kuviossa 13. Kuvio on yksinkertaistus, sillä tosiasiaassa asiakkaan hakeutuvat kotoutumispalveluiden piiriin monesta eri kohdasta elämäntilanteensa perusteella. Todellinen malli on huomattavasti monimutkaisempi ja rajapintojen osalta vaikeammin määrittävä.



Kuvio 14. Asiantuntijoiden arviot kotoutumispalveluiden toimivuudesta (%)

Ohjauksen tarve ja koulutuksen sirpaleisuus

Asiantuntijoiden kyselyvastauksissa nousi kuitenkin selvästi esiin maahanmuuttajien ohjauksen toimimattomuus (ks. kuvio 14). Kyselyyn vastanneista asiantuntijoista vain noin neljäs (26 %) arvioi palvelun jälkeisen ohjauksen tai seurannan toimivan hyvin. Parhaiten ohjauksen ja seurannan arvioivat toimivan TE-toimistojen työntekijät: heistä 45 prosenttia – eli kuitenkin vähemmistö – arvioi ohjauksen ja seurannan toimivan hyvin. Vastaanottokeskusten työntekijöistä ainoastaan 6 prosenttia arvioi sen toimivan hyvin. Kyselyssä ei kysytty siitä, kenen pitäisi ottaa vastuuta ohjauksesta, mutta asiantuntijahaastattelussa tuli ilmi, että erityisesti pienissä kunnissa ohjaus on tällä hetkellä ennen muuta sosiaalityöntekijöiden vastuulla. Usealla suuremmalla paikkakunnalla on nyttemmin perustettu erityisiä matalan kynnyksen omakielisiä neuvontapisteitä maahanmuuttajille.

Haastateltujen asiantuntijoiden mukaan monissa kaupungeissa sosiaalityöntekijöiden määrää on kuitenkin lisätty ja ohjaukseen panostettu. Jälkihuollolliset toimenpiteet sisältävät nimenomaan ohjausta asumiseen jne. liittyen. Helsingissä kuitenkin katsottiin sosiaalityöntekijöiden suhteellisen vähäisen määrän haittaavan kotoutumista. Yhdellä sosiaalityöntekijällä puolestaan voi olla 100 – 200 asiakasta. Pienissä kunnissa sosiaalityöntekijä on usein ainoa yhteyshenkilö kotoutumispalveluiden kohdalla, mutta maahanmuuttajien vähäisen määrän vuoksi pienissä kunnissa maahanmuuttajat saavat sosiaalityöntekijöiltä enemmän henkilökohtaista ohjausta.

Haastattelussa useimmat asiantuntijat katsoivat kotoutumiskoulutuksen sirpaleisuuden ongelmaksi. Kotoutumiskoulutus koostuu erilaisista moduuleista, joiden väliset siirtymät voivat asiantuntijoiden mukaan olla hankalia. Yhden moduulin loputtua voi myös joutua odottamaan pitkän ajan seuraavan moduulin alkamista, mikä nähtiin ajan tuhlaamiseksi. Kotoutumiskoulutuksen venymisen sanottiin alkavan jo alkukartoitukseen pääsemisen venymisestä. Myös palvelun tuottaja ja opintoryhmä voivat moduulien välillä vaihtua. Tässä kohtaa asiantuntijat sanoivat ilmenevän ohjauksen tarvetta valtakunnallisesti. Maahanmuuttaja voi myös tässä vaiheessa päätyä koulutukseen tai hankkeeseen, joka ei vastaa hänen ominaisuuksiaan ja tavoitteitaan. Silloin ELY-keskuksen asiantuntijan mukaan olisi tärkeää,

että ”ei niin pidettäisi kiinni siitä omasta” vaan henkilö osattaisiin ohjata sopivampaan koulutukseen tai muuhun toimintaan.

Maahanmuuttajien osaamisen tunnistaminen

Kyselyyn vastanneista asiantuntijoista selvä vähemmistö (41 %) arvioi maahanmuuttajien ammatillisen osaamiskartoitusten toimivan hyvin ja 23 prosenttia vastanneista arvioi sen toimivan huonosti. Kuntien ja vastaanottokeskusten työntekijöistä vain noin neljännes arvioi sen toimivan hyvin. Lisäksi, vastaajista vain vajaa neljännes (23 %) arvioi osaamisen kehittymisen arvioiden (ARVI) toimivuuden hyväksi. Sen toimivuuden huonoksi arvioineiden osuudet vastaajien taustaorganisaatioiden mukaan vaihteli 16:sta (TE-toimiston työntekijät) 37:ään (vastaanottokeskusten työntekijät). Asiantuntijahaastattelussa maahanmuuttajien osaamisen tunnistamisen puutteet nousivat vielä keskeisempään asemaan ja niissä asiantuntijat kuvasivat ongelmaa yksityiskohtaisesti. Toisena ongelmana asiantuntijat mainitsivat yhteisten tietojärjestelmien puutteen. Eri viranomaisten tietojärjestelmät eivät ole yhteentoimivia mikä johtaa päällekkäiseen tietojen keräämiseen ja tietokatkoksiin.

Merkittävänä ongelmana kotoutumisessa asiantuntijat myös pitivät maahanmuuttajien osaamisen *tunnistamista* ja *tunnustamista*. Järjestelmän tasolla tämän katsottiin johtuvan kommunikaatiokatkoksesta sosiaali- ja terveystalvveluiden ja kasvatus- ja koulutusjärjestelmän välillä. Sosiaali- ja terveystalvveluissa tehdään alkukartoitus irrallaan kasvatuksen ja koulutuksen näkökulmasta. TE-toimistossa asiantuntijan on kuitenkin kyettävä ohjaamaan korkeamman koulutuksen saaneet asiakkaansa niille palvelupoluille, joiden myötä nämä saavat tutkintonsa tunnustettua (OPH) ja sote-alan osaajat ammatinharjoittamisoikeutensa laillistettua (Valvira).

Työelämään siirtyminen

Kyselyyn vastanneet asiantuntijat ilmaisivat tyytymättömyyttä maahanmuuttajien kotoutumisen ja työllistymisen asteisiin. Kyselyyn vastanneista asiantuntijoista vain vajaa neljännes (27 %) arvioi maahanmuuttajien kotoutumisen ja työllistymisen hyväksi. Useimmin maahanmuuttajien työllistyminen ja kotoutuminen arvioitiin hyväksi TE-toimistojen (42 %) ja ELY-keskusten asiantuntijoiden (38 %) asiantuntijoiden keskuudessa. Sen sijaan vastaanottokeskusten asiantuntijoista yksikään ei arvioinut maahanmuuttajien kotoutumista ja työllistymistä hyväksi ja 41 prosenttia huonoksi. Vastaanottokeskusten asiantuntijat eivät toisaalta ole suoraan työllistämisasioiden kanssa tekemisissäkään. Niin ikään kuntien asiantuntijoista vain reilu kymmenes (12 %) arvioi sen hyväksi ja miltei puolet (46 %) huonoksi.

Haastattelussa jotkut asiantuntijat olivat tyytyväisiä työnantajien sitoutumiseen maahanmuuttajien työllistymiseen, mutta muutama asiantuntija toivoi työnantajilta suurempaa panosta siihen. Muutoin on riskinä, ettei koulutuksesta huolimatta siirtyminen työelämään onnistu. Sellaista koulutusta, joka vastaa työelämän tarpeisiin pidettiin hyödyllisempänä kuin laaja-alaista vuosia kestävää koulutusta. Varsinais-Suomen alueella koettiin tärkeänä, että pystytään vastaamaan teollisuudessa syntyvään työvoiman kysyntään. Yhtenä unohdettuna ryhmänä kotoutumisessa ELY-keskuksen asiantuntija mainitsi työhön tulevat. Heidän kielen opiskeluun ja kotoutumiseen työn ohella tulisi panostaa enemmän.

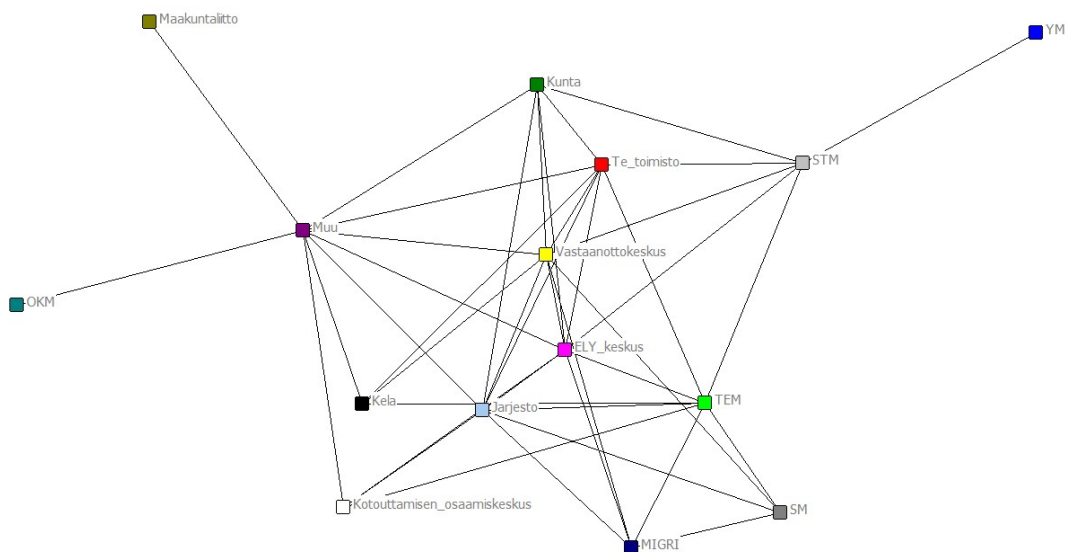
3.3.3. Organisaatioiden välinen yhteistyö ja rajapinnat

Keskimäärin kyselyyn vastanneet asiantuntijat eivät arvioineet omien taustaorganisaatioidensa ja ministeriöiden välisten rajapintojen toimivan hyvin asiakasprosessin hallinnan näkökulmasta. Kyselyyn vastanneista asiantuntijoista 36 prosenttia arvioi oman taustaor-

ganisaationsa ja työ- ja elinkeinoministeriön välisen yhteistyön toimivan hyvin. Ainoastaan ELY keskusten asiantuntijoista selvä enemmistö (71 %) koki yhteistyön toimivan työ- ja elinkeinoministeriön kanssa. Kuntien asiantuntijat arvioivat yhteistyön työ- ja elinkeinoministeriön kanssa selvästi puutteellisimmaksi (23 % arvioi yhteistyön sujuvan hyvin, 31 % huonosti). Yhteistyötä sisäasiainministeriön kanssa arvioitiin vielä huonommaksi: 16 prosenttia asiantuntijoista arvioi yhteistyön sisäasiainministeriön kanssa toimivan hyvin, 32 prosenttia huonosti. Kuntien asiantuntijoista 11 prosenttia ja TE-toimistojen asiantuntijoista vain 3 prosenttia arvioi sen toimivan hyvin (50 % huonosti). Ainoastaan vastaanottokeskusten asiantuntijoista liki puolet (47 %) arvioi oman organisaationsa ja sisäasiainministeriön yhteistyön toimivan hyvin. Kyselyyn vastanneista asiantuntijoista vain viidennes (21 %) arvioi oman taustaorganisaationsa ja opetus- ja kulttuuriministeriön välisen yhteistyön toimivan hyvin, 33 prosenttia huonosti. TE-toimiston asiantuntijoista 38 prosenttia arvioi oman taustaorganisaation yhteistyön toimivan huonosti. Kuten sisäasiainministeriön kohdalla, myös opetus- ja kulttuuriministeriön kohdalla 63 prosenttia ELY-keskuksen asiantuntijoista ei kokenut yhteistyön toimivuutta oman taustaorganisaation kanssa hyväksi tai huonoksi.

Vielä heikommaksi koettiin yhteistyö sosiaali- ja terveysministeriön ja ympäristöministeriön kanssa. Kyselyyn vastanneista asiantuntijoista vain reilu kymmenes (13 %) piti oman taustaorganisaationsa ja STM:n välistä yhteistyötä hyvänä. On huomattavaa, että yksikään ELY-keskuksen asiantuntija ei arvioinut ELY-keskuksen ja STM:n välistä toimivaksi ja enemmistö (60 %) ELY-keskuksen asiantuntijoista piti maakunnan ELY-keskuksen ja STM:n välistä yhteistyötä toimimattomana. Myös TE-toimiston asiantuntijoista vain 6 prosenttia piti oman taustaorganisaationsa ja STM:n välistä yhteistyötä toimivana ja 62 prosenttia piti sitä toimimattomana. Yhteistyön toimivuus ympäristöministeriön kanssa koettiin vielä heikommaksi. Kyselyyn vastanneista asiantuntijoista ainoastaan 7 prosenttia piti oman taustaorganisaationsa ja ympäristöministeriön välistä yhteistyötä toimivana ja miltei puolet (46 %) piti sitä toimimattomana.

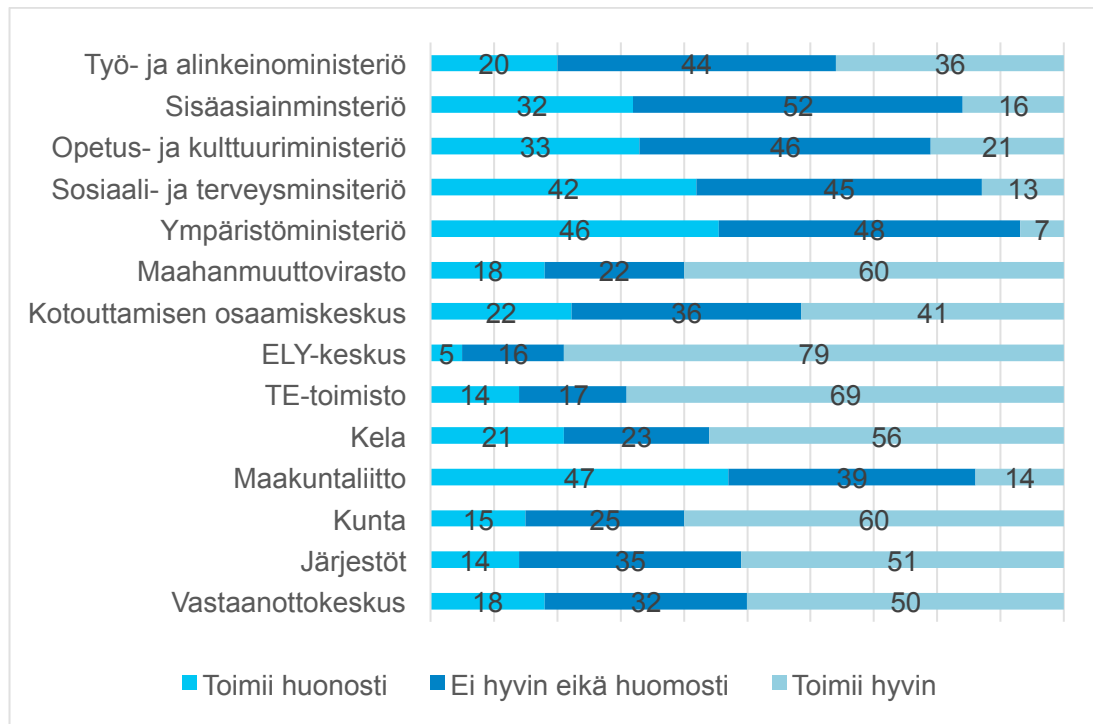
Alla olevassa kuviossa (kuvio 15) on kuvattu verkostanalyysin avulla organisaatioiden väliset vuorovaikutussuhteet asiakasprosessin hallinnan näkökulmasta.



Kuvio 15. Organisaatioiden väliset vuorovaikutussuhteet (rajapinnat) asiakasprosessin hallinnan näkökulmasta.

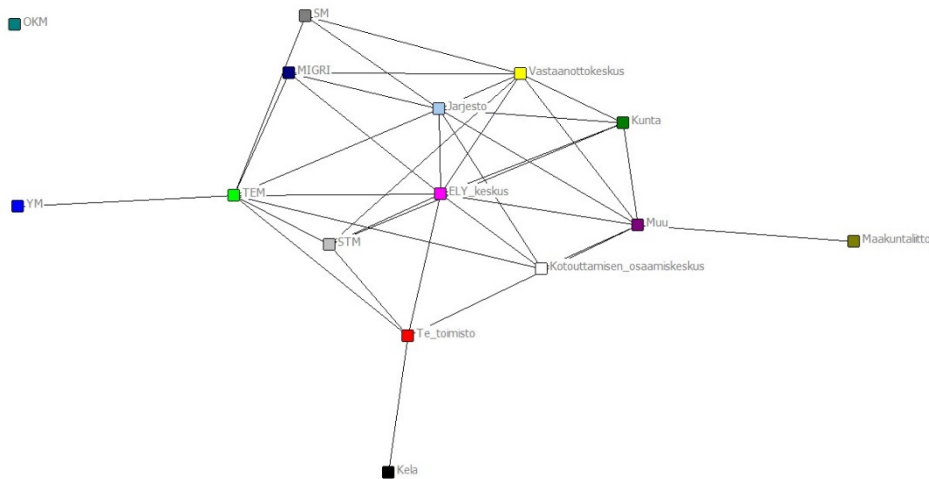
Suurin osa (79 %) kyselyyn vastanneista asiantuntijoista arvioi oman taustaorganisaationsa ja ELY-keskuksen välisen yhteistyön toimivan hyvin, ainoastaan 5 prosenttia arvioi sen toi-

mivan huonosti. Kuntien asiantuntijoista miltei kaikki (97 %) arvioi oman kunnan ja ELY-keskuksen välisen yhteistyön toimivan hyvin. Myös yhteistyön TE-toimiston kanssa arvioitiin toimivan hyvin, vaikkakaan ei yhtä hyvin kuin yhteistyön ELY-keskusten kanssa. Asiantuntijoista 69 prosenttia arvioi oman taustaorganisaationsa ja TE-toimiston välisen yhteistyön sujuvan hyvin, 14 prosenttia huonosti. Kyselyyn vastanneista asiantuntijoista 60 prosenttia arvioi oman taustaorganisaationsa ja maahanmuuttoviraston välisen yhteistyön toimivaksi ja ainoastaan vajaa viidennes (18 %) arvioi sen huonosti toimivaksi. Ainoastaan kuntien asiantuntijoista vähemmistö (47 %) arvioi oman taustaorganisaationsa ja maahanmuuttoviraston välisen yhteistyön toimivan hyvin ja 31 prosenttia arvioi sen toimivan huonosti. Asiantuntijoista 41 prosenttia arvioi oman taustaorganisaationsa ja kotouttamisen osaamiskeskuksen välisen yhteistyön toimivan hyvin (ks. kuvio 16).



Kuvio 16. Asiantuntijoiden arviot organisaatioiden rajapintojen toimivuudesta (%)

Haastatellun ELY-keskuksen asiantuntijan mukaan eri alueilla on erilaisia vahvuuksia ja heikkouksia yhteistyössä. Eri toimijoiden välisissä yhteistyön ongelmissa kerrottiin olevan kyse paitsi henkilöiden välisistä ongelmista, myös eri organisaatioiden välisistä yhteistyön ongelmista. Yhdestä ELY-keskuksesta kerrottiin yhteistyön ongelmia ilmenevän ELY-keskuksen ja TE-toimiston välillä. Vaikka lain mukaan ELY ohjaa TE-toimiston työtä, haastatellun asiantuntijan mukaan TE-toimistossa toisinaan ollaan sitä mieltä, ettei ELY-keskuksen ohjausta tarvita. Vastaavan asetelman kerrottiin ilmenevän myös ELY-keskuksen ja pääkaupunkiseudun kuntien välillä. Pääkaupunkiseudun kuntien kerrottiin olevan niin vahvoja toimijoita, että niiden toimintaan on joskus vaikea puuttua ja että isot kaupungit mielellään kommunikoivat suoraan ministeriöiden eikä aluehallinnon kanssa. Alla olevassa kuviossa (kuvio 17) on kuvattu verkostoaanalyysin avulla organisaatioiden väliset vuorovaikutussuhteet informaation kulun ja tiedonvaihdon näkökulmasta.



Kuvio 17. Organisaatioiden väliset vuorovaikutussuhteet (rajapinnat) informaation kulun ja tiedonvaihdon näkökulmasta.

Tietoisena näistä ongelmista työ- ja elinkeinoministeriön käynnisti kotoutumisen kumppanuusohjelman (TEM 2016). Sen tavoitteena on kehittää yhteistyötä kotouttamisen parissa. Ohjelmalla tuetaan kotoutumista tuomalla eri toimijoita yhteen sekä tunnistamalla ja määrittelemällä kotouttamistyötä tukevia yhteistyömahdollisuuksia. Kotoutumisen kumppanuusohjelma on erinomainen esimerkki ennakkoluulottomasta tavasta ylittää viranomais-toiminnan rajapintojen aiheuttamaa kitkaa ja kytkeä myös muut kotoutumistoimijat yhteiseen verkostoon. Ohjelman avulla pyritään saattamaan yhteen kotoutumistoimintaan osallistuvia viranomaisia, järjestöjä, yrityksiä, työyhteisöjä, naapurustoja ja muita yhteisöjä. Tällainen uudenlainen verkostomalli on omiaan helpottamaan rajapinnat ylittävää yhteistyötä.

3.3.4. Rajapintoihin liittyviä hyviä käytäntöjä

Helsinkiin perustettiin erillinen osaamiskeskus (Stadin osaamiskeskus) pitkälti juuri sosiaali- ja terveydenhuollon ja koulutusjärjestelmän välisen kommunikation puutteesta johtuvan pakolaisten osaamisen tunnistamisen ongelman ratkaisemiseksi. Sosiaali- ja terveydenhuollosta ohjataan asiakkaat osaamiskeskukseen, jossa voi konkreettisesti, esimerkiksi pajalla, näyttää osaamisensa. Osoitetun osaamisen perusteella henkilöä autetaan työllistymään, ohjataan lisäkoulutukseen joko suorittamaan jokin tutkinnon osa tai koko ammatillinen koulutus. Vastaavanlaisia hankkeita kerrottiin käynnistetyin myös muualla Suomessa. Näissä hankkeissa maahanmuuttaja voi näyttää suoraan työnantajalle esimerkiksi maalaus- tai keittiötaitonsa.

Helsinkiläisen asiantuntijan mukaan osaamiskeskuksena haasteena ovat kuitenkin korkeasti koulutetut maahanmuuttajat, joiden velvoittaminen koulutustaan vastaamattomaan työhön ei ole ideaalista. Yksi asiantuntija esittikin, että Suomessa tulisi ottaa käyttöön Ruotsin malli, jossa osaamiskeskuksen kaltaiseen toimintaan sisällytetään myös korkeasti koulutetut maahanmuuttajat. Ruotsin mallissa maahanmuuttajat voidaan ohjata myös AMK-opintoihin tai yliopistoon – tai sitten löytämään korkeakoulutusta vastaava työpaikka. Tähän suuntaan myös TEM haluaisi kotouttamista viettävän. Vaikka kokemuksia osaamiskeskuksista kuvattiin hyvin myönteisiksi, mainittiin myös, ettei se osaamiskeskus toimi kaikkien kohdalla. Kaikki eivät motivoitu osaamiskeskuksen tarjoamaan toimintaan, tai heillä voi olla elämänhallintaan liittyviä ongelmia.

Suomessa on keskusteltu paljon vastuukorkeakoulumallista, jossa korkeakouluille ja yliopistoille annetaan vastuuta ylemmän koulutuksen saaneiden maahanmuuttajien ohjaamiseen omille aloilleen. Tällainen hanke on SIMHE (Supporting Immigrants in Higher Education in Finland).²⁶

Myös erilaiset ”palvelukartat” ja ”palveluviuhkat” ovat osoittautuneet hyödyllisiksi siinä, että eri organisaatioissa ollaan tietoisia, mitä palveluita on saatavilla, joka myös auttaa maahanmuuttajien ohjaamisessa oikeiden palveluiden piiriin. Asiantuntijat pitivät maahanmuuttajatyötä tekevien ammattiaitoa yleisesti ottaen hyvänä, mikä on olennaista myös eri toimijatahojen yhteistyön kannalta. Kun maahanmuuttajatyötä tekevät ammattilaiset ovat perillä palveluista, siitä missä on työpaikkoja jne., kotouttaminen muodostuu yhtenäiseksi ja toimivaksi kokonaisuudeksi. Palveluohjauksen yksilöllisyydessä on kuitenkin parantamisen varaa. Esimerkiksi Ruotsissa ja Tanskassa maahanmuuttaja saa yksilöllisempää neuvontaa koulutus- ja työllistymismahdollisuuksista. Vaikka maahanmuuttajien suhteellinen määrä on suurempi, on myös neuvonta- ja ohjauspalveluiden resursointi parempaa kuin Suomessa.

3.4. Yhteenvedo yhteistyön rakenteista ja hyvistä käytännöistä nykytilanteessa

Pitkäaikaistyöttömien palveluprosessi

Työnhakijoiden, kuten myös pitkäaikaistyöttömien, palveluprosessin keskeiset toimijat ovat valtion työhallinto (työ- ja elinkeinoministeriö, Ely-keskukset, TE-toimistot ja työ- ja elinkeinohallinnon asiakaspalvelukeskus), Kela (työttömyysturva-asiat), kunnat (kuntien työllisyyden hoidon yksiköt ja sosiaali- ja terveystoimi), ulkoiset palvelun tuottajat (palveluyritykset ja järjestöt) sekä eri toimijoiden yhteiset moniammatilliset palvelumallit ja verkostot (TYPit ja MYPit). Kokonaisvastuu työnhakija-asiakkaasta on valtion työhallinnolla. Samoin työnhakijoiden julkisista työvoimapalveluista, palveluprosessista ja asiakasprosessin koordinoinnista vastaa valtion työhallinto.

Julkisten työvoimapalveluiden nykyinen rakenne ja prosessit ovat syntyneet pitkällä aikavälillä lukuisten toisiaan seuranneiden uudistusten kautta. Isoimmat haasteet ja ongelmat nykyisessä pitkäaikaistyöttömien palveluprosessissa liittyvät erityisesti henkilöresurssien vähäisyyteen, palveluprosessin kokonaiskoordinaation puutteeseen, sähköisten järjestelmien keskeneräisyyteen sekä haasteelliseen asiakaskuntaan. Näiden johdosta mm. asiakasohjautuminen palvelujen välillä toimii huonosti, asiakkaat eivät etene palveluprosessissa ja palvelujen laadussa ja saavuudessa on suuria aluekohtaisia eroja. Nykyisten toimijarajapintojen haasteet liittyvät ennen kaikkea heikkoon asiakasprosessin omistajuuteen, palvelujen koordinoinnin puutteisiin sekä asiakkaiden ja informaation (erityisesti asiakastiedon) heikkoon liikkumiseen eri toimijoiden ja palvelun tuottajien välillä. Kokonaisuuden kannalta haasteellista on se, että pitkäaikaistyöttömien palveluiden voimavarat ovat hajallaan, eivätkä ne muodosta selkää yhtenäistä palvelukokonaisuutta.

Loppuvuodesta 2017 tehdyn kyselytutkimuksen perusteella nykyisessä pitkäaikaistyöttömien palveluprosessissa yhteistyön toimivuudessa on yleisellä tasolla haasteita etenkin ELY-keskusten ja moniammatillisten palvelupisteiden/verkoston (TYP/MYP) suhteissa, kuntien ja Kelan välisissä suhteissa sekä kuntien ja työllisyyspalvelun tuottajien välisissä suhteissa. Koetut haasteet liittyvät ennen kaikkea asiakkaiden ja asiakastiedon heikkoon liikkuvuuteen eri toimijoiden välillä käytännön toiminnan tasolla. Syiksi prosessihaasteisiin ja ongelmiin

²⁶ ks. http://www.cimo.fi/korkeakoulut_tukemassa_maahanmuuttajia/simhe_palvelut

nähtiin mm. toimijoiden moninaisuus ja toiminnan päällekkäisyydet, palveluohjauksen (erityisesti siirtymävaiheen tuki) puutteellisuus, sote-palvelujen heikko kytkeytyminen työnhakijan asiakasprosessiin (palvelutarpeen ei pystytä vastaamaan) sekä TE-palveluiden heikko resursointi.

Kyselytutkimuksen perusteella käytetyimpiä käytännön työtapoja hallita toimijoiden välisiä rajapintoja pitkäaikaistyöttömien palveluprosessissa ovat säännölliset tapaamiset eri viranomaisten kesken, moniammatillisten tiimien käyttö (mm. TYP-tiimit, TYKE-tiimit), eri viranomaisten yhteispalvelupisteet sekä yhteiset tietojärjestelmät. Muita toimijarajapintayhteistyöhön liittyviä toimintatapoja maakunnissa ovat mm. yhteisten työkalujen (kuten lomakkeiden, palvelukuvausten yms.) käyttö, yhteishankkeiden toteutus sekä vaikuttavuusperustein hankinta. Alueilla hyvinä yhteistyökäytäntöinä pidetyt toimintatavat liittyvät ennen kaikkea välittömään tiedon ja asiantuntemuksen vaihtoon, yhteisten työkalujen, prosessien ja tietojärjestelmien luomiseen, eri toimijoita kokoavaan pilotti- ja kokeilutoimintaan sekä alueellisten työllisyysstrategioiden ja työllisyyden hoidon suunnitelmien laadintaan ja toteutukseen.

Pitkäaikaissairanhoidon palveluprosessi

Päävastuu monien pitkäaikaissairauksien hoidossa on kuntien perusterveydenhuollolla, mutta myös sairaanhoitopiirien järjestämällä erikoissairanhoidolla on merkittävä rooli. Perusterveydenhuollon palveluita pitkäaikaissairaille voivat myös tarjota työterveyshuolto ja yksityiset palveluntuottajat. Terveydenhuollon toimijat vastaavat pitkäaikaissairauksien diagnosoinnista ja pitkäaikaissairaiden hoitotasapainon määrittelystä, hoitosuunnitelman laatimisesta sekä hoidon ja pitkäaikaissairauden tilan seurannasta. Sairaudesta riippuu, milloin vastuu mistäkin vaiheesta on PTH:lla ja milloin ESH:lla. Muita palveluita pitkäaikaissairaille tarjoavat myös mm. kunnan sosiaalitoimi, kunnan muut toimialat, kuten liikuntatoimi, sekä Kela.

Kyselytutkimuksen perusteella pitkäaikaissairaiden palveluprosessin tärkeimmät rajapinnat ovat perusterveydenhuollon terveyskeskuksen ja erikoissairanhoidon välinen rajapinta sekä perusterveydenhuollon terveyskeskuksen ja kunnan/peruspalvelukuntayhtymän sosiaalipalvelujen välinen rajapinta. Samat rajapinnat nähtiin myös nykymallissa toimivimmiksi, mutta kokonaisuudessaan palveluprosessin kaikkien rajapintojen toimivuudessa on kehitettävää. Haasteena pitkäaikaissairaiden palveluprosessin rajapintojen hallinnassa on mm. yhden vastuutahon puuttuminen asiakkaan koko palveluketjusta sekä tiedon liikkuminen rajapinnoilla.

Kyselytutkimuksen perusteella käytetyimpiä menetelmiä pitkäaikaissairaiden rajapintojen hallinnassa ovat moniammatilliset tiimit sekä yhteiset tietojärjestelmät ja työkalut. Perusterveydenhuollossa hyväksi käytännöksi pitkäaikaissairaanhoidossa on tunnistettu mm. tiettyihin asiakasryhmiin keskittyneet lääkäri-hoitaja-työparit ja hoitotiimit. Työparimallissa hoitaja toimii pitkäaikaissairaanhoidon omahoitajana ja vastaa asiakkaan hoidon seurannasta ja ohjauksesta niin kauan kuin hoitovastuu on perusterveydenhuollossa. Tiimimallissa asiakkaan hoidossa on puolestaan mukana useampi eri hoitaja. Yhteisiä tietojärjestelmiä ovat mm. kanta-palvelut sekä perusterveydenhuollon ja erikoissairanhoidon yhteiset potilastietojärjestelmät ja yhteisiä työkaluja ovat puolestaan mm. valmiit hoitopolut ja lomakkeet sekä oheistukset ja prosessikuvaukset.

Kotoutumisprosessi

Päävastuu aikuisten maahanmuuttajien kotoutumiskoulutuksen järjestämisestä on työ- ja elinkeinoministeriöllä. Opetushallinnon vastuulla puolestaan on ollut maahanmuuttajakoulu-

tuksen yleinen kehittäminen, kuten opetuksen sisältö, opettajien perus- ja täydennyskoulutus sekä oppimateriaalit. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset (ELY-keskus) edistävät alueellista kehittämistä hoitamalla valtionhallinnon toimeenpano- ja kehittämistehtäviä alueilla. ELY-keskuksista annetuin lain mukaan ne hoitavat niille erikseen säädetyjä tehtäviä muun muassa maahanmuuttoon, kotoutumiseen ja hyviin etnisiin suhteisiin liittyvällä toiminnalla. ELY-keskusten alaisina paikallishallinnon viranomaisina toimii TE-toimistoja, joiden tehtävänä on muun muassa edistää maahanmuuttajien kotoutumista. Kotoutumisen edistäminen on poikkihallinnollista ja ulottuu kaikkien viranomaisten vastuulle. Maahanmuuttajien kotoutumista tuetaan konkreettisesti kotoutumisohjelmalla, kotoutumissuunnitelmalla ja kotoutumistuella.

Asiantuntijanäkemyksen mukaan suomalaiset kotoutumispalvelut ovat keskimääräisesti laadukkaita, mutta ongelmia on etenkin pienissä kunnissa, joissa johtuen maahanmuuttajien pienistä määristä johtuen esimerkiksi pakolaiset voivat joutua odottamaan pitkään koulutuksen alkamista. Isommissa kaupungeissa maahanmuuttajien suuri määrä vastaavasti aiheuttaa jonoja, minkä takia kotoutumispalveluihin pääseminen viivästyy. Itse prosessivaihe (maahanmuuttaja-asiakkaiden vastaanottovaihe, rekisteröinti, kotoutumissuunnitelmien laatiminen ja työnhakijaksi ilmoittautuminen) toimii asiantuntijanäkemyksen perusteella hyvin, mutta haasteeksi ovat nousseet etenkin kotoutumiskoulutuksen pirstaleisuus, kokonaisuohjauksen puutteellisuus, maahanmuuttajien osaamisen tunnistamisen puutteet sekä kielitestien ja erityisesti oppilaitosten kielitestien toimimattomuus.

Kotoutumispalveluiden sirpaleisuudesta huolimatta eri toimijoiden välinen yhteistyö on asiantuntijanäkemyksen perustella varsin toimivaa, eikä toimijoiden välisissä rajapinnoissa ole isoja ongelmia asiakasprosessin hallinnan näkökulmasta. Kyselytutkimuksen perustella hyvinä rajapintoihin liittyvinä yhteistyökäytäntöinä pidetään mm. Helsinkiin perustettua osaamiskeskusta pakolaisten osaamisen tunnistamisen ongelman ratkaisemiseksi, erilaisia palvelukarttoja palvelujen saatavuuden tunnistamiseksi ja maahanmuuttajien ohjaamisessa oikeiden palveluiden piiriin sekä kuntien, TE-toimistojen ja vastaanottokeskusten yhteisiä alueellisia työryhmiä kuntapaikkojen jakamiseksi pakolaisille.

Työ- ja elinkeinoministeriön liikkeelle laittaman kotoutumisen kumppanuusohjelman tavoitteena on kehittää yhteistyötakotouttamisen parissa (TEM 2016). Ohjelmalla tuetaan kotoutumista tuomalla eri toimijoita yhteen sekä tunnistamalla ja määrittelemällä kotouttamistyötä tukevia yhteistyömahdollisuuksia. Kotoutumisen kumppanuusohjelma on erinomainen esimerkki ennakkoluulottomasta tavasta ylittää viranomaistoiminnan rajapintojen aiheuttamaa kitkaa ja kytkeä myös muut kotoutumistoimijat yhteiseen verkostoon. Ohjelman avulla pyritään saattamaan yhteen kotoutumistoimintaan osallistuvia viranomaisia, järjestöjä, yrityksiä, työyhteisöjä, naapurustoja ja muita yhteisöjä. Tällainen uudenlainen verkostomalli on omiaan helpottamaan rajapinnat ylittävää yhteistyötä.

Uudenlainen verkostoajattelu ei perustu sitovuuteen, perinteiseen hallinnolliseen tiilintekovastuuseen, vaan tarkoituksenmukaisiin ja vapaaehtoiisiin vuorovaikutussuhteisiin kotoutumistoiminnan eri toimijoiden välillä.

Kumppanuusohjelmaa on lähdetty toteuttamaan mahdollisimman lähellä kotoutumistoiminnan arkea ja näin sillä on hyvät mahdollisuudet antaa lähtökohdat kumppanien kohtaaminen matalan kynnyksen periaatteella. Tämä puolestaan on omiaan edistämään uusien ideoiden levittämistä.

Johtopäätöksiä hyvistä rajapintakäytännöistä nykyisissä palvelumalleissa

- Pitkäaikaistyöttömien palveluprosessien osalta hyvät rajapintayhteistyömuodot liittyvät pääosin henkilökohtaisella tasolla tapahtuvaan välittömään tiedon ja asiantunteumuksen vaihtoon ja ovat pitkälti tapauskohtaisia. Laajemmin palvelurakenteellisiin tai palveluprosesseihin liittyviä organisaatioiden välisiä hyviä käytäntöjä tai toimintamalleja pitkäaikaistyöttömyyden hoidossa näyttää olevan vähemmän.
- Hyviä järjestelmä- ja prosessitason käytäntöjä pitkäaikaistyöttömyyden hoidossa ovat olleet mm. eri viranomaisten yhteispalvelupisteet ja moniammatillinen yhteispalvelu, yhteiset asiakastietojärjestelmät sekä yhteisiä voimavaroja kokoavat alueelliset työllisyysstrategiat. Vastaavasti kotouttamisen osalta alueelliset kuntien, TE-toimistojen ja vastaanottokeskusten työryhmät hyvinä käytäntöinä tilanteen tasalla pysymisen näkökulmasta etenkin tilanteessa, jossa maahanmuuttajia on paljon.
- Rajapintojen sujuvuutta edistää merkittävästi asiakastietojen siirtyminen palveluntuottajalta tai viranomaiselta toiselle.
- Palveluketjukuvaukset ja työn- ja vastuunjaosta sopiminen eri palveluntuottajien kesken sujuvoittavat rajapintoja, kun kaikki osapuolet tietävät, kenen hoidettavaksi asiakkaan asia kuuluu
- Pitkäaikaissairaiden hoidossa palveluiden integraatio hävittää rajapinnan asiakkaan näkökulmasta. Esimerkkinä integraatiosta on moniammatillinen tiimi, johon kuuluu myös erikoislääkäri. Tällöin asiakas ei välttämättä edes tiedä, että tiimin jäsenet edustavat eri organisaatioita.
- Kotoutumisen kumppanuusohjelma on erinomainen esimerkki ennakkoluulottomasta tavasta ylittää viranomaistoiminnan rajapintojen aiheuttamaa kitkaa ja kytkeä myös muut kotoutumistoimijat yhteiseen verkostoon. Ohjelman avulla pyritään saattamaan yhteen kotoutumistoimintaan osallistuvia viranomaisia, järjestöjä, yrityksiä, työyhteisöjä, naapurustoja ja muita yhteisöjä
- Vastaanottokeskuksissa tapahtuneesta ohjauksesta on ollut apua pakolaisten ohjautumiseen niille paikkakunnille, joissa kotoutumista on järjestetty ja kotoutumiskoulutusta pian alkamassa. Myös erilaiset ”palvelukartat” ja ”palveluviuhkat” ovat osoittautuneet hyödyllisiksi maahanmuuttajien ohjaamisessa oikeiden palveluiden piiriin.
- Systemaattinen markkinavuoropuhelu ja vaikuttavuusperusteinen palveluhankinta ovat jo nyt yleisiä ja hyvänä pidettyjä käytäntöjä ulkoisissa palveluostoissa.
- Välityömarkkinoilla ja kolmannella sektorilla on ollut nykymallissa tärkeä rooli tarjota työskentelymahdollisuuksia sekä työllistymistä edistäviä että työssä selviytymistä tukevia palveluja erityisesti vaikeimmin työllistyville. Tulevassa uudistuksessa kolmannen sektorin merkitys näyttää jääneen taka-alalle ja sen rooli tulevassa mallissa uhkaa jäädä vähäiseksi
- Erilaisten työllisyyskokeilujen avulla on pyritty kehittämään pitkäaikaistyöttömyyden hoitoon uuden tyyppisiä toimintatapoja. Onnistunutta piloteissa on ollut se, että alueellisia voimavaroja on voitu kohdentaa yhdensuuntaisesti työllisyyden hoitoon. Vaikka kokeilut ovat monelta osin vielä kesken, näyttää siltä, että tuloksia on aikaansaatu lähinnä lisäämällä resursseja ja palveluintensiteettiä sekä räätälöimällä palveluja yksilöllisiin tarpeisiin. Selkää näyttöä ei ole siitä, että palveluja tuotettaisiin pilo-

teissa innovatiivisemmin, kustannustehokkaammin tai vaikuttavammin, kuin nyky-
mallissa.

Loppuvuodesta 2017 tehdyn kyselyn perusteella kutien edustajat arvioivat pitkäaikaistyöt-
tömyyden ongelmien johtuvan ensisijaisesti nykyiseen palvelurakenteeseen ja asiakaspro-
sessin toimimattomuuteen liittyvistä ongelmista. Ongelmien syinä näyttäisivät kuitenkin ole-
van enemmän resurssivajeet palveluprosessin loppupäässä, kuin itse palveluprosessin
huonoudet. Tästä kielii osittain myös se, että erilaisissa työllisyyskokeiluissa ei juurikaan ole
luotu uuden tyyppisiä palveluprosesseja, vaan pikemminkin lisätty resursseja ja palveluakti-
viteettia nykyisen prosessin eri vaiheisiin.

4. KRIITTISET RAJAPINNAT SOTE- JA MAAKUNTAUUDISTUKSESSA

4.1. Maakuntien valmistelutyö rajapintayhteistyöstä ja monituottajamallista

Tämän alaluvun havainnot perustuvat marraskuussa 2017 julkaistuun yhteenvetoon sote- ja maakuntauudistuksen toimeenpanon esivalmisteluvaiheesta²⁷. Palveluketjujen näkökulmasta valmistelussa on ollut olennaista reflektoida maakunnalle annettavan järjestämistehtävän suhdetta muihin sidosryhmiin. Tätä kautta pyritään varmistamaan sujuvien palveluketjujen toteutuminen. Tulevan maakunnan tehtävänä on määritellä muun muassa palvelukokonaisuudet ja palveluketjut sekä vahvistaa maakuntakohtaiset palvelutuotannon kriteerit. Toimiva yhteistyö kaikkien olennaisten toimijoiden kesken on integraation näkökulmasta tärkeää. Avaintoimijoita ovat muun muassa valtio, maakunnat, yritykset, kolmas sektori, asukkaat sekä tutkimustoimijat. Väliaikaisen valmistelutoimielimen tehtävänä on useilla alueilla hakea synergiaetuja ja valmistella palveluketjuja sekä niihin liittyviä työnjakokysymyksiä. Palveluketjujen ja palvelukokonaisuuksien rakentaminen on yksi väliaikaishallinnon keskeisistä tehtävistä.

Sujuvien palveluketjujen varmistaminen on keskeinen osa myös uudistukseen sisältyvää eri palvelujen integraatiotyötä. Toiminnallista integraatiota tukevana piirteenä voidaan pitää sosiaali- ja terveyspalvelujen osittaista integraatiota. Tämän katsotaan vahvistavan peruspalveluja ja yhtenäistävän hoito- ja palveluketjuja. Sote-integraatio on monilla alueilla jo pitkällä ja kokonaiskoordinaatio on monessa yhteydessä toimivaa. On kuitenkin myös olemassa palvelukokonaisuuksia, joissa integraatio ei toteudu saumattomasti, vaikka tarvetta tälle olisi. Yhteistä yhdyspintaa pyritään näiden palvelujen kohdalla rakentamaan. Myös palveluohjauksen on katsottu olevan osa palvelujen integraatiota. Palveluohjauksen tavoitteena on palvelujen sovittaminen yhteen asiakkaan näkökulmasta parhaalla tavalla. Tällainen ohjaus perustuu moniammatilliseen yhteistyöhön, jonka tavoitteena on yhteistyö eri toimintayksiköiden ja asiakkaan välillä. Palveluohjaus työtapanaan tähtää palveluketjun sujuvoittamiseen ja asiakkaan edun korostamiseen.

Integraation varmistaminen edellyttää ennen kaikkea ICT-ratkaisujen harmonisointia tarkoituksenmukaisella tavalla. Digitaaliset palveluprosessit ja sähköinen asiointi ovat keskeinen osa tulevaisuuden palvelukokonaisuutta. Toimivat asiakastietojärjestelmät ovat toimivien palvelujen ja palveluketjujen näkökulmasta olennainen asia. Lakiesitysten mukaan palveluntuottajaa veloitetaan tallentamaan asiakastiedot järjestelmiin. Asiakastiedon määritelmä on kriittinen tekijä palveluketjun kokonaisvaltaisuuden ja selvyuden näkökulmasta, koska tämä vaikuttaa eri tietojen luottamuksellisuuden asteisiin ja yksityisyyden suojaan. On tärkeää tietää, kenelle asiakastieto on sallittua luovuttaa tai myydä.

Raportin perusteella erityisesti kasvupalvelunäkökulma on korostunut maakuntien rajapintayhteistyötä koskevissa esivalmisteluvaiheen keskusteluissa. Ensimmäisessä vaiheessa ICT-valmistelun painopisteenä on ollut maakunnan perustamisvaiheen järjestelyjen turvaaminen. Myöhemmässä vaiheessa mielenkiintoa suunnataan palveluketjujen edellyttämiin asiakastietojärjestelmiin, jotka mahdollistavat asiakastiedon liikkumisen eri toimijoiden välillä. Digitalisaation todelliset pitkän aikavälin vaikutukset ovat toisaalta vielä avoinna ja tämä

²⁷ [Kohti uusia maakuntia. Sote- ja maakuntauudistuksen toimeenpanon esivalmisteluvaiheen yhteenveto](#) (Tarkistettu 20.3.2018)

vaikuttaa palveluiden ja palveluketjujen muotoiluun. Kuitenkin esimerkiksi Etelä-Savossa henkilöasiakkaille tarjottavat digitaaliset palvelut kasvupalveluiden osalta ovat jo pitkällä. TE-asiakaspalvelun rooli kokonaisuudessa ei ole kuitenkaan täysin selvä. Soten osalta digitalisaation katsotaan olevan monilta osin vasta alussa ja täysin digitalisoituja palveluketjuja ja asiakasprosesseja ei ole vielä juurikaan olemassa.

Kasvupalveluiden osalta on muun muassa esitetty tavoitteeksi, että lähipalvelut muodostavat yhdessä maakunnallisen ja valtakunnallisen kasvupalvelun kanssa yhtenäisen asiakaskokemuksen. Palveluketjut ovat asiakkaalle saumattomia ja maakunnalla on yhteinen palvelustrategia. Maakunnalle kuuluva kasvupalvelujen yhteensovittaminen koetaan kuitenkin joissain yhteyksissä erittäin haasteelliseksi. Tehtävän tekee monituottajamallissa hankalaksi se, että palvelujen tuottajat kilpailevat keskenään ja kuitenkin maakunnan tulisi kyetä varmistamaan se, että kasvupalveluista syntyy saumattomia palvelukokonaisuuksia ja -ketjuja.

Asiakasohjauksen merkitys on suuri palvelujen ja palveluketjujen toimivuudelle. Kasvupalveluiden osalta ohjaaminen koetaan kuitenkin haastavaksi. Asiakkaiden palvelutarpeiden kartoittaminen ja palveluihin ohjaaminen ovat keskeisiä tekijöitä palveluketjujen toimivuuden näkökulmasta. Palvelujen integraation lisäämistä pidetään yhtenä vastauksena tähän ongelmaan. Myös kunnan ja maakunnan välisen rajapinnan selkeä määrittely koetaan tärkeäksi edellä esitetyn problematiikan kysymyksissä. Yhteen sovitettujen palveluketjujen mahdolliseksi välineiksi on tunnistettu muun muassa yhteiset tieto- ja asiakasjärjestelmät, toimiva yhteistyö eri toimijoiden välillä, prosessien muotoilu laajassa yhteistyössä sekä selkeät palvelukuvaukset. Tavoite palveluketjujen saumattomuudesta koetaan silti monessa yhteydessä haastavaksi.

Esimerkkinä haastavasta asiakasryhmästä voidaan pitää pitkäaikaistyöttömiä. Pitkäaikaistyöttömät ovat hyvin heterogeeninen asiakasryhmä ja monet heistä tarvitsevat monialaista palvelua. Palvelutarve saattaa kohdistua kasvupalveluiden lisäksi Kelan palveluihin tai sote-palveluihin. Palveluketjut ovat usein räätälöityjä ja palvelujen oikea-aikaisuus on korostuneessa roolissa. Palveluprosessin kesto on tyypillisesti pitkä. Monimutkaisen palvelukokonaisuuden hallinta edellyttää erityisen ammattitaitoista koordinaointia.

Yhtenäisten palveluketjujen varmistaminen monituottajamallissa vaatii toimivaa markkinavuoropuhelua sekä yhteistä palveluiden kehittämistä tuottajien ja muiden toimijoiden kanssa. Kaikkien tahojen on oltava mukana kehittämistoiminnassa. Tavoitteena on, että maakuntaan kyetään luomaan moniammatillisia erilaisia asiantuntijuuksia yhdisteleviä palveluketjuja, jotka toimivat asiakaslähtöisellä tavalla. Valinnanvapaus aiheuttaa kuitenkin haasteita integroitujen palveluketjujen toteuttamiselle. Kokonaisuuden hallittavuus ja ohjattavuus herättävät kysymyksiä. Myös valinnanvapauden kustannustehokkuus näyttäytyy kysymysmerkinä. Palveluketjujen sujuvuuden näkökulmasta valinnanvapauden suurimmat haasteet liittyvät työnjakoon, tietojensiirtoon koordinointiin sekä kommunikaatioon.

4.2. Pitkäaikaistyöttömät

4.2.1. Muutokset pitkäaikaistyöttömien asiakasprosessissa ja palveluissa

Sote- ja maakuntauudistus sekä kasvupalvelu-uudistus tulevat muuttamaan oleellisesti eri toimijoiden välisiä rajapintoja pitkäaikaistyöttömien asiakasprosessissa ja palveluissa. Suurimmat muutokset koskevat palvelun järjestämisvastuun siirtymistä valtion TE-hallinnolta maakunnille sekä palveluiden järjestämisen ja tuottamisen eriyttämistä toisistaan. TE-palveluiden osalta kyse on isosta systeemisestä muutoksesta, jossa nykyiset ELY-keskusten ja TE-toimistojen palvelut siirtyvät maakunnille ja yksityisille palveluntuottajille. Pitkäaikaistyöttömien palveluprosessin osalta tämä tarkoittaa sitä, että vuoden 2020 alusta maakunta vastaa pitkäaikaistyöttömien palvelujen järjestämisestä ja että palvelut toteutetaan jatkossa maakunnissa järjestäjä-tuottajamallilla.

Kasvupalvelujen järjestämisestä uudessa maakunnallisessa mallissa säädetään uudessa alueiden kehittämistä ja kasvupalveluita koskevassa laissa sekä työllistymispalvelujen palvelujen sisällöstä tarkemmin laissa julkisista rekrytointi- ja osaamispalveluista, joka korvaa nykyisen lain julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta. Muista pitkäaikaistyöttömien palveluihin ja palveluprosessin vaikuttavista asioista (mm. kuntouttava työtoiminta) säädetään pääasiassa sote-puolen lainvalmistelun yhteydessä. Myös uusi valinnanvapauslaki tulee vaikuttamaan palvelujen tarjontaan ja eri palvelun tarjoajien keskinäiseen suhteeseen. Eri toimijoiden välisiin suhteisiin ja rajapintoihin vaikuttava lakivalmistelutyö on toistaiseksi kesken, joten kovin yksityiskohtaista kuvaa uusista rajapinnoista sekä rajapintoihin liittyvistä haasteista ja mahdollisuuksista on toistaiseksi vaikea saada.

Pitkäaikaistyöttömien palveluprosessin osalta toimijarajapinnoissa tapahtuvat isot muutokset syntyvät ennen kaikkea palvelujen järjestämisvastuun siirtymisen maakunnille (pl. Uudenaan erillisratkaisu) sekä palvelujen järjestämisen ja tuottamisen erottamisen kautta. Uusi kasvupalvelulakiluonnos (jossa on kumottu ehdot aiemman lakiesityksen 49 § mukaiset ehdot markkinapuitteen toteamisesta ja yhtiöittämisvelvoitteesta) jättää tuleville maakunnille kuitenkin palvelujen tuottamistavan suhteen suuren harkintavapauden siitä, minkä osan palvelutuotannosta se ulkoistaa ja minkä tuottaa itse (kuvio 18).



Kuvio 18. Kasvupalvelut maakunnassa. (Lähde: Piia Rekilä 2018. Kasvupalvelut – ajankohtaista (ja vähän muutakin) 23.1.2018. Työ- ja elinkeinoministeriö.)

Tulevaa pitkäaikaistyöttömien palvelujärjestelmää ja eri toimijoiden roolia uudessa maakunnallisessa mallissa on mahdotonta kuvata yksityiskohtaisesti tässä vaiheessa. Tämän hetken tiedon valossa (lakivalmistelun tilanne loppuvuodesta 2017) maakuntien tulee huolehtia käytettävissä olevien määrärahojen puitteissa siitä, että sen alueella on tarjolla riittävästi maakunnallisia kasvupalveluja, jotka edistävät työttömien mahdollisuuksia saada työtä. Maakunnan tulee myös huolehtia, että maakunnallisilla kasvupalveluilla tuetaan erityisesti heikossa työmarkkina-asemassa olevien työllistymistä. Kasvulakiesityksen mukaisesti maakuntien järjestämisvastuuseen kuuluvat mm. pitkäaikaistyöttömien palvelutarpeen arviointi, palvelujen tarveharkinta, palvelujen tuottajien valinta sekä palvelujen saatavuuden varmistaminen siten, että asiakas voi mahdollisimman monen palvelun osalta valita tarvitsemansa palvelun tuottajan useammasta kuin yhdestä vaihtoehdosta. Maakunnan tulee myös varata määrärahoja palkkatuen myöntämiseen.

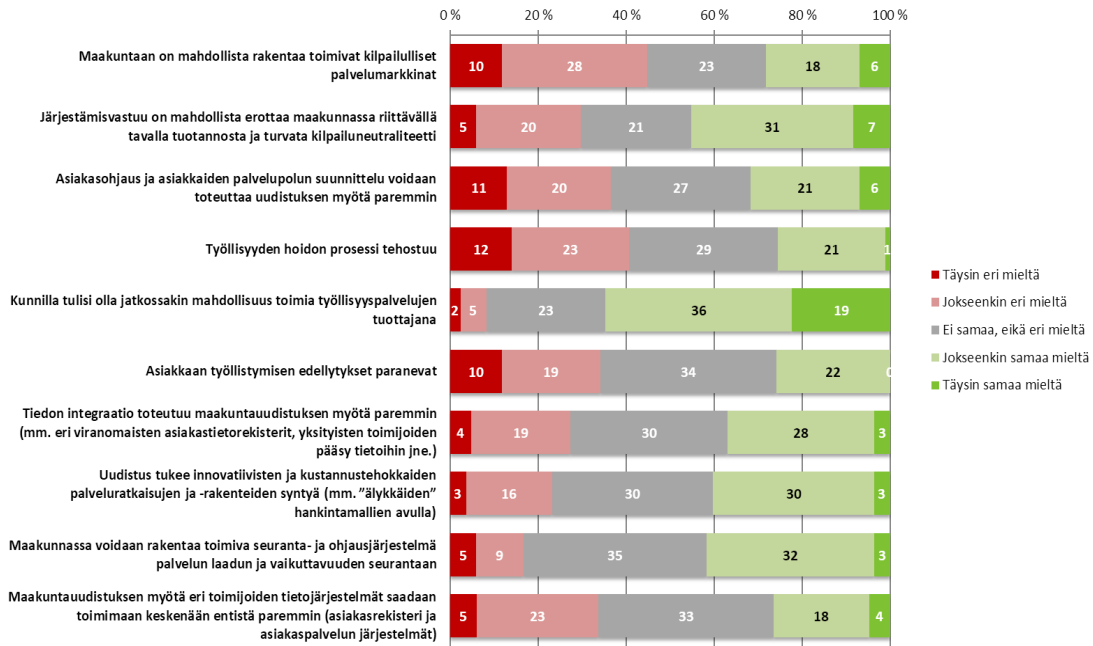
Kuten aiemmin on todettu maakunnille jää suuri tarveharkintaan perustuva vapaus tuottaa pitkäaikaistyöttömien palvelut parhaaksi katsomallaan tavalla. Valtion, eli työ- ja elinkeinoministeriön, roolina tässä on seurata mm. resurssien ohjauksen näkökulmasta työllisyshitystä sekä työllistymistä ja osaamisen kehittämistä edistävien palvelujen saatavuutta valtakunnallisesti ja maakunnissa (sekä tähän liittyvät mahdolliset ohjauskeskustelut) sekä määrittää kasvupalveluja tukevien järjestelmäalustojen yhteentoimivuuden periaatteet ja yhdessä maakuntien kanssa vastata palvelujen yhteisistä tietojärjestelmistä ja niihin liittyvästä monikanavaisesta asiakaspalvelusta. Kuntien rooli uudessa palvelumallissa on pitkäaikaistyöttömien palveluiden osalta epäselvä. Uuden kasvupalvelulakiesityksen mukaan kunnat voivat toimia tietyin edellytyksin palvelujen tuottajina, mutta järjestämisvastuuta niillä ei Uudenmaan erillisratkaisua lukuun ottamatta ole.

Yhteenvedona nykyisen kasvupalvelulakiehdotuksen määrittelemistä palvelujen järjestämis- ja tuottamistavoista voidaan tiivistetysti nostaa esiin seuraavat pääperiaatteet.²⁸

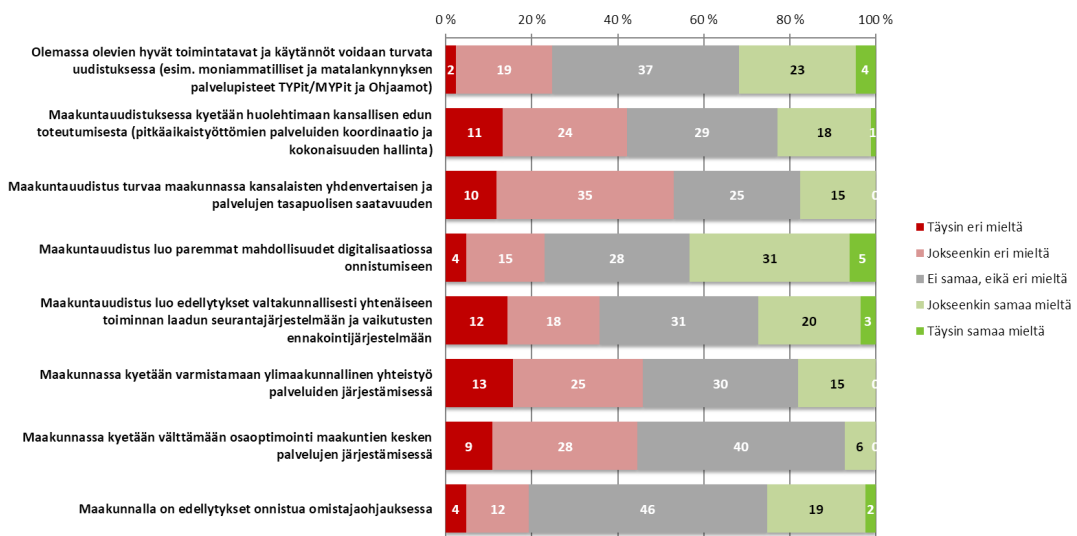
- Kasvupalveluissa järjestäminen ja tuottaminen erotetaan toisiltaan.
- Järjestämisvastuu säädetään maakunnille (pl. Uudenmaan erillisratkaisu).
- Maakunnallisina kasvupalveluina tulee järjestää rekrytointi- ja osaamispalveluja ja maakunnat vastaavat palvelujen yhteensovittamisesta.
- Kunnat voivat osallista palvelun palveluntuottajina tarjouskilpailuihin yhtiönsä kautta (kuntalaki).
- Jos muita palveluntarjoajia ei ole, voi maakunta ostaa palvelut suoraan kunnalta.
- Kuntien sidosyksiköt voivat toimia kasvupalvelujen tuottajina vain silloin, kun muita palvelun tarjoajia ei ole.
- Oma palvelutuotannon kieltoa ei uudessa lakiesityksessä ole.
- Maakunta voi päättää palvelutuotannon ulkoistamisen laajuuden. Halutessaan maakunta voi ulkoistaa koko palvelutuotannon.
- Yhtiöittämisvelvollisuus säilyy, jos maakunta tuottaa markkinoilla olevia palveluja.

Mahdollista pitkäaikaistyöttömien palvelumallia ja rajapintoja on hahmoteltu kuviossa 19.

²⁸ Piia Rekilä ja Tarja Reivonen. Laki alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista -muutokset. Työ- ja elinkeinoministeriö.



Kuvio 20. Sote- ja maakuntauudistuksen toteutukseen ja vaikutuksiin liittyviä väittämiä pitkäaikaistyöttömien palvelujen näkökulmasta. (Lähde: Kysely pitkäaikaistyöttömien palveluista, syksy 2017).



Kuvio 21. Sote- ja maakuntauudistuksen toteutuksen haasteisiin liittyviä väittämiä pitkäaikaistyöttömien palvelujen näkökulmasta. (Lähde: Kysely pitkäaikaistyöttömien palveluista, syksy 2017).

4.2.2. Rajapinnat pitkäaikaistyöttömien palveluprosessissa maakunnallisessa mallissa

Maakunta- ja kasvupalvelu-uudistus avaa uusia toimijarajapintoja pitkäaikaistyöttömien palveluprosessiin, mutta kuten aiemmin on todettu, palveluiden tuottamistapaa määrittävä lainsäädäntö jättää toistaiseksi nämä rajapinnat hyvin avonaisiksi. Keskeisesti uuden maakunnallisen palvelumallin palveluprosesseihin sekä eri toimijoiden yhdyspintoihin vaikuttaa jatkossa se, millainen ohjauksellinen ”portinvartijan” rooli maakuntaviranomaisella tulee palveluprosessissa olemaan. Malli voi olla vahvasti viranomaislähtöinen, jolloin viranomaisella on vahva palveluprosessia koordinoiva ja ohjaava rooli, kuten nykyisessäkin mallissa. Viranomaislähtöisessä mallissa palveluntuottaja tuottaa täydentäviä palveluita ostopalveluina ja

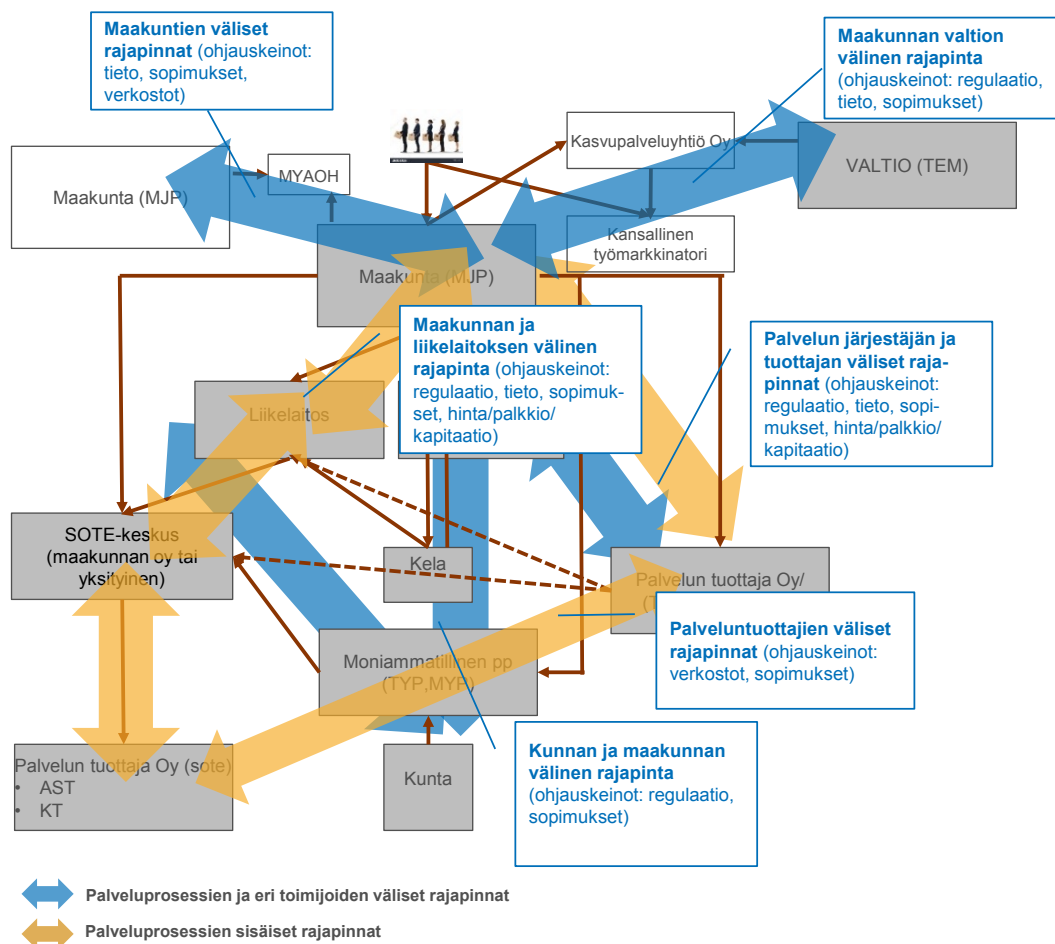
viranomaisella on siinä vahva ohjaus- ja koordinaatiovastuu suhteessa palveluntuottajaan ja asiakkaaseen. Uusi palvelumalli voi perustua myös koko prosessin ja asiakasvastuun ulkoistamiseen, jolloin palveluntuottaja vastaisi asiakkaasta ja tuottaisi itsenäisesti palvelut koko palveluprosessin ajan. Lisäksi asiakkaan valinnanvapaus, valtuuttaminen ja vastuuttaminen tulevat muuttamaan asiakaspalveluprosessia yksilöllisempään ja asiakkuuksien johtamista korostavaan suuntaan laajentaen samalla myös asiakasrajapintoja.³⁰

Huolimatta pitkäaikaistyöttömän tulevan palveluprosessin yksityiskohtaisesta sisällöstä ja toimijoiden keskinäisestä työnjaosta, tulevassa palvelumallissa keskeiset eri toimijoiden väliset kriittiset yhdys- ja rajapinnat pitkäaikaistyöttömien asiakas- ja tietovirroissa tulevat muodostumaan:

- Maakunnan valtion väliseen rajapintaan (ohjauskeinot: regulaatio, tieto, sopimukset)
- Maakunnan ja maakunnan liikelaitoksen väliseen rajapintaan (ohjauskeinot: regulaatio, tieto, sopimukset, hinta/palkkio)
- Palvelun järjestäjän ja tuottajan väliseen raja-pintaan (ohjauskeinot: regulaatio, tieto, sopimukset, hinta/palkkio)
- Palveluntuottajien välisiin rajapintoihin (ohjauskeinot: verkostot, sopimukset)
- Kunnan ja maakunnan väliseen rajapintaan (ohjauskeinot: regulaatio, sopimukset)
- Maakuntien välisiin rajapintoihin (ohjauskeinot: tieto, sopimukset, verkostot)

Seuraavalla sivulla olevassa kuviossa (kuvio 22) on hahmoteltu pitkäaikaistyöttömien palveluprosessin eri toimijoiden välisiä rajapintoja uudessa maakunnallisessa palvelumallissa.

³⁰ Maakunnallisia ohjausmalleja etenkin palvelun järjestäjän ja tuottajan välisessä rajapinnassa on tarkasteltu yksityiskohtaisemmin tämän tutkimuksen kanssa samanaikaisesti toteutetussa rinnakkaisessa VN-Teas -tutkimuksessa Maakunnan ohjausmallit – MOHJU (osa-alue A).



Kuvio 22. Hahmotelma pitkäaikaistyöttömien palveluprosessin eri toimijoiden välisistä rajapinnoista uudessa maakunnallisessa palvelumallissa.

Nykyiseen pitkäaikaistyöttömän palveluprosessin toimijarajapintoihin verrattuna uusia tärkeitä rajapintoja uudessa mallissa tulevat olemaan maakunnan valtion välinen rajapinta, maakunnan ja maakunnan liikelaitoksen välinen rajapinta sekä kunnan ja maakunnan välinen rajapinta. Palvelun järjestämisen ja tuottamisen erottamisen sekä asiakkaan valinnan vapauden myötä myös palvelun järjestäjän ja tuottajan välinen rajapinta sekä palveluntuottajien väliset rajapinnat muuttavat muotojaan ja sisältöjään.

Maakunnan valtion välinen rajapinta. Pitkäaikaistyöttömien palvelujen järjestämisvastuun siirtyminen maakunnille romuttaa nykyisen TE-hallinnon palvelu- ja ohjausrakenteen. Maakunnan ja valtion tulevassa rajapinnassa liikkuu lähinnä informaatio ja ministeriön ohjaus maakuntien suuntaan tapahtuu pääasiassa informaatio-ohjauksen sekä taloudellisen ja lainsäädännöllisen ohjauksen kautta. Nykytietämyksen perusteella rajapintayhteistyössä keskiössä tulevat olemaan mm. työllisyyskehityksen sekä palvelujen laadun, saatavuuden ja vaikuttavuuden seuranta, näiden tietojen perusteella käytävät valtion ja maakunnan väliset keskustelut tarvittavista toimista ja niiden edellyttämiä resursseista sekä palveluja tukevien järjestelmälustojen, yhteisten tietojärjestelmien ja niihin liittyvien monikanavaisten asiakaspalvelujen kehittäminen. Keskeinen toimija tietojärjestelmien rakentamisessa tulee olemaan maakuntien ICT-palvelukeskus Vimanan yhteyteen perustettava maakunnan ja valtion yhteinen Kasvupalveluyhtiö Oy.

Maakunnan valtion välissä rajapinnassa valtion näkökulmasta yhteiset haasteet liittyvät mm. valtakunnallisesti yhtenäisen digitalisaatiokehityksen ja tietojärjestelmien varmistamiseen, palvelun laadun ja vaikuttavuuden seuranta- ja ennakoitijärjestelmien rakentamiseen sekä

työvoiman kansallisen ja kansainvälinen liikkumisen edistämiseen. Kansalaisten yhdenvertaisen ja tasapuolisen palvelujen saannin kannalta uhkana on, että maakuntiin syntyyn hyvinkin erilaisia palvelu- seurantajärjestelmiä. Tällöin myös palvelujen saatavuuden, laadun ja vaikuttavuuden systemaattinen valtakunnallinen seuranta ja ohjaus vaikeutuvat.

Palvelun järjestäjän ja tuottajan välinen rajapinta. Kasvupalveluissa, ml. pitkäaikaistyöttömien palvelut, palvelun järjestäminen ja tuottaminen erotetaan kasvupalvelulakiesityksen mukaisesti toisiltaan. Maakunnille jää kuitenkin palvelujen suhteen suuri harkintavapaus siitä, minkä osan palvelutuotannosta se ulkoistaa ja minkä tuottaa itse ja miten³¹. Keskeisesti palvelun järjestäjän ja tuottajan väliseen suhteeseen vaikuttaa se, missä määrin palveluprosessia, asiakasvastuuta ja riskiä ulkoistetaan palvelun tuottajille. Etenkin pitkäaikaistyöttömien osalta kriittistä palvelutuotannon ulkoistamisen onnistumiselle on se, millaisella hankintamallilla ulkoiset palveluostot toteutetaan ja miten saadaan luoduksi kilpailulliset palvelumarkkinat. Etenkin pitkäaikaistyöttömien palvelujen osalta markkinat ovat Suomessa toistaiseksi kehittymättömät. Niistä on tähän mennessä vastannut isoilta osin järjestökenttä ns. välityömarkkinoilla. Uudistuksen myötä järjestöjen tuleva asema ja rooli palvelumarkkinoilla on yhtiöittämisvelvoitteen kautta epäselvä.

Palvelun järjestäjän ja tuottajan välisessä rajapinnassa ratkaisua edellyttävät haasteet pitkäaikaistyöttömien palveluprosessia liittyvät mm. asiakkaan valinnan vapauteen, palvelujen hankinnan korvausmalliin ja kannusteisiin, tulospalkkioperusteiseen seurantaan, palvelumarkkinoiden rakentamiseen, asiakastiedon ja muun informaation liikkumiseen³², eri toimijoiden tietojärjestelmien keskinäiseen toimivuuteen sekä kuntien rooliin palvelun tuottajina sekä mahdollisesti myös järjestäjänä.

Suomen osalta erityisenä haasteena palveluiden yksityistämisessä ja palvelumarkkinoiden luomisessa on se, että vaikeammin työllistyvien palveluita on toistaiseksi tuotettu lähinnä tuetuilla välityömarkkinoilla järjestöjen toimesta, joten alan yksityisestä liiketoiminnasta ja toiminnan kannattavuuden reunaehdoista ei ole kertynyt kokemuksia. Työllisyyden hoitoon perustuvan liiketoiminnan näkökulmasta oleellinen kysymys nykyisten rekrytointiin ja työvoiman vuokraukseen keskittyneiden yritysten osalta on se, millainen tulisi olla kompensaa-tion määrä ja taso nykyliiketoiminnasta saataviin tuloihin suhteutettuna, jotta asiakassegmentointiin perustava tulospalkkiomalli, erityisesti vaikeimmin työllistyvän työvoiman välittämisessä, olisi riittävän kannustava. Kansallisten pilottien kokemusten ja arviointitulosten perusteella yksityiset palveluntuottajat pystyvät toimimaan nykyistä julkista työnvälitystä tehokkaammin tiettyjen asiakassegmenttien ja ammattialojen osalta, mutta laajamittaiseen eri asiakassegmenttien ja ammattialojen työnvälitykseen (vrt. julkinen työnvälitys) niillä ei toistaiseksi ole resursseja eikä riittäviä työvälineitä.

Kunnan ja maakunnan välinen rajapinta. Kuntien rooli pitkäaikaistyöttömien palveluprosessissa on nykyisten lakiesitysten mukaisesti jäämässä vähäiseksi ja kuntien suhde maakuntiin tältä osin epäselväksi. Lakiesitysten mukaan kunnat voivat tietyn edellytyksin toimia palvelun tuottajina sekä tuottaa omaehtoisesti työllistymistä edistäviä palveluita mm. osana elinvoimatehtäväänsä. Kuntien ja maakuntien välisessä rajapinnassa ratkaisua edellyttävät haasteet liittyvät mm. nykyisten kuntavetoisten moniammatillisten palveluverkostojen ja palvelupisteiden toimintamalliin säilymiseen, kuntien mahdollisuuksiin toimia palvelun järjestäjänä, kuntien rooliin tukityöllistämässä sekä työmarkkinatuen jakomalliin maakunnan ja kuntien välillä. Etenkin isoimmat kaupungit ovat olleet tyytymättömiä siihen, että niiden rooli

³¹ Lakiesityksen mukaan maakunta voi kaikissa tilanteissa tuottaa kasvupalveluja itse, mutta toimiessaan kilpailutilanteessa markkinoilla maakunnan on yhtiötettävä palvelutuotantonsa. Tämä koskee myös kunnan sidosyksiköitä. Tulkinnallisena haasteena tässä on se, miten kilpailutilanne määritetään ja kuka sen määrittää. Mikäli tämän tekee maakunta itse, on sillä periaatteessa rajaton valta päättää sen järjestämisvastuussa olevien palvelujen tuotantotavasta.

³² mm. miten asiakastietoja säätelevä lainsäädäntö kehittyi tulevaisuudessa

palvelujen järjestämisessä on lakiesitysten mukaisesti jäämässä vähäiseksi (pl. Uudenmaan erillisratkaisu) ja kasvupalvelujen kytkentä kaupunkien ja kaupunkiseutujen elinvoimatehtäviin ohueksi. Hallitus kaavaileekin uudeksi ratkaisumalliksi ns. kasvupalveluallianssia, jonka toivotaan mahdollistavan maakunnallisten yritys- ja työllisyyspalveluresurssien sekä kuntien elinvoimapanosten tehokkaan yhteensovittamisen.

Allianssi on järjestäjän/järjestäjien ja ulkoisten tuottajien välinen suunnittelun, kehittämisen ja toteutuksen yhteistoimintamalli. Allianssimallia voidaan hyödyntää yhdistämään maakunnan kasvupalvelujen ja kuntien elinvoimapalvelujen tavoitteita ja resursseja. Sen perusta on maakunnan, kuntien ja palveluntuottajien välinen yhteinen sopimus ja riskien ja hyötyjen jakaminen ja sen logiikan mukaisesti maakunta sekä mukaan tulevat kunnat kilpailuttavat yhdessä mukaan otettavat palveluntuottajat neuvottelumenettelyllä. Siinä voi olla mukana myös järjestäjien omaa tuotantoa kunkin järjestäjän omalla riskien ja hyötyjen jakaminen. Siinä voi olla mukana myös järjestäjien omaa tuotantoa kunkin järjestäjän omalla tehtävänä. Samoin allianssiin voidaan liittää mukaan myös maakuntien sote-palvelua ja kuntien hyvinvointi- ja terveystalveta. Kasvupalveluallianssi on toistaiseksi vasta ehdotusasteella, eikä sen sisältöjä ole vielä tarkemmin määritelty. Alustavasti sitä on kuitenkin kritisoitu mm. siitä, että pahimmillaan se voi romuttaa kunnissa ja kaupungeissa jo toiminnassa olevat kokeilut ja hyvät toimintamallit.³³

Palveluntuottajien väliset rajapinnat. Nykyisessä mallissa iso osa pitkäaikaistyöttömien palveluista hankitaan yksityisiltä palveluntuottajilta ja palveluntuotannossa keskeinen rooli on ollut järjestökentällä. Uudessa mallissa etenkin asiakkaan valinnanvapaus sekä palvelujen yksityistämistavoite tulee muuttamaan paitsi palveluntuottajien sisäisiä prosesseja myös palvelun tuottajien välisiä ulkoisia suhteita. Erityisesti tarve rakentaa asiakastarpeista lähteviä monialaisia palveluketjuja vaikeasti työllistyville asiakkaille haastaa uudella tavalla palvelun tuottajat uudistamaan prosessejaan. Kotimaiset palveluntuottajat ovat toistaiseksi keskittyneet pääasiassa työnvälitykseen, koulutukseen ja osaamisen kehittämiseen. Sen sijaan ns. täyden palvelun taloja, jotka tarjoaisivat työllisyyspalveluiden ohella myös sote-palveluita, ei maassamme juurikaan ole. Maakunta- ja kasvupalvelu-uudistus avaa mahdollisuuksia mm. uuden tyyppisille yksityisten palveluntuottajien konsortioille sekä ulkomaisten esimerkkien mukaiselle ”Employability Service Provision” -tyyppiselle työllistyvyyttä edistävälle palvelulle, jonka rajapinta on vahvasti myös sosiaali- ja terveystalvetaissa. Haasteet tämän tyyppisissä palvelukonsepteissa liittyvät asiakastiedon ja muun informaation liikkumiseen palvelun tuottajien välillä sekä yhteistyöhön kannustaviin insentiveihin. Oleellista palveluntuottajien välisen rajapinnan kehittymiselle tulee olemaan se, miten vahva rooli ja vastuu asiakkaasta palveluntuottajille annetaan sekä millaisiksi maakunnallisissa palvelumalleissa määritetty asiakkaan valinnanvapaus.

Maakuntien väliset rajapinnat. Maakunta- ja kasvupalvelu-uudistuksen kautta maakunnat saavat järjestämisvastuun pitkäaikaistyöttömien palvelujen järjestämisestä. Kullakin maakunnalla on itsenäisesti suuri vapaus päättää siitä, millä tavalla se pitkäaikaistyöttömien palvelut järjestää. Kansallisen edun näkökulmasta haasteeksi voi muodostua se, jos kukin maakunta pyrkii omalla mallillaan osaoptimoimaan oman hyötynsä kokonaisuuden ja kansallisen edun kustannuksella. Maakuntien välistä yhteistyötä ja rajapintoja avaa ja pitää aktiivisina asiakkaiden valinnanvapaus, asiakkaiden/työvoiman ja informaation liikkuminen maakuntien välillä sekä palvelujen ulkoistamisen ja palvelumarkkinoiden luomisen vaateet. Työmarkkinat ja palvelumarkkinat eivät noudata maakuntarajoja, joten tarve maakuntien keskinäiselle yhteistyölle ja ylimaakunnallisen yhteistyön edellytysten varmistamiselle on ilmeinen. Etenkin tilanteessa, jossa eri maakuntiin on lähtökohtaisesti syntymässä erilaisia

³³ mm. <https://kuntalehti.fi/uutiset/kasvupalveluallianssin-kaivataan-lisaa-valaistusta/> (Tarkistettu 20.3.2018); Piia Rekilä 2018. Kasvupalvelut – ajankoh- taista (ja vähän muutakin) 23.1. 2018 Työ- ja elinkeinoministeriö

palvelun tuotannon malleja, mallien vertailtavuus sekä hyvistä käytännöistä ja toteutusmalleista oppiminen ovat kehitystyön kulmakiviä.

Maakunnan ja maakunnan liikelaitoksen välinen rajapinta syntyy maakunnan palvelutuotannon yhtiöittämisveloitteesta ja siihen liittyvät haasteet koskeva maakunnan sisäistä tilaaja-tuottajamallia sekä maakunnan omistajaohjausta suhteessa liikelaitokseen. Tällä ei kuitenkaan ole erityistä yhteyttä pitkäaikaistyöttömien palveluprosessiin ja eri toimijoiden välisiin yhteistyösuhteisiin. Maakunnan liikelaitoksen ohjauksen problematiikkaa ja haasteita on käsitelty laajasti tämän tutkimuksen rinnakkaishankkeessa Maakunnan ohjausmallit-selvityksessä.

4.2.3. Rajapinta haasteisiin liittyviä kokemuksia muualta

Kuten jo aiemmin on todettu, toistaiseksi ei ole selkeää kuvaa siitä, millaiseksi työllisyyden hoidon ja pitkäaikaistyöttömien palvelumallit ja -prosessit uudessa maakunnallisessa rakenteessa muotoutuvat. Vaihtoehtoja on lukuisia ja oletettavasti eri maakunnilla tulee olemaan erilaisia palvelumalleja yhteistyörakenteiden, kuten esimerkiksi moniammatillisten yhteispalvelujen sekä palvelujen ulkoistamisen, suhteen. Toisaalta edellä kuvatut yhteistyön rajapinnat eri toimijoiden välillä ovat geneerisiä huolimatta siitä, että niissä tapahtuvan vuorovaikutuksen luonne ja sisällöt poikkeavatkin toisistaan valitusta mallista riippuen. Vastaavasti myös rajapintayhteistyöhön liittyvät haasteet ja mahdollisuudet ovat geneerisiä. Sekä nykyisessä että uudessa pitkäaikaistyöttömien palvelumallissa/-malleissa rajapintayhteistyöhön liittyvät haasteet ja uudet mahdollisuudet kiteytyvät erityisesti palvelujen organisointiin ja ohjaukseen, palveluintegraatioon (sekä vertikaaliseen että horisontaaliseen), yksityisen palvelutuotannon lisäämiseen ja palvelumarkkinoiden syntyyn sekä järjestelmien tuloksellisuuteen ja vaikuttavuuteen.

Huomioitavaa on, että työllisyyden hoidon näkökulmasta samanaikaisesti toteutettavissa sote- ja alueuudistuksessa sekä kasvupalvelu-uudistuksessa on kyse isosta systeemisestä muutoksesta, jossa nykyinen palvelurakenne ja -järjestelmä muuttavat lyhyessä aikataulussa kokonaan muotoaan. Vastaavan suuruudesta kokonaisuudesta ei ole kokemuksia missään päin maailmaa. Seuraavassa on kuvattu millaisia kotimaisia ja kansainvälisiä oppeja ja kokemuksia on olemassa rajapintayhteistyöhön ja rajapinta haasteisiin liittyen erityisesti eri järjestelmien rakenteisiin, toimijoiden yhteistyöhön sekä palvelujen ulkoistamiseen. Kotimaiset opit liittyvät lähinnä työllisyyskokeiluista saatuihin kokemuksiin ja kansainväliset opit pääosin kokemuksiin niistä maista, joissa työllisyyspalvelut on järjestetty viime vuosina uudella tavalla. Eri maiden työpolitiikan palvelurakenteita ja palvelujen tuottamisen malleja on selvitty kokonaisvaltaisesti mm. työpolitiikan palvelurakennearvioinnin yhteydessä vuonna 2014, jolloin Owl Group Oy toteutti kansainvälisen vertaisarvioinnin työpolitiikan palvelurakenteista. Seuraavassa esitetyt havainnot kansainvälistä kokemuksista ja opeista perustuvat pääosin tähän Owl Groupin tekemään Työpolitiikan palvelurakenteiden kansainvälisen vertaisarviointiin³⁴ sekä Robert Arnkilin kansallisia työvoimapalveluita ja kasvupalveluita koskevaan lausuntoon eduskunnan työelämä ja tasa-arvovaliokunnalle.³⁵

Kotimaisten työllisyyskokeiluista ei toistaiseksi ole oppeja nostettaviksi uusiin rajapinta haasteisiin etenkin pitkäaikaistyöttömien palveluprosessin osalta. Jo käynnissä olleet kokeilut, kuten työllisyyden kuntakokeilut 2012-2015, työväilytyksen kärkihankkeen pilotit tai ulkoisia palveluhankintoja koskevat pilotit ovat tuottaneet tietoa ja ymmärrystä lähinnä asiakasprosessien toimivuudesta, haasteista ja ratkaisumalleista nykyisessä hallinnollisessa raken-

³⁴ Työpolitiikan palvelurakenteen kansainvälinen vertaisarviointi. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja Työ- ja yrittäjyys 42/2014

³⁵ Arnkil, Robert. Lausunto eduskunnan työelämä ja tasa-arvovaliokunnalle, 1.3.2017.

teessa. Niissä lähtökohtana on vahvasti ollut mm. nykyinen valtio-kunta asetelma palveluntuotannossa sekä palvelujen ulkoistaminen julkinen palvelutuotanto vs. yksityinen palvelutuotanto). Vastaavasti uuteen malliin tähtäävät kokeilut ovat vasta käynnissä (mm. työvoima- ja yrityspalveluiden alueelliset kokeilut) tai käynnistymässä (mm. Kasvupalvelukokeilut), joten niistä ei ole vielä saatavissa rajapintayhteistyöhön haasteisiin liittyviä oppeja koskien uusia maakunnallisia malleja.

Yleisesti jo toteutetuista kokeiluista³⁶ voidaan nostaa esiin yleisinä havaintoina mm. seuraavia näkökulmia:

- Alueellisen ja ylisektorialisen yhteistyön merkitys etenkin monialaisten palvelujen turvaamisessa on keskeistä
- Asiakasohjaus on osoittautunut ulkoisessa palvelutuotannossa haasteelliseksi
- Tuloksiin perustuvissa ostopalvelukokeiluissa palkkiomalli ja hinta ovat kriittisiä onnistumisen kannalta
- Jatkuva yritys yhteistyö ja vuoropuhelu on oleellinen tapa hoitaa myös työllistymistä
- Kaikkien rajapintojen osalta tärkeää on se, miten alueelliset - usein hajallaan olevat - voimavarat saadaan koottua yhdensuuntaisesti ja optimaalisesti palvelemaan työllisyyden parantamista

Kansainvälisiä kokemuksia työvoimapolitiikan organisoinnista ja järjestämisestä pitkäaikaistyöttömille

Selvitykset ja kansainväliset vertaisarviointit erilaisista tavoista järjestää työvoimapolitiikka eri maissa luovat vahvan kuvan siitä, että pitkään vallalla ollut työvoimapolitiikan valtiollinen toteutustapa on korvautunut uuden tyyppisillä kumppanuuksiin perustuvilla toimintamalleilla. Karkeasti tarkasteltuna työvoimapolitiikka on uudistettu kolmen tyyppisten mallien kautta, jotka ovat: työvoimapolitiikan kunnallistaminen (Tanskan malli); kumppanuusmalli, joka perustuu valtion, kuntien ja näiden kumppaneiden, mukaan lukien myös ostopalvelut, yhteistyöhön (mm. Saksa, Ruotsi, Hollanti ja Suomi); sekä markkinamalli, joissa työvoimapolitiikka on kokonaan (Australia), tai merkittävässä määrin (Iso-Britannia), yksityistetty. Markkinamallit, eli palvelujen ulkoistaminen, kilpailuttaminen ja yksityisen sektorin käyttö työvoimapolitiikassa, ovat yleistyneet etenkin anglosaksisissa maissa. (mm. Arnkil 2017.)

Seuraavassa on lyhyt kiteytys Työpolitiikan palvelurakenteiden kansainvälinen vertaisarvioinnin perusteella palvelurakenteen malleista eri maista ja niiden koetuista hyödyistä (Oosi 2014). Huomioitavaa on että, missään vertailumaissa ei ole päädytty saman kaltaiseen rakenteeseen, johon Suomessa nyt ollaan siirtymässä.

Kansainvälisiä oppeja ja kokemuksia suhteessa rajapintayhteistyöhön ja haasteisiin (Oosia 2014 ja Arnkilia 2017 mukaillen):

Palvelujen yleisestä ohjauksesta ja organisoinnista

- Viime vuosikymmeninä tehdyissä työhallinnon palvelureformeissa organisaatioita on koottu keskitetyiksi yksiköiksi tai alueellisesti ja paikallisesti entistä suuremmiksi yk-

³⁶ mm. Oosi ym. (2017) Työnvälityksen kärkihankkeen pilottien toiminta- ja arviointitutkimus. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu. Työelämä 43/2017; Arnkil ym. (2015). Kokonaisvoimavarat käyttöön työllisyyden edistämiseksi. Työllisyyden kuntakokeilun seuranta tutkimuksen loppuraportti. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu. Työ- ja yrittäjyys 47/2015; Valtakari Mikko ja Juha Eskelinen (2016). Yksityiset palveluntuottajat julkisen työnvälityksen täydentäjinä – Tuloksiin perustuvia hankintoja koskevan kokeilun arviointi. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu. Työ ja yrittäjyys 12/2016

siköiksi. Toisaalta työpolitiikan palvelurakenteet ovat menossa hajautetumpaan suuntaan ja samanaikaisesti työpolitiikan palvelujärjestelmiä ollaan keskittämässä omiksi virastoikseen. Täysin vastavan kaltaisesta maakunnallista rakenteesta, johon Suomessa todennäköisesti ollaan menossa, ei löydy kokemuksia muualta.

- Niissä maissa, joissa vastuu työvoimapolitiikasta on kunnilla (Tanska) tai se siirtyy tietyn ajan jälkeen kunnille (Sveitsi, Alankomaat), vaikeasti työllistyvien ratkaisut riippuvat vahvasti kyseisen kunnan intresseistä ja kapasiteetista. On runsaasti esimerkkejä yksittäisistä hyvistä käytännöistä ja malleista, jotka ovat olleet paikallisesti hyvinkin tuloksekkaita. Vastaavasti uhkana on että kuntavetoisissa palvelujärjestelmissä vain osalla kunnista on todellista halua, osaamista ja resursseja hoitaa työpoliittisia tehtäviä. Saman tyyppisiä mahdollisuuksia ja uhkia voidaan nähdä myös maakunnallisessa mallissa.
- Työpolitiikan ohjausmallien ja organisoitumisen perustana eri maissa ovat olleet erilaiset historialliset lähtökohdat ja valittuja ratkaisuja on perusteltu hyvin erityyppisten argumenttien kautta: näitä ovat olleet mm. asiakkaiden yhdenvertaisuus ja yhteneväiset palvelut (mm. Pohjoismaat, Itävalta ja Saksa), työllisyys- ja muiden palvelujen kokoaminen yhteen pisteeseen (esim. Norja ja Tanskassa) sekä asiakaskohdittainen räätälöinti ja innovointi, jossa palveluita ei ole lainsäädännön tasolla määritelty kovinkaan tarkasti (Iso-Britannia, Australia ja Sveitsi). Näistä etenkin viimeisintä voi pitää yhtenä perusteluna uudelle maakunnalliselle mallille.
- Eri maiden ohjauskulttuureissa ja tavoissa on isoja eroja. Tämä näkyy erityisesti seurannassa ja ohjauksessa käytettävien indikaattoreiden määrässä sekä vuosittain vaihtuvissa tai lisättävissä tulostavoitteissa. Ohjauskulttuuriltaan keskimääräistä tiukemmissa maissa on käytössä varsin laajat mittaristot ja erilaisten prosessimittareiden käytöllä ja aktiiviteettitason mittaamisella on merkittävää painoarvoa. Käänteinen ohjauskulttuuri on nähtävissä tulosorientoituneissa järjestelmissä. Tämä tarkoittaa sitä, että näissä järjestelmissä varsinaiseen ohjaukseen käytettäviä indikaattoreita on suhteellisen vähän ja indikaattorit ovat tulos- tai vaikutusindikaattoreita.
- Pitkään työttömänä olleiden ongelma on vähitellen tiedostettu myös sellaisissa maissa, joissa rakennetyöttömyys tai rakenteellinen työttömyys ei ole näkynyt työpolitiikan tavoitteenasettelussa. Konkreettisin esimerkki tästä on Sveitsi, joka voimakkaan työmarkkinasijoittamistavoitteen lisäksi on ryhtynyt suunnittelemaan tapoja käyttää erilaisia sosiaali- ja kuntoutuspalveluita osana työnvälityksensä tukea.

Palveluintegraatiosta

- Norjassa integraatio on mahdollistanut erityisesti vaikeimmassa työmarkkina-
asemassa oleviin kohdistuvien innovatiivisten toimenpiteiden ja ohjausprosessin toteuttamisen valtakunnallisesti. Paikallistasolla integraatio on myös helpottanut asiakkaiden ohjausta sekä kunnan sosiaalipalvelujen ja työvoimapolitiikan toteutusta. Arviointien tulokset ovat varsin hyviä. Järjestelmä mm. mahdollistaa yhteistyön kunnallisten sosiaalipalvelujen ja NAV-palveluiden³⁷ kanssa sekä mahdollisuuden palvelujen räätälöintiin paikallistasolla.
- Niissä maissa, joissa vastuu työvoimapolitiikasta on kunnilla (Tanska) tai se siirtyy tietyn ajan jälkeen kunnille (Sveitsi, Alankomaat), vaikeasti työllistyvien ratkaisut riippuvat pitkälti kyseisen kunnan omasta kapasiteetista ja toimintavalmiudesta.

³⁷ Norjassa työ- ja hyvinvointihallinto (NAV) muodostuu valtiollisesta Työ- ja hyvinvointipalvelusta sekä kumppanuudesta paikallisten viranomaisten kanssa. NAV:in vastuulla on noin kolmannes valtion koko budjetista

- Asiakkaan prosessia ja eri palveluja koordinoivilla toimijoilla on suuri merkitys ja rooli palveluprosessiin toimivuuden kannalta. Nämä koordinoivat tahot ovat usein ”neutraaleja” eli eivät tule yhdestäkään yksittäisestä palveluprosessiin palvelujaan tarjoavasta organisaatiosta. Suomessa välityömarkkinakentässä vastaavia koordinaatiorakenteita on toteutettu esimerkiksi ESR-rahoituksella.

Yksityisen sektorin roolista ja ostopalvelujen haasteista

- Lähes kaikissa vertailun kohteena olevissa maissa oli hyödynnetty yksityistä palvelutuotantoa. ”Markkinamallin edelläkävijöitä” tai hyödyntäjiä ovat olleet etenkin Iso-Britannia ja Australia. Ison-Britannian osalta ulkoistaminen koskee ainoastaan aktiivipalveluita sekä työvoimapalveluiden muita ostettavia erityispalveluita, Australiassa puolestaan koko työnvälitystä.
- Ulkoistamisen keskeiseksi ongelmaksi on yleisesti esitetty ”kermankuorintaa” eli palvelujen tarjoamista tai kohdentamista vain helpoimmille asiakkaille sekä asiakkaiden ”pysäköintiä” eli asiakkaan pitämistä palvelussa optimaalisen ajan, jolla maksimoidaan palvelun toteuttajan hänestä saama tuotto. Vertailumaat ovat pyrkineet välttämään edellä mainittuja ongelmia eri tavoin. Keskeisiä keinoja tässä ovat olleet tulokista maksaminen palvelusuoritteiden tai tuotosten sijaan sekä erilaiset
- Asiakkuuden katoamisen huolta esiintyy joissakin maissa. Tällä tarkoitetaan asiakkaiden jäämistä ulkoisen palvelutarjonnan vastuulle. Isossa-Britanniassa asia on ratkaistu niin, että ulkoisen palvelutarjoajan asiakas on edelleen asiakassuhteessa myös ministeriön alaiseen Job Center Plus –toimistoon.³⁸ Australiassa Centrelink valvoo asiakkaiden aktiivisuutta tietojärjestelmän avulla.
- Työvoimapalveluiden markkinat eivät synny hetkessä, vaan kaikissa tarkastelun kohteena olleissa maissa on läpikäyty 10–15 vuoden pituinen kehitysprosessi. Tämä ajanjakso on sisältänyt virheistä oppimista ja järjestelmän yksityiskohtien muuttamista ja hienosäätöä.
- Tulosperusteinen hankinta on ollut kaikissa vertailun kohteena olleissa maissa järjestelmän toimivuuden edellytys. Tulosperusteisissa järjestelmissä palveluntuottajille ei makseta bonuksia, vaan palvelusta maksetaan hinta vasta tulosten perusteella. Palkkiomallin taustalla vallitsee vaikuttavuusinvestointi-tyyppinen ajattelu.
- Palvelujen määrittelyn riittävä väljyys on tulosperusteisessa hankinnassa keskeinen edellytys hankinnan onnistumiselle. Sillä voidaan myös varmistaa palveluiden riittävä innovatiivisuus sekä palvelujärjestelmän kehittämis- ja toimintamahdollisuudet.

Järjestelmien tuloksista ja vaikutuksista

- Ulkoistaminen on ollut yksi tapa ratkaista erilaisia haasteita. Isossa-Britanniassa ulkoistaminen on tarkoittanut sellaisen lisäresurssin ostamista vaikeimmin työllistyville suunnattujen palvelujen kokonaisvaltaiseen koordinointiin (prime-contractors)³⁹, jota julkisessa työnvälityksessä ei ole voitu itse tehdä.

³⁸ Iso-Britanniassa paikalliset työvoimatoimistot ”Job Centerit” luotiin 2000-luvun alussa keskitetyksi johdetuksi toimisto-verkostoksi vastaamaan työnvälityksestä. Job Center Plus -toimistoverkostoa hallitaan ”ryhminä”, jotka kattavat laajat maantieteelliset alueet. JCP:lla on 1 200 toimistoa.

³⁹ Iso-Britanniassa siirryttiin vuonna 2011 ns. Prime Contractors- malliin, jossa lukuisten tuottajien ja sopimusten sijaan palvelut ostetaan nykyisin kilpailutuksen kautta kahdeksaltatoista suurelta yritykseltä.

- Eri maissa tehtyjä ratkaisuja selittävät maiden lähestymistavat työpolitiikkaan. Yhteistä niille on ollut julkisen työvoimapalvelun ja yksityisten työnvälitystoimijoiden tai erilaisten palvelujen tuottajien välinen pitkäjänteinen yhteistyö, keskustelu ja avoin vuoropuhelu.
- Useissa maissa tuloksellisuuden mittaamiseen liittyvä osaaminen ja tutkimustiedon tuottaminen ja hankinta on koottu yhteen vahvoiksi yksiköiksi, jotka toimivat kiinteänä osana palvelumallien kehittämisestä vastaavia toimijoita. Näiden tehtävänä on kokeilla ja tutkia palvelujen toimivuutta ja ”luoda ehdotuksia” ohjaaville ministeriöille tai poliittisille päätöksentekijöille. Suomessa vastaavaa organisoitumista ei ole.
- Muissa maissa palvelumallien kehittäminen lähtee ensin sisällöistä ja prosesseista sekä palvelumallien tuloksellisuudesta käytävä keskustelu siitä, miten erilaiset palvelumallit pystyvät tuottamaan työllistymistuloksia tai vähentämään työttömyysturvan kustannuksia. Suomalainen keskustelu puolestaan painottaa hyvin usein hallinnollisia rakenteita, niiden keventämistä tai asiakastyytyvyyden ylläpitoa.
- Työvoimapolitiikan vaikuttavuuden näkökulmana on tarkastelun kohteena olevissa maissa enenevässä määrin ”veronmaksajan näkökulma”. Tämä tarkoittaa, että tuloksellisuuden mittaamisen ja arvioinnin malleissa pyritään eri tavoin mittaamaan niitä säästöjä, joita erilaisilla tehdyillä toimenpiteillä saavutetaan työttömyysturvan kustannuksissa.
- Australian ja Iso-Britannian systeemejä on korjailtu useaan kertaan erityisesti kermankuorinnan ja parkkeeraamisen estämiseksi ja vaikeammassa asemassa olevien työnhakijoiden aseman turvaamiseksi. Yksityisten työvoimapalvelun haasteena ovat olleet erityisesti moniongelmaisuus ja työttömyyttä pitkittävät monenlaiset esteet. Eli täsmälleen samat ongelmat, jotka nykyisin vaivaavat julkistakin työvoimapalvelua.

Kansainväliset kokemukset osoittavat sen, ettei uutta mallia ja tavoiteltavia palvelumarkkinoita luoda hetkessä. Mikään yksittäinen malli ei myöskään näytä olevan selkeästi parempi muihin nähden, eikä esimerkiksi markkinamallien/palvelutuotannon yksityistämisen paremmasta vaikuttavuudesta verrattuna aikaisempiin malleihin ole yksiselitteistä ja selkeää näyttöä. Työllisyyden hoitoon liittyvät keskeiset haasteet, kuten pitkäaikaistyöttömyyden vähentäminen ja vaikeassa työmarkkina-asemassa oleville ratkaisun löytäminen, ovat vaikeasti ratkaistavia ongelmia käytetystä mallista riippumatta.

Oleellista onnistumisen kannalta näyttää olevan se, miten palvelutuotanto on kokonaisuudessa järjestetty ja usein hajallaan olevien resurssien käyttö onnistuttu optimoimaan. Yhtälailla onnistumisen yleinen haaste kaikissa malleissa on se, miten asiakasprosessin eteneminen on onnistuttu varmistamaan ja etenkin luomaan organisaatorajat ylittäviä palveluketjuja. Kaikissa malleista onnistumisen kannalta keskeistä on ollut myös se, että asiakasprosessi rakennettu julkisen toimijan tekemään tai yhteistyössä palveluntuottajan kanssa tehtävään asiakaslähtöiseen palvelutarpeen arviointiin ja sitä tukevaan työllistymissuunnitelmaan. Mallista riippumatta, julkisella toimijalla tai palvelun järjestäjällä on eri maissa keskeinen ohjauksellinen rooli tulosten ja vaikutusten sekä palvelun laadun seurannassa.

Viimeaikaisten kotimaisten tutkimusten ja selvitysten sekä edellä kuvattujen kansainvälisten kokemusten perusteella pitkäaikaistyöttömien palveluprosessiin ja toimijarajapintoihin liittyvät onnistumisen komponentit ovat pääosin samat, riippumatta siitä onko malli julkinen, yksityinen tai sekamalli. Myös ongelmakohtat ovat pääosin samat, erityisesti moniongelmaisuuteen ja pitkäaikaistyöttömyyteen liittyen. Vastauksena on niin työvoimapalvelujen yksityistämistä lisänneissä maissa, että julkisen mallin jatkamisen maissa, ollut yksilöllisen

ja intensiivisen henkilökohtaisen palvelun lisääminen ja palvelujen koostaminen, eli työllisyyteen, sosiaaliseen elämäntilanteeseen, terveyteen, osaamiseen ja talouteen liittyvien asioiden saattaminen paremmin ja myös yksilöllisesti yhteen. Yksityistäminen tuo mukanaan hankinnan kehittämisen korostumisen. Keskeisiä komponentteja työllisyyden ja urien edistämisen kokonaisuuksissa ovat tässä kansainvälisten kokemusten mukaan (Valtakari ym. 2016)⁴⁰:

- *Asiakslähtöisen ja monipuolisen palvelutarpeen ja elämäntilanteen arviointi* palvelun alkupäässä on merkitykseltään vain kasvanut kaikkialla, siis myös yksityistetyissä malleissa. Tämä on omiaan luomaan tarvetta myös ohjaukselliselle asiantuntemukselle. Kompassin kaltaiset digitaaliset menetelmät ja palvelualustat, joilla voi hahmottaa asiakkaan alkutilanteen (yhdessä asiakkaan kanssa) ja tilanteen eri etapeissa ovat tarpeen.
- *Hankinnan kehittäminen* tulee erityisen tärkeäksi yksityisissä malleissa, eli millä perusteella ja miten palvelua hankitaan ja mitä tavoitteita sille asetetaan. Australiassa hankinta tehdään Centerlinkin (joka on viranomaisvirasto) profiloinnin perusteella neljältä palvelulinjalta, joissa palvelun tuottajina ovat kilpailutetut yksityiset toimijat. Suomessa hankintajärjestelmien kehittämiseen joudutaan panostamaan paljon.
- *Kokonaisuuden koostaminen ja koordinointi*: Kansainvälisistä aineistoista on nähtävissä, että samat palvelun kokonaisuuden ja koostamisen, laadunvalvonnan ja eri tahojen vuoropuhelun ongelmat ja haasteet ovat olemassa niin yksityisissä kuin julkisissakin malleissa. Myös on pääteltävissä, että työvoima-, ohjaus- ja sosiaalipalvelujen markkinoiden kehittämisestä tulee valtava haaste, mikäli käytännössä lähes kaikki on yksityistettävä ja yhtiöitettävä.
- *Palvelun jatkuvuus ja aktiiviset siirtymät*: Tärkeäksi elementiksi ja hyväksi käytännöksi kaikkialla ovat osoittautuneet ohjaajat ja erilaiset mukanaolijat ja välittäjät, eli 'koutsit', jotka tuntevat asiakkaan yksilöllisen tilanteen ja varmistavat siirtymien sujuvuuden ja esimerkiksi työpaikkayhteyksien toimivuuden ja jotka myös varmistavat tulokset 'jälkihoidolla'.
- *Välitulosten ja avaintulosten seuranta*: Alun perin Australian mallissa ajatuksena oli seurata vain työllistymistuloksia ja rakentaa palkkiojärjestelmä ja ylläpitää tämän ympärille. Sitten on myös Australiassa todettu, että tarvitaan myös 'polkutulosten' ('Pathway outcomes') seuranta ja palkitsemista. Varsinkin kompleksisissä asiakastilanteissa polut voivat olla monivaiheisia ja pitkiä, joten myös 'pehmeiden' välitulosten (kuten aktivoituminen, osaamisen kehittyminen jne.) seuranta ja noteeraaminen on tärkeää.

Avoimet kansalaisten matalan kynnyksen palvelutilat ja kytkeytymistilat: One-stop-shop eli matalan kynnyksen monipalvelutilat näyttävät olevan monissa maissa tärkeä ja kasvava komponentti. Kaiken kaikkiaan näyttäisi siltä, että hyvässä kokonaisuudessa työllisyyden ja ihmisten urien edistämiseksi tarvittaisiin sekä 'asiakkuusreitit', johon menevät ennen kaikkea ne, jotka tarvitsevat työllistyvyyttä lisäävien palvelujen lisäksi toimeentulon turvaamista ja avoin 'kansalaisreitti', joka ei edellytä muodollista asiakkuutta, vaan on matalan kynnyksen 'monipalvelua', johon voi yhdistää myös erilaisia kansalaisen mahdollisuuksia ja ideoita lisäävää toimintaa, tapaamisia ja tapahtumia. Tärkeää olisi myös että molemmat reitit ovat vuorovaikutuksessa keskenään alusta alkaen.

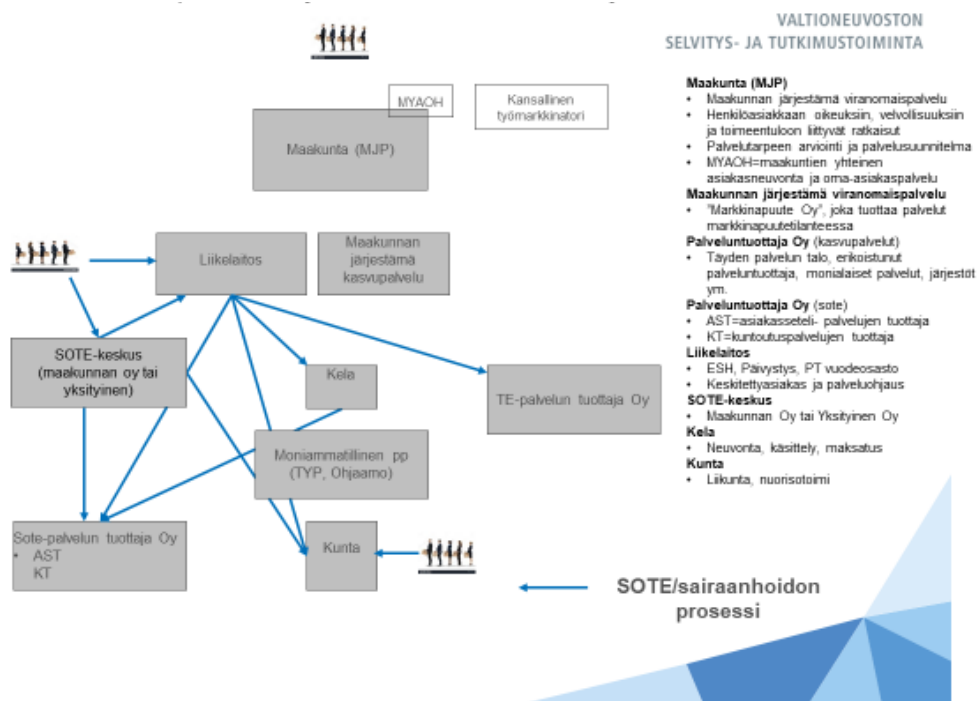
⁴⁰ Valtakari Mikko, Juho Nyman ja Robert Arnkil (2016). Hämeenlinnan työllisyydenhoidon suunnitelma ja toimintamalli. Liite 2. Kansainvälisiä kokemuksia hyvän työllisyydenhoidon toimintamallin komponenteista liittyen maakuntaudistukseen ja kasvupalveluain synnyttään uuteen tilanteeseen.

4.3. Pitkäaikaissairaat

4.3.1. Muutokset pitkäaikaissairaiden palveluprosesseissa

Sote-uudistuksen myötä pitkäaikaissairaiden palveluprosessiin tulee muutoksia. Valinnanvapauslain luonnoksen mukaan julkisesti rahoitettuja sosiaali- ja terveystalvuuja voivat jatkossa tarjota maakunnan liikelaitoksen palveluyksiköt sekä yksityiset ja 3. sektorin toimijat⁴¹. Pitkäaikaissairaahan palveluprosessissa kunnan nykyiset julkiset perusterveydenhuollon palvelut sekä sosiaalihuollon palvelut neuvonnan ja ohjauksen osalta siirtyvät vapaasti valittavalle sote-keskukselle. Lisäksi erikoissairaanhoido siirtyy sairaanhoitopiiriltä maakunnan liikelaitoksen vastuulle. Kunnan vastuulle jäävät terveyttä ja hyvinvointia edistäminen, jota kunta voi toteuttaa seimerkiksi liikuntapalveluiden kautta. Sote-keskus voi ostaa tarjoamiaan palveluita erilliseltä sote-palveluntuottajalta ja liikelaitos voi myöntää asiakassetelin palveluiden hankkimiseen erillisen sote-palveluntuottajalta.

Pitkäaikaissairaahan näkökulmasta sote-uudistus ei tuo isoja muutoksia nykytilan rajapintoihin, vaikka palveluntuottaja ja järjestäjä eriytyvätkin ja palvelujen vastuutahot muuttuvat. Perusterveydenhuoltoa tarjoavat sote-keskukset vastaavat edelleen pitkäaikaissairaahan diagnostiasta, hoidosta ja seurannasta. Komplikaatioissa tai muissa erikoissairaanhoido vaaativissa tilanteissa, kuten erikoissairaanhoido diagnosointiin tarvittavissa pitkäaikaissairauksissa, sote-keskus lähettää asiakkaan läheteellä liikelaitoksen erikoissairaanhoidon hoidettavaksi. Hoitotasapainon saavuttamisen jälkeen pitkäaikaissairaahan hoito siirtyy jälleen sote-keskuksen seurantaan. Pitkäaikaissairaiden toimijoiden väliset palveluprosessit uudessa maakuntamallissa on esitetty kuviossa 23.



Kuvio 23. Pitkäaikaissairaiden palveluprosessi uudessa maakuntamallissa

41 [Laki asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa, esitysluonnos 19.10.17](#) (Tarkistettu 20.3.2018)

4.3.2. Rajapinnat pitkäaikaissairaiden maakunnallisessa mallissa

Palveluntuottajan ja järjestäjän eriytyessä rajapintayhteistyön merkitys eri toimijoiden välillä korostuu. Pitkäaikaissairaahan siirtyessä esim. komplikaatioiden johdosta sote-keskuksesta liikelaitoksen erikoissairaanhoidon tulee tiedon kulkea saumattomasti palveluntuottajien välillä. Valinnanvapausmallissa asiakkailta on myös mahdollisuus vaihtaa palveluntuottajaa 6 kk välein, joten tietojen pitkäaikaissairaudesta ja hoitosuunnitelmasta tulee seurata asiakasta. Valinnanvapauden myötä tiedonkulun ja tietojärjestelmien integraation merkitys siis korostuu.

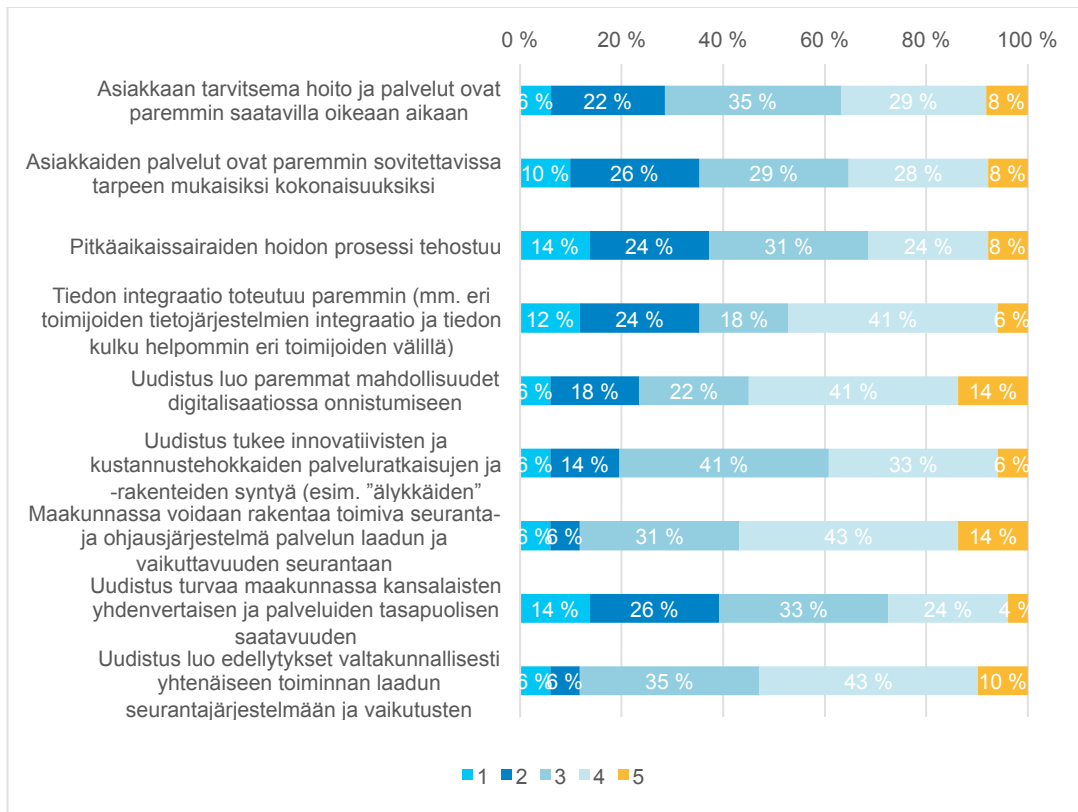
Hyvien käytäntöjen hyödyntäminen

Sote-uudistuksen jälkeen pitkäaikaissairaiden palveluprosessissa voidaan osittain hyödyntää nykymallin hyviä käytäntöjä. Sote-keskukset voivat käyttää toiminnassaan mm. listautumismallia ja omahoitajaa pitkäaikaissairaiden tunnistamiseen ja hoidon hallinnointiin. Sote-uudistuksen seurauksena integraatiomallin hyödyntäminen ei ole yhtä suoraviivaista, sillä perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon vastuun eriytyessä eri palveluntuottajille, toiminnot tulevat sijaitsemaan mitä todennäköisimmin fyysisesti eri paikoissa. Alueelliset tietovarannot, yhteiset tietojärjestelmät ja eri tietojärjestelmien integraatio ovat puolestaan avainasemassa valinnanvapauden onnistumiseksi ja niiden edistämiseksi työstetään mm. maakunnallisesti ratkaisuja osana sote-uudistusta. Yhteisten työkalujen ja resurssien ylläpito kuitenkin hankaloituu palveluprosessin osien eriytyessä eri palveluntuottajille.

Pitkäaikaissairaiden näkökulmasta sote-uudistuksen uhat liittyvät mm. valinnanvapauden korvausmalliin ja palveluntuottajien kannustimiin. Korvausmalli perustuu kapitaatioon, jossa vähän palveluita käyttävät asiakkaat kompensoivat kalliiden asiakkaiden kustannuksia. Mikäli pitkäaikaissairas kuuluu paljon palveluita käyttäviin asiakkaisiin, kapitaatiokorvaus ei välttämättä tue hänen pitkäjänteistä hoitoaan, sillä kapitaatio ei kata kaikkia hänen synnyttämiään kustannuksia. Palveluntuottajalla voi siis olla insentiivi tarjota paljon palveluita käyttävälle pitkäaikaissairaalle asiakkaalle huonompaa palvelua, jotta hän hakeutuisi hoitoon toiselle palveluntuottajalle. Korvausmallissa palveluntuottajilla tulee siis olla selkeät kannustimet, joilla toimintaa ohjataan ja varmistetaan mm. pitkäaikaissairaiden laadukas ja kokonaisvaltainen hoito sekä pitkäaikaiset hoitosuhteet.

Sote-uudistuksessa on kuitenkin mahdollisuuksia pitkäaikaissairaiden hoidon näkökulmasta. Järjestämisvastuun siirtyessä suuremmalle vastuutaholle verrattuna esim. yksittäisiin pieniin kuntiin mahdollistaa sen, että järjestäjä voi rakentaa maakunnallisesti toimintamallia, joka kannustaa palveluntuottajia pitkäaikaissairaiden kokonaisvaltaiseen ja pitkäjänteiseen hoitamiseen. Palveluntuottajat voivat tarjota myös asiakkailleen digitalisaation myötä uusia palveluratkaisuja kuten etävastaanottoa sekä omahoitoa kannustavia tai tukevia järjestelmiä, jotka tukevat etenkin pitkäaikaissairaiden hoitoa. Lisäksi sote-uudistuksen osana edistettävä tietojärjestelmien integraatio ja yhteiset tietovarannot voivat mahdollistaa pitkäaikaissairaiden jatkuvan ja laadukkaan hoidon.

Selvityksen osana toteutetun pitkäaikaissairaiden palveluketjun nykytilaa koskevan kyselyn perusteella vastaajat suhtautuivat neutraalisti sote- ja maakuntauudistukseen liittyviin väittämiin. Positiivisin suhtautuminen oli väittämiin, että uudistus luo paremmat mahdollisuudet digitalisaatiossa onnistumiseen, että maakunnassa voidaan rakentaa toimiva seuranta- ja ohjausjärjestelmä palvelun laadun ja vaikuttavuuden seurantaan ja että uudistus luo edellytykset valtakunnallisesti yhtenäiseen toiminnan laadun seurantajärjestelmään ja vaikutusten ennakoitijärjestelmään. Arviot sote- ja maakuntauudistukseen liittyvistä väittämistä on esitetty kuviossa 24.



Kuvio 24. Sote- ja maakuntauudistukseen liittyvien väittämien arviointi (1=täysin eri mieltä, 5=täysin samaa mieltä)

4.4. Maahanmuuttajat

4.4.1. Muutokset kotoutumispalveluiden järjestämisessä

Suuri muutos kotouttamisen järjestämisessä kuitenkin tapahtuu, mikäli suunnitelman mukaan vuoden 2020 alusta toteutetaan sote- ja maakuntauudistus, jonka myötä pääosa ELY-keskusten tehtävistä sekä TE-palvelun tehtävät siirtyisi maakuntien järjestämisvastuulle. Samassa yhteydessä toteutettaisiin laaja kasvupalvelu-uudistus, kun nykyiset TE- ja yritys-palvelut yhdistettäisiin kasvupalveluksi ja tuotantoa avattaisiin kilpailulle. Maakunnat vastaisivat jatkossa myös aluekehittämisestä. TEM on valmistellut uudistusta ja siihen liittyvää lakivalmistelua yhteistyössä keskeisten tahojen kanssa. Laki uudistaisi aluekehittämisjärjestelmän ja kasvupalvelut vastaamaan maakuntien itsehallinnollista asemaa. Sote- ja maakuntauudistuksessa uuteen maakuntaorganisaatioon siirtyisi tehtäviä ELY-keskuksista, TE-toimistoista, aluehallintovirastoista, maakuntien liitoista ja muista kuntayhtymistä sekä kun-nista.

Kotona Suomessa -ESR-hanke on vastikään julkaissut raportin suosituksineen siitä, miten maahanmuuttajien kotouttamisen alkuvaiheen palvelut pitäisi järjestetään uudistuksen jäl-keen.⁴²

⁴² Kotona Suomessa, työryhmäraportti. Työ- ja elinkeinoministeriö 2018.

http://kotouttaminen.fi/artikkeli/-/asset_publisher/kotoutumisen-alkuvaiheen-palvelujen-mallinnus-on-julkaistu



Kuvio 25. Kotona Suomessa -työryhmän ratkaisuja maahanmuuttajien alkuvaiheen palveluiden kehittämiseksi (TEM 2018).

Kotona Suomessa työryhmän kattavasta ja innovatiivisesta palveluiden kehittämisen työkirjasta löytyy ratkaisuehdotuksia palvelulupauksista palvelupolkuihin ja yhteistyön kehittämiseen. Työryhmä korostaa, että hajautetussa järjestelmässä dialogisuus, säännölliset tapaamiset, työajan ja roolituksen täsmentäminen sekä verkostomainen yhteistyö ovat onnistumisen kriittisiä edellytyksiä. Tämä edellyttää kuitenkin nykyiseen verrattuna uudenlaisen asiakaslähtöisen palvelukulttuurin omaksumista.

Kotouttamisen onnistumiseksi on tärkeää tietää, kuinka toimivia kotoutumispalvelut ovat sekä tunnistaa kotouttamisen ongelmakohdat, jotta palvelua voitaisiin kehittää vastaamaan näihin ongelmiin. Kotouttaminen on myös useiden eri tason organisaatioiden välistä yhteistoimintaa ja on ilmeistä, että näiden organisaatioiden yhteistyön toimivuus on tärkeää kotoutumispalveluiden menestyksekkään toiminnan kannalta. Lisäksi on tärkeää varautua todennäköisen maakuntauudistuksen mukanaan tuomiin muutoksiin myös kotouttamisen osalta. Kotouttamisen asiantuntijoiden omaama kokemustieto on tässä avainasemassa.

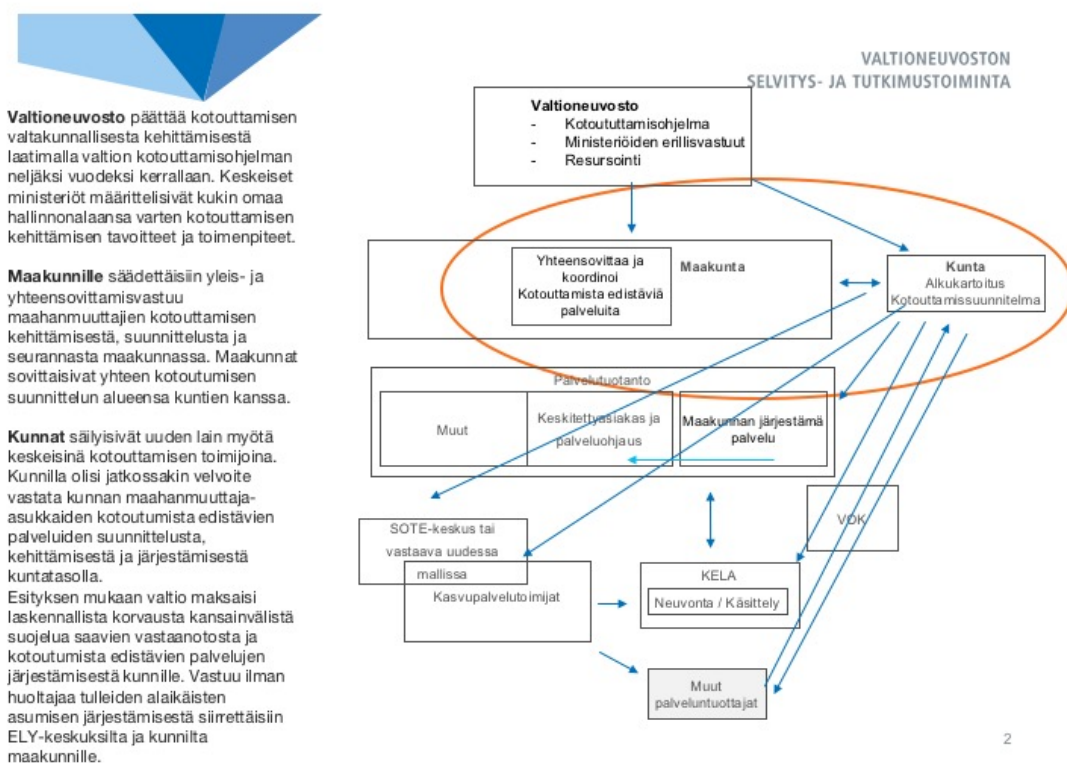
Valmisteilla olevan uuden kotoutuslain avulla pyritään vastaamaan uuteen maakunta-, sote- ja kasvupalvelu-uudistukseen. Edistäviä palveluita järjestettäisiin osana maakunnan järjestämävastuulla olevia kasvu- sekä sosiaali- ja terveyspalveluita, kunnallisia peruspalveluita ja kansallista koulutusjärjestelmää sekä muina kotoutumista edistävinä palveluina. Esi-tyksessä ehdotetaan säädettäväksi viranomaisten tehtävistä ja yhteistyöstä kotoutumisen edistämisessä sekä kotouttamisen yhteensovittamisesta ja seurannasta hallinnon eri tasoilla.

Suunnitelman mukaan maakunnan olisi yhteistyössä kunnan ja muun viranomaisen kanssa huolehdittava kotoutumista edistävien palveluiden yhteensovittamisesta siten, että ne muodostavat maahanmuuttajien tarpeisiin vastaavia palvelukokonaisuuksia ja -ketjuja. Samalla kotoutumisen suunnittelu ja kehittäminen yhdistettäisiin maakunnan ja kunnan muun toiminnan suunnitteluun edistämään maahanmuuttajien osallisuutta ja hyvinvointia sekä alueiden elinvoimaa.

Valtioneuvosto päättäisi kotouttamisen valtakunnallisesta kehittämisestä laatimalla valtion kotouttamisohjelman neljäksi vuodeksi kerrallaan. Keskeiset ministeriöt määrittelsivät kukin omaa hallinnonalaansa varten kotouttamisen kehittämisen tavoitteet ja toimenpiteet. Maa-

kunnille uudessa mallissa säädettäisiin yleis- ja yhteensovittamisvastuu maahanmuuttajien kotouttamisen kehittämisestä, suunnittelusta ja seurannasta maakunnassa. Maakunnat sovittaisivat yhteen kotoutumisen suunnittelun alueensa kuntien kanssa.

Kunnat säilyisivät uuden lain myötä keskeisinä kotouttamisen toimijoina. Kunnilla on uuden mallin mukaan jatkossakin velvoite vastata kunnan maahanmuuttaja-asukkaiden kotoutumista edistävien palveluiden suunnittelusta, kehittämisestä ja järjestämisestä kuntatasolla. Esityksen mukaan valtio maksaisi laskennallista korvausta kansainvälistä suojelua saavien vastaanotosta ja kotoutumista edistävien palvelujen järjestämisestä kunnille. Vastuu ilman huoltajaa tulleiden alaikäisten asumisen järjestämisestä siirrettäisiin ELY-keskuksilta ja kunnilta maakunnille. Alla olevassa kuviossa (kuviokuva 26) on hahmoteltu maahanmuuttajien kotoutumispalveluja uudessa maakunta-, sote- ja kasvupalvelumallissa.



Kuvio 26. Hahmotelma maahanmuuttajien kotoutumispalveluista uudessa maakunta-, sote- ja kasvupalvelumallissa.

Lakiesityksessä ei selvästi oteta kantaa uusien rajapintojen määräytymisperusteisiin vaan niiden yksityiskohdat jätetään pitkälti alueiden päätettäväksi. Kun kasvupalveluiden puolella otettiin käyttöön ns. allianssimalli, jää maahanmuuttajien työllistymiseen ja yrittäjyyteenkin tähtäävät palvelut osin alueellisten erillisratkaisujen varaan.

Uudessa koordinaatiomallissa on sekä vertikaalisia että horisontaalisia saumakohtia, joiden toimivuus tai toimimattomuus muokkaavat pitkälti mallin tulevaisuutta. Valtion ja maakuntien välinen suhde on kriittinen kotouttamishjelman (tai tulevaisuudessa vastaavan ohjausasiakirjan) tavoitteiden toimeenpanon kannalta. Hajautetussa mallissa, jossa valtiolla ei ole tavoitemielessä sitovaa ohjaussuhdetta maakuntiin, saattavat valtioneuvoston yleiset politiikkalinjaukset saada hyvinkin erilaisia tulkintoja niitä toimeenpantaessa eri maakunnissa. Tämä olisi omiaan luomaan epäyhtenäisyyttä ja sekavia käytäntöjä eri puolella maata. Parhaimmillaan maakuntavetoinen politiikka kuitenkin saattaa synnyttää innovatiivisia käytäntö-

jä ja kykenee luomaan erilaisia, aluelähtöisiä toimintapainotuksia ja näin parantamaan palveluiden saatavuutta ja laatua.

Alueilla kaikkein kriittisin rajapinta tulee olemaan kasvupalveluiden ja sosiaali- ja terveystalveluiden välillä. Nykyisessä järjestelmässä korostuneet tiedonkulun ongelmat, palveluketjujen katkeamiset ja puutteellinen asiakasseuranta ovat vaarassa lisääntyä ellei yhteistyömaljeja selkeytetä ja kotoutumisen seurantaa kehitetä kokonaisvaltaisesti.

4.4.2. Maahanmuuttajatoimijoiden näkemyksiä uudesta sote- ja maakuntamallista

Uuden sote- ja maakuntamalliin liittyviä näkemyksiä tiedusteltiin myös tähän hankkeeseen liittyvässä kyselyssä. Kyselyyn vastanneista asiantuntijoista suurin osa (56 %) arvioi sote- ja maakuntauudistuksen muuttavan maahanmuuttajien kotouttamisen lähtökohtia. Keskimäärin asiantuntijat eivät kuitenkaan arvioineet sote- ja maakuntauudistuksella olevan myönteistä vaikutusta kotouttamiseen. Asiantuntijoista 31 prosenttia oli eri mieltä väittämän ”Maahanmuuttajien asiakasohjaus ja asiakkaiden palvelupolun suunnittelu voidaan toteuttaa uudistuksen myötä paremmin” ja 27 prosenttia samaa mieltä. Suurin osa vastanneista (51 %) oli eri mieltä siitä, että maahanmuuttajien koulutuspolut nopeutuisivat uudistuksen myötä. Väittämän, ”maahanmuuttajien työllisyyden hoidon prosessi tehostuu kasvupalveluudistuksen myötä” kanssa oli eri mieltä 41 prosenttia ja 17 prosenttia samaa mieltä. Vastaavasti vain 22 prosenttia vastaajista arvioi, että uudistusten myötä maahanmuuttajapalveluiden vaikuttavuus paranisi. Haastatteluissa puolestaan asiantuntijat arvioivat, että kotiutuminen monimutkaistuu uuden organisaatorakenteen ja yksityisten toimijoiden suuremman mukaantulon myötä. Tämä katsottiin erityisesti haasteeksi pakolaisten kohdalla, heidän ollessa erityisen haavoittuvaisessa asemassa, varsinkin jos tilanne vaatii heiltä suurempaa itseohjautuvuutta.

Kyselyyn vastanneet asiantuntijat eivät suhtautuneet sen optimistisemmin myöskään maakuntauudistusta koskeviin väittämiin. Väittämän ”uudistus tukee innovatiivisten ja kustannustehokkaiden palveluratkaisujen ja -rakenteiden syntyä” oli samaa mieltä vajaa viidesosa (19 %) ja väittämän ”tiedon integraatio toteutuu maakuntauudistuksen myötä paremmin” noin neljäsosa (26 %). Asiantuntijoista hieman suurempi osa (35 %) oli kuitenkin samaa mieltä siitä, että maakunnassa voidaan rakentaa toimiva seuranta- ja ohjausjärjestelmä palvelun vaikuttavuuden laadun seurantaan. Asiantuntijoista 30 prosenttia oli yhtä mieltä siitä, että maakuntauudistus luo edellytykset valtakunnallisesti yhtenäiseen toiminnan laadun seurantarjestelmään ja vaikutuksen ennakoitajarjestelmään sekä siitä, että maakunnassa kyettään varmistamaan ylimaakunnallinen yhteistyö palveluiden järjestämisessä. Sen sijaan sen väittämän kanssa, että maakunnassa kyettäisiin välttämään osaoptimointi maakuntien kesken palvelujen järjestämisessä, oli samaa mieltä vain noin joka kymmenes (11 %) vastaaja. Kyselyyn vastanneista asiantuntijoista 29 prosenttia arveli, että sote- ja maakuntauudistus turvaa maahanmuuttajien yhdenvertaisen ja palvelujen tasapuolisen saatavuuden, 37 prosenttia asiantuntijoista oli siitä eri mieltä. Haastatteluissa asiantuntijat epäilivätkin, että maakuntauudistuksen myötä saattaa syntyä alueellista eriarvoisuutta palvelun tarjonnan ja erilaisten käytäntöjen suhteen sekä erilaisten laintulkintojen suhteen: jo tälläkin hetkellä on havaittavissa erilaisia tulkintoja eri puolilla Suomea esimerkiksi siitä, mitä voi opiskella kotoutumistuella.

Kyselyyn vastanneista asiantuntijoista vajaa neljäsosa (23 %) asiantuntijoista arveli, että olemassa olevien hyvät toimintatavat ja käytännöt voidaan turvata uudistuksessa ja 43 prosenttia heistä oli asiasta eri mieltä. Haastatteluissa ELY-keskuksessa arveltiin maakuntauudistuksen myötä työyhteisöjen hajaavan ja kotoutumiskoulutuksen sekä muun työvoimakou-

lutuksen hankinnan menevän maakunnalle ja Uudellamaalla kuntayhtymälle. Erityisesti epäselvyyttä koettiin olevan siinä, millainen tulee olemaan maakuntien ja kuntien välinen työnjako kotouttamisessa. Erityisesti pienissä kunnissa ollaan kotoutumispalveluihin tultu lähinnä sosiaalitoimen kautta. Vaikka vastuu kotouttamisesta siirtyy maakunnalle, kunnan vastuulla ovat edelleen esimerkiksi asuminen ja koulutus. Kyselyyn vastanneista asiantuntijoista suurin osa (64 %) oli sitä mieltä, että kuntien tulisi olla jatkossakin keskeisiä toimijoita maahanmuuttajien kotoutumispalveluiden tuottajina.

5. HAVAINTOJA CASE-ESIMERKEISTÄ JA OPPEJA MUUALTA

5.1. Keskeiset havainnot case-esimerkeistä

5.1.1. Pitkäaikaistyöttömien palvelumallit

Rajapintakysymykset ovat keskeisiä kaikkien viranomaisten välillä. Työllisyshoidon näkökulmasta pitkäaikaistyöttömät edustavat rajapintatyön toista haasteellista ääripäätä, kun taas toisena ääripäänä on rekrytointi- ja työnvälitystoiminta, jotka ovat keskeisesti kytköksissä yksityiseen sektoriin. Olisi hyödyllistä, jos pitkäaikaistyöttömät pystytään saamaan heti palveluprosessin alussa jonkinlaiseen monialaiseen palveluun. Tällä hetkellä näin ei tapahdu. Työttömillä voisi olla esimerkiksi työterveyshuollon tapainen palvelu, jossa ongelmien syyt pystyttäisiin selvittämään heti alkuunsa. Tämän toteutumisen haasteena on kuitenkin muun muassa resurssien puute.

Toinen kriittinen tekijä on asiakastarpeen tunnistaminen. Asiakas tulee nähdä kokonaisvaltaisesti ja monialaisesti. Pitkäaikaistyöttömien palveluissa tilanteet ovatkin usein moniulotteisia, eivätkä rajaudu pelkkään TE-kenttään. Mukana on usein koulutuspuolen, sosiaalitoimen ja terveydenhuollon asioita. Myös terveydenhuollon olisi tärkeä suhtautua asiakkaaseen kokonaisuutena ja tarkastella asioita laajemmin, kuin pelkkänä vaivan hoitamisena. Terveyspalveluiden rooli pitkäaikaistyöttömien palvelukokonaisuudessa on erityisen haasteellinen. Yhdeksi ratkaisuksi esitettiin sellaisten lääkäreiden kouluttamista, jotka ymmärtävät tämän asiakasryhmän asiakkaiden prosessia ja ovat sitoutuneita toimintaan. Asiakaslähtöisyys on erittäin tärkeää tämän kohderyhmän palveluissa. Toiminta ei ole kuitenkaan tällä hetkellä monessa yhteydessä asiakaslähtöistä. Tämän asiakasryhmän palveluissa on tyyppilistä, että varsinaisiin työllisyysasioihin kiinni pääseminen kestää pitkään.

Asiakkaan tarpeiden kokonaisvaltainen ja monialainen huomioiminen vaatii kuitenkin toimivaa tiedonkulkua eri toimijoiden välillä. Olisi tärkeää, että eri toimijoiden välille kyettäisiin luomaan yhteinen selkeä kokonaiskuva asiakkaan tilanteesta ja siitä, mitä eri toimijat tekevät. Haasteena on kuitenkin se, että jokaisella toimijalla on omat tietojärjestelmänsä. Tietojärjestelmien lukumäärä on tällä hetkellä suuri ongelma. Tämä on yksi syy, miksi tieto ei kulje toivotulla tavalla eri toimijoiden välillä. Palveluprosessien sujuvoittaminen onkin olennaisesti riippuvainen siitä, että eri toimijat kykenevät näkemään, missä muussa palvelussa asiakas on samanaikaisesti. Käytännössä tämä on mahdollista yhteensovittujen tietojärjestelmien kautta. Lainsäädäntö ei kuitenkaan tällä hetkellä mahdollista tarpeeksi kattavaa tietojärjestelmien integrointia. Tällä hetkellä eri toimijoiden on käytännössä mahdotonta tietää, mitä kaikkia palveluita asiakas käyttää. Myös kirjaamisen pitäisi tapahtua niin, että tarvitsisi käyttää ainoastaan yhtä järjestelmää.

Haastatteluissa esiintyi toisistaan poikkeavia näkemyksiä asiakasryhmän palveluiden rajapintojen toimivuuteen liittyvistä kriittisistä tekijöistä. Toisaalta todettiin, että palvelukokonaisuuden keskeiset ongelmat palautuvat rakenteisiin. Toisaalta taas todettiin, että hyvät käytännöt eivät ole viime kädessä järjestelmätason asioita, vaan perustuvat toimiviin henkilösuhteisiin. Myös laillisen ohjauksen roolista esiintyi eriäviä näkemyksiä. Vastauksissa toivottiin sekä laillisen ohjauksen lisäämistä että laillisen ohjauksen keventämistä siten, että entistä spontaanimpi toiminta on mahdollista. Toisaalta tiedostetaan myös se, että pitkäai-

kaistyöttömyys on monilta osin kysymys, joka on riippuvainen markkinoilla tapahtuvista muutoksista.

Keskeinen eri palvelujen yhteensovittamisen areena on tällä hetkellä monialainen yhteispalvelu. Monialaisen palvelun roolia ei ole monien vastausten perusteella huomioitu tarpeeksi maakuntauudistuksen valmistelussa. Henkilökohtaisen palvelun saatavuus kytkeytyy pääasiassa monialaiseen palveluun, mikä ei ole välttämättä hyvä asia. Erityisesti nuorten kohdalla kasvokkainen palvelu olisi tärkeää heti palveluketjun alussa. Pitkäaikaistyöttömien kohdalla ainoa vaihtoehto palveluiden toteuttamiseen on ihmistyövoima. Digitaaliset palvelut nopeuttavat palvelupolun alkupäätä. Ne toimivat perusasioissa ja turhaa tietojen syöttöä on voitu vähentää. Digitaalisissa palveluissa on kuitenkin rajoitteita hoidettaessa vaikeampia asioita. Digitaaliset palvelut toimivat parhaiten lyhytaikaisesti työttömien ja nopeasti työllistävien kohdalla.

Tilaaja-tuottajamalli on ongelmallinen tämän asiakasryhmän palveluissa, koska kokonaisprosessin hallinta on kriittinen tekijä palvelukokonaisuuden onnistumisen kannalta. Asiakasryhmän palveluissa on tärkeää, että palvelukokonaisuudet ovat tiiviitä, ja kun toimijoita on useita, kokonaisuus usein hämärtyy. Tästä syystä jonkun toimijan täytyy kyetä koordinoimaan toimintaa kokonaisuudessaan. Jos pitkäaikaistyöttömän palvelutarve liittyy ensisijaisesti työttömyyteen, koordinaatio tapahtuu pääasiassa työvoimahallinnosta käsin. Jos on muita ongelmia, jotka liittyvät esimerkiksi terveydellisiin ja elämänhallinnallisiin kysymyksiin, koordinaatio useasti hajoaa. Monialaista palvelua tarvitsevien asiakkaiden palveluiden koordinaatio on järjestelmätasolla todella haastavaa, koska toimijoita on niin paljon. Tähän kysymykseen kiteytyy yksi tämän palvelukokonaisuuden keskeisistä haasteista.

Tällä hetkellä monille työntekijöille saattaa olla epäselvää, että kuka on mistäkin asiasta vastuussa. Prosessivastuun tulee olla selkeä. Ongelmallista on myös se, että kenttää kehitetään monesti hankkeiden kautta. Useasti käy niin, että uudet toimintatavat loppuvat hankkeen päättymiseen. Hankekeskeisyyden vuoksi toimijoiden määrä kentällä on todella suuri. Pysyvämmät rakenteet mahdollistaisivat toimijoiden määrän vähenemisen. On tunnustettu, että mitä enemmän on mukana toimijoita, sitä hankalampaa rajapintayhteistyö on. Hajanainen järjestelmä näkyy viime kädessä pitkäaikaistyöttömien arjen pirstaloitumisena.

Kela – TE-toimisto rajapinta pitäisi saada entistä paremmaksi. Yhteistyön tulisi olla joustavampaa ja turhista lomakkeista tulisi pystyä luopumaan. Pitäisi riittää, että saa asiakkaalta luvan asioiden hoitoon. Vaikka Kela on TYPin yhteistyökumppani, tieto ei kulje niiden välillä riittävän hyvin. Kelan heikkoutena on myös ajoittainen paikallistuntemuksen puute. Tähän voisi auttaa asiakasohjausta toteuttava taho, jolla on integroitua tietoa asiakkaasta ja hänen käyttämistään palveluista kokonaisuudessaan. Kelalla ei ole myöskään tällä hetkellä vastuuvirkailijoita asiakkaille. Palvelu on muuttunut ajan myötä yhä kasvottomammaksi. Sama ilmiö on havaittavissa myös TE-palveluiden kohdalla.

Hyvät käytännöt tulisi siirtää maakuntamalliin. Yhtenä sellaisena pidetään monialaista yhteispalvelua. Myös olemassa olevien yhteistyökuvioiden säilyttämistä toivottiin. Nykyisiä palvelukokonaisuuksia tulisi säilyttää uudistuksessa mahdollisuuksien mukaan, eikä niitä tule pirstaloida. Liika hajauttaminen tai pirstalointi eivät ole hyväksi. Palveluita ei ole hyvä eriyttää esimerkiksi kuntayhtymiin. Toisaalta ajatellaan, että monipuolinen palveluvalikko on työttömien kannalta tärkeää. Vastauksia voi tulkita siten, että koordinaation ja järjestelmän tasolla toivottiin yhtenäisyyttä, kun taas varsinaisessa asiakasrajapinnassa liikaa keskittämistä pidetään huonona asiana.

Uudistus tulee vaikuttamaan kaikkiin rajapintoihin. Monien palvelujen tulevaisuudesta maakuntamallissa kannetaan huolta ja TE-toimen lopullista paikkaa uudistuksen kokonaisuudessa pidetään vielä epäselvänä. Myös Ohjaamoiden ja TYP-toimijoiden rooli tulevassa maakunnassa on hämärän peitossa. Keskeinen huolenaihe on maakunnan suhde yhdistystoimintaan ja hankkeisiin. Yhteistyö kolmannen sektorin kanssa on tärkeää tulevassa mallissa. Tämä rajapinta on vielä toistaiseksi epäselvä. Toiveena on, että vastuumäärittelyt sekä julkisen sektorin rooli olisivat selkeitä. Myös tuottajarajapinnan odotetaan tehostuvan uudistuksen myötä. Uudistuksen katsotaan parhaimmillaan mahdollistavan asiakasryhmien kokonaisvaltaisemman ja asiakaslähtöisen käsittelyn.

Kriittisimpien rajapintamuutosten pitkäaikaistyöttömien näkökulmasta nähdään tapahtuvan muun muassa seuraavilla rajapinnoilla:

- kunta – maakunta (erityisesti kasvupalveluissa)
- sote-kunta-maakunta
- oppilaitokset-kunta-maakunta-sote

Näiden lisäksi täytyy ottaa mukaan kolmas sektori ja yritykset. Haasteena pidetään sitä, että miten nämä tahot kykenevät luomaan yhteisiä palveluprosesseja.

Kasvupalveluiden ja soten sijoittuminen samaan organisaatioon tulevaisuudessa tarjoaa paljon mahdollisuuksia toiminnan kehittämiseksi. Uudistus koetaankin hyväksi mahdollisuudeksi saada TE-palvelut ja sote-palvelut saman katon alle. Toimintojen fyysinen läheisyys lisääisi toimintojen yhteensulautumista. Kriittisenä tekijänä pidetään näiden välisen muurin purkamista. Tämän myötä toivottiin myös monialaisten palveluohjaajien paluuta, joiden toiminnan katsottiin olleen aikanaan hyvä käytäntö joillain alueilla.

Juuri sote-palveluiden ja TE-palveluiden välinen rajapinta on se, johon uudistuksen uskotaan vaikuttavan eniten. Tässä yhteydessä syntyy uusi rajapinta TE-toimiston ja maakunnan välille. Tämä on hyvä asia, koska sen uskotaan tuovan alueellisen kokonaisnäkökulman TE-palveluihin ja toisaalta helpottavan yhteistyötä sote-sektorin kanssa. Koulutuksessa ja nuorten palveluissa syntyy uusi rajapinta suhteessa kuntaan. Tämä muuttaa kunnan roolia kokonaisuudessa. Yhteistyötä kuntien kanssa pidetään tärkeänä tekijänä, mutta vielä on kuitenkin epäselvää, että miten yhteistyö kuntien kanssa rakennetaan tulevaisuudessa. Kaupungeilla ja kunnilla on tällä hetkellä kannustimia panostaa työllisyyden hoitoon ja ne voivat tulevassa maakuntamallissa vähentyä, jos kaupungeilla ja kunnilla on vähemmän vaikutusvaltaa työllistymisen lopputulokseen, maakunnan asettaessa määrärahat. Myös motivaatio vapaaehtoiseen työskentelyyn saattaa tämän myötä vähentyä.

Markkinaperusteisuuden lisääminen aiheuttaa myös huolta. Tuloperusteisuuden soveltuminen erityisesti pitkäaikaistyöttömien palveluihin herättää epäilyksiä. Kokonaiskoordinaatio näyttäytyy ongelmallisena, jos palveluntuottajien määrä lisääntyy ja kaikilla on asiakkaista tietoa. On epäselvää, että miten tällaista järjestelmää koordinoidaan ja miten tällaisessa ympäristössä on mahdollista rakentaa selkeitä palveluketjuja. Uhkakuvana on myös kaikkien huonokuntoisimpien tilanteen heikkeneminen. Ei ole täysin selvää, että miten tämän asiakasryhmän palvelut todellisuudessa organisoidaan.

Pitkäaikaistyöttömien palvelut – Case Keski-Pohjanmaa

Pääsääntöisesti eri toimijoiden välinen yhteistyö ja toimintatavat ovat hyviä. Maakunta on pieni ja yhteistyökumppanit tunnetaan hyvin. Yhteistyöllä on pitkät perinteet ja toimijat ovat

olleet pitkään monilta osin samoja. Keski-Pohjanmaalla ei ole ongelmaa asiakkaan tarpeiden tunnistamisessa ja monialaisen palvelun tarjoamisessa. Suuri osa pitkäaikaistyöttömien vastuuhenkilöistä on sosiaalityön puolelta, koska suurin osa tapauksista on melko haastavia. TE-toimiston ja sosiaalitoimen rooleja on pyritty selkeyttämään. Yhteistyö eri toimijoiden välillä sekä samat toimitilat sosiaalityön eri vastuualueiden välillä koetaan sosiaalityön piirissä hyväksi. Vastuutyöntekijät on selkeästi määritelty ja yhteisiä palavereita pidetään.

TYPin ja viranomaisten välisen yhteistyön katsotaan toimivan hyvin. Tässä yhteistyökumppaneita ovat esimerkiksi sosiaalitoimi, etsivä nuorisotyö ja Kokkotyö-säätiö. Myös TE-toimiston, sosiaalitoimen ja TYPin yhteistoimintaa pidetään hyvänä. TYPin ja terveydenhuollon yhteistyössä katsotaan kuitenkin olevan puutteita. Esimerkiksi psykiatrian poliklinikalla on vain yksi lääkäri, joka käy Kaustisella ja Kannuksessa. Aikojen saatavuus on huono. Psykiatrian organisoitumisen rakenteissa on paljon ongelmia. Yhteistyötä psykiatrian kanssa on yritetty parantaa. Tämä on kuitenkin osoittautunut haasteelliseksi, koska myös sillä sektorilla on käynnissä lukuisia uudistuksia. Etsivällä nuorisotyöntekijällä on toimitilat samassa rakennuksessa TYPin kanssa. Tämä helpottaa yhteistyötä ja asiakkaiden siirtelyä. Jos asiakkaalla on epäselvyyksiä esimerkiksi Kelan kanssa, niin sosiaalityöntekijälle saa nopeasti ajan.

Myös työttömien terveystarkastukset ovat ajan myötä kehittyneet. Terveyskeskus hoiti tarkastukset aiemmin, mutta nyt ne on keskitetty yhdelle työterveyshoitajalle, joka on Soiten palveluksessa. Työllisyydenhoidon ja terveydenhuollon rajapinnassa on silti yhä ongelmia. Esimerkiksi Kokkolan TYPissä on työskennellyt lääkäri ja asiakaslistat ovat tulleet heti täyteen. Palvelutarve on todella kova ja terveydenhuollon edustajia tulisi saada enemmän mukaan TE-palveluihin. Kun toimeentulotuki siirtyi Kelaan, on Keski-Pohjanmaalla alustavasti mietitty vapautuneiden sosiaalityön resurssien käyttämistä aikuissosiaalityöhön, eli esimerkiksi osatyökykyisten auttamiseen. Kelan ja TE-toimiston välisen yhteistyön katsotaan toimivan ja Kelalla olisi tahtoa tehdä TE-toimiston kanssa jopa enemmän yhteistyötä.

Keski-Pohjanmaalla on toteutettu organisaatiouudistus, jonka myötä perustason palvelut, erikoissairaanhoido sekä sosiaalitoimi on saatu samaan organisaatioon, eli Soiteen. Tämän myötä työttömällä on nyt oma kokoaikainen terveydenhoitaja. Myös lääkäri on saatu osaksi yhteispalvelua Soiten aloitettua toimintansa. Soite näyttäytyy luontevana rakenteena, kun sitä peilaa tulevaa uudistusta vasten.

Pitkäaikaistyöttömien palvelut – Case Tampere

Tampereen kaupungin pitkäaikaistyöttömien palveluissa painopiste on siirtynyt sosiaalipalveluista enenevässä määrin elinkeino- ja konsernihallintoon. Työelämä on täten entistä lähempänä. Tampereelle työllisyydenhoito on myös kytketty entistä vahvemmin mukaan kokonaisvaltaiseen strategiakehykseen, joka koskee koko kaupunkiseutua ja työssäkäyntialuetta.

Tampere on mukana työllisyydenhoidon kuntakokeilussa ja on tästä syystä erityisasemassa, kun tarkastellaan työllisyyspalveluita. Tampereen kokeilussa on yhdistetty kaupungin ja TE-toimen voimavaroja ja tuotu kunnan puolelta lisäresursseja tekemiseen. Kokeilu on tähän mennessä sujuvoittanut työllisyydenhoidon toimijoiden työtä. Esimerkiksi aktivointisuunnitelman prosessia on kyetty keventämään. Kokeilussa ei ole tarvinnut tehdä aktivointisuunnitelmaa usean toimijan toimesta ja vain kunnan viranomaisen allekirjoitus on riittänyt.

Tampereella on tällä hetkellä olemassa monia verkostoja työllisyydenhoidon osalta ja toimivien verkostojen säilyttäminen myös tulevassa mallissa olisi tärkeää. Eri toimijoiden välisen yhteistyön katsotaan toimivan monilta osin todella hyvin. Tampereella on hahmoteltu tule-

vaisuuden toimintamallia, jossa eri toimijat pyrkivät yhdistämään voimansa. Uusi malli lähtee siitä, että asiakkaan palvelutarpeet ovat keskiössä. Tässä mallissa yhteistyötä Kelan kanssa pyritään tiivistämään, perustetaan monialaisesti toimiva Maakunnallinen Toimintakykykeskus, tehdään tiivistä yhteistyötä oppilaitosten kanssa, kehitetään Ohjaamo-mallia sekä tehdään asiakkaalle yksi kaikille toimijoille yhteinen asiakassuunnitelma.

Pitkäaikaistyöttömien palvelut – Case Seinäjoki

Seinäjoella työntekijä voi joutua kirjaamaan asiakkaan asiat kolmeen eri järjestelmään. Lainmukaiset suunnitelmat ja TYP-työ kirjataan Typpi-järjestelmään. TE-toimistossa kirjataan URA-järjestelmään. Tämä on edellytyksenä tukien myöntämiselle. Kuntouttavassa työtoiminnassa kirjataan kaupungin Abilita-järjestelmään. Myös Kelalla on omat järjestelmät ja he eivät välttämättä tiedä, mitä muita palveluita asiakas käyttää.

Joissain maakunnissa on olemassa TyKe-tiimejä, jotka ovat luoneet yhtenäisiä toimintakyvyn arvioinnin kriteerejä ja niistä on hyviä kokemuksia. Niiden kautta pystytään paremmin päästä käsiksi siihen, mikä asiakkaan tilanne oikeasti on. Seinäjoella tällaista ei ole vielä kokeiltu. TyKe-tiimien heikkoutena on ollut terveydenhuoltovetoisuus ja sosiaalihuollon toimijat ovat usein unohtuneet. Haasteena on myös eri aloja sitovat toisistaan poikkeavat lainsäädännöt. Tämän vuoksi tällaisen tiimin koordinointi on erittäin haasteellista.

Seinäjoella toimii tällä hetkellä muutamia monialaisia eri toimijoiden työtä yhdisteleviä toimintamalleja. Tällainen on esimerkiksi Työllisyystalo Avanti, jonka keskeisenä ajatuksena on, että kaikki palvelut on mahdollista saada kulkemalla yhdestä ovesta sisälle. Myös TYP-toiminta, Kaks'Kättä työpaja ja Ohjaamo-hanke ovat monialaisia toimintamalleja. TYPin, Avantin ja TE-toimiston välisessä vuorovaikutuksessa on kuitenkin havaittu ongelmia.

Maakuntamalliin liittyvät keskeiset uhkakuvat liittyvät järjestelmän pirstaloitumiseen. On riskinä, että koordinaatio heikkenee uudessa mallissa entisestään. Markkinoiden lisääntymisen myötä on vaarana, että nykyiset työllisyysneuvonnan verkoston suhteet katkeavat. Pelkästään tieto mahdollisesta markkinaorganisoitumisesta tulevaisuudessa on alkanut johtaa Seinäjoella verkostojen pirstaloitumiseen jo nykytilassa. Myös SOSKU- ja Linke-hankkeiden tulevaisuus näyttää epäselvältä.

5.1.2. Pitkäaikaissairaiden palvelumallit

Perusterveydenhuollon mallit:

Keskeinen perusterveydenhuollon toimintamalleihin vaikuttanut viitekehys on terveyshyötymalli (Chronic Care Model), joka on tarkoitettu pitkäaikaissairauksien hoidon kehittämiseen. Sen tavoitteena on tuottaa terveyshyötyjä pitkäaikaissairauksien hoidossa ja ennaltaehkäisyssä kehittämällä suunnitelmallisia ja tarpeen mukaisia palveluja pitkäaikaissairaille. Terveyshyötymalli muodostuu 6 elementistä: yhteisö, johto, omahoito, palveluvalikoima, päätöksen tuki ja kliiniset tietojärjestelmät ja parhaita tuloksia mallin käytöstä saadaan vaikuttamalla useaan elementtiin yhtäaikaaisesti.

Terveyshyötymallin pyrkimyksenä on tehdä pitkäaikaissairaasta potilaasta aktiivinen toimija, joka tekee yhteistyötä hoitotiimin kanssa. Toiminta terveyshyötymallin mukaisessa organisaatiossa on potilaskeskeistä, potilaalla on hyödynnettävissä monipuolisia omahoidon tuki-keinoja ja hoitotiimillä on käytössä ajantasaiset tiedot potilaasta sekä tuki päätöksenteolle.

Suomessa terveyshyötymallia on testattu kehittämistoiminnassa mm. Väli-Suomen alueen terveyskeskuksissa Potilas kuljettajan paikalle (Potku) -hankkeessa.⁴³

Terveyshyötymallin mukaiset 6 elementtiä pitkäaikaissairaiden hoidon kehittämisessä ovat:⁴⁴

1. Yhteisö: Yhteistyön laajentaminen kunnan muiden toimijoiden, kolmannen sektorin ja yksityisen sektorin kanssa. Mm. liikunta- ja sivistystoimen sekä potilasjärjestöjen hyödyntäminen pitkäaikaissairaiden palvelukokonaisuudessa.
2. Johto: Palveluntuottajien johto on sitoutunut toiminnan kehittämiseen. Toiminnalla on yhteiset arvot ja visio ja kehittämistyölle on määritelty yhteiset tavoitteet ja strategia.
3. Omahoito: Potilaslähtöinen terveystoiminta- ja hoitosuunnitelma tukee potilasta ottamaan vastuuta itsestään ja hoitonsa toteutuksesta. Hoitotiimin toimintaa kehitetään ohjataan ja valmentavaan suuntaan.
4. Palveluvalikoima: Laajennetaan palveluvalikoimaa ottamalla käyttöön monipuolisia ja asiakaslähtöisiä palveluja ja toimintamalleja. Keskeistä on tunnistaa potilaan palvelun tarve, varmistaa että hoitotiimillä on saatavilla hoidossa tarvittava informaatio ja turvata hoidon seurattavuus.
5. Päätöksentuki: Hoitopäätökset voidaan perustaa parhaaseen saatavilla olevana tiedolliseen näyttöön. Hyödynnettävissä mm. kansalliset Käypä hoito – suositukset ja Duodecimin potilastietojärjestelmiin integroitu sähköinen päätöksen tukijärjestelmä.
6. Kliiniset tietojärjestelmät: Tukee avainpotilaiden tunnistamisessa ja mahdollistaa terveystietojen seuraamisen sekä hoidon tavoitteiden ja tulosten raportoinnin. Keskeistä ovat yhtenäiset ja strukturoidut kirjauskäytännöt.

Yhtenä osa-alueena terveyshyötymallissa on asiakkaiden segmentointi palvelutarpeen sekä voimavarojen perusteella. Tämän yleisin sovellutus on listautumismalli, jossa pitkäaikaissairaat ja paljon palvelua tarvitsevat asiakkaat listautuvat hoitaja-lääkäri -työparin potilaaksi. Malli perustuu asiakkaiden segmentointiin palvelutarpeen perusteella, eli listautuvat potilaat tunnistetaan satunnaiskävijöistä ja erotetaan omalle hoitopolulle. Mallin tavoitteena on luoda listautuneelle potilaalle pysyvä hoitosuhde omahoitajaansa tai -lääkäriinsä ja tukea suunnitelmallista hoitoa sekä hyvän hoitotasapainon ylläpitoa. Potilaan omahoitaja vastaa potilaan hoidon seurannasta ja tarvittaessa ohjauksesta jatkohoitoon lääkäriille ja potilaalla on suora puhelinyhteys omahoitajalleen. Listautumismalli on käytössä Suomessa mm. Äänekoskella, Lahdessa ja Hämeenlinnassa.^{45 46}

⁴³ E. Oksman, M. Sisso & R. Kuronen, 2014, Terveyshyötymalli pitkäaikaissairauksien hoidon kehittämisen viitekehiksenä VÄLI-SUOMEN POTKU2 - HANKE loppuraportti, <https://www.innokyla.fi/documents/670956/9e4f35d7-06a5-4c46-ac77-553828cbefb7> (Tarkistettu 20.3.2018)

⁴⁴ Terveyshyötymalli, <https://www.innokyla.fi/web/malli795854> (Tarkistettu 20.3.2018)

⁴⁵ K. Lukkarinen, 2012, ÄÄNEKOSKEN KAUPUNGIN TERVEYSPALVELUIDEN KEHITTÄMISPROJEKTI LOPPURAPORTTI, <http://docplayer.fi/4885581-Aanekosken-kaupungin-terveyspalveluiden-kehittamisprojekti-loppuraportti-projektipaallikko-apulaisylilaakari-keijo-lukkarinen.html> (Tarkistettu 20.3.2018)

⁴⁶ T. Sinervo, L.-K. Tynkkynen & T. Vehko /toim.), 2016, Mitä kuuluu perusterveydenhuolto? Valinnanvapaus ja integraatio palveluiden kehittämisen polttopisteessä, https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/131276/URN_ISBN_978-952-302-732-9.pdf?sequence=1 (Tarkistettu 20.3.2018)

PTH – ESH rajapintojen sujuvoittaminen

PTH – ESH rajapintojen voidaan sujuvoittaa erilaisilla käytännöillä. Käytännöt riippuvat hie-
man potilasryhmästä sekä alueen hallinnollisista rakenteista. Yleisin käytössä oleva toimin-
tamalli on hoitoketjujen ja työnjaon kuvaus, jossa määritetään eri osapuolten vastuut saira-
usryhmittäin. Hoitoketjutyössä aktiivisia toimijoita ovat olleet sairaanhoitopiirien peruster-
veydenhuollon yksiköt.

Kainuussa puolestaan on kokeiltu hallinnollista integraatiota, koska maakuntamalli ja nykyi-
nen sote-kuntayhtymä on mahdollistanut ESH:n ja PTH:n uudelleenorganisoinnin. Kau-
nuussa mm. neuvoloiden ja lastentautien lääkärit ovat saman esimiehen alla ja tekevät

yhteistyötä. Samanlaista ajattelutapaa suunniteltiin toteutettavaksi Kainuun uudessa kes-
kussairaalassa, jossa tilat mahdollistavat yleislääkärivastaanottojen sijoittelun erikoissai-
raanhoidon poliklinikoiden yhteyteen. Tällöin pitkäaikaissairaiden hoitoon voitaisiin rakentaa
tiimejä, joissa olisi myös erikoislääkäreitä mukana.

HUS-alueella on kokeiltu psykiatrisen erikoissairaanhoidon henkilöstön jalkautumista muu-
tamiin alueen kuntien terveyskeskuksiin. Psykiatrian erikoislääkärit jalkautuvat osa-aikaisesti
terveyskeskuksiin PTH-lääkäreiden konsultoitavaksi. Erikoislääkäreiden läsnäolo madaltaa
konsultaatioiden kynnyksiä, sekä kasvattaa PTH-lääkäreiden osaamista mielenterveys ja
päihdepalveluissa. Erikoislääkärien rooli on tukea nimenomaan konsultaationäkökulmasta,
eli he eivät toimi terveyskeskuksissa potilastyössä. Lisäksi erikoislääkärit ovat konsultoi-
massa vain osa-aikaisesti ja lopun ajan he toimivat normaalissa tehtävissään psykiatrisella
osastolla, jolloin myös heidän oma osaamisensa sekä ammatillinen identiteettinsä säilyy.
HUS:n malli on siitä hyvä, että se on laajennettavissa helposti, sillä se ei edellytä hallinnol-
lista integraatiota, eikä uusien tilojen rakentamista. Lisäksi se on toteutettavissa myös tule-
vassa uudessa sote-mallissa, mikäli liikelaitoksen henkilöstö pääsee jalkautumaan sote-
keskuksiin. Samanlaista jalkautumismallia voi soveltaa myös somaattisilla erikoisaloilla (ja
on sovellettukin mm. kardiologiassa).

Tietojärjestelmäintegraatio

Pitkäaikaissairaiden hoidossa keskeisessä asemassa on tiedon kulkeminen rajapinnoilla.
Potilaan hoitosuunnitelman tulisi olla käytössä kaikilla hoitoon osallistuvilla ja potilaan tietoi-
hin tulevat päivitysten tulisi olla saatavilla reaaliaikaisesti. Tähän voidaan vaikuttaa tietojär-
jestelmien integraatiolla ja yhteisillä tietovarannoilla. Esimerkiksi Eksotessa, Kainuussa ja
Siun Sotessa on käytössä yksi yhteinen potilastietojärjestelmä ja asiakastietojärjestelmä,
mikä mahdollistaa tiedon nopean saatavuuden ja käytön paikasta riippumatta⁴⁷. Tietojärjes-
telmien integraation hyötynä on tiedon päällekkäisyyden sekä kirjausten tuplatyön vähene-
minen. Lisäksi integraatiolla voidaan vähentää hoidossa syntyviä virheitä, niiltä osin kuin
että kaikki potilaasta tarvittava tieto on saatavilla kerralla. Lisäksi integraatio voi vähentää
katkoksia potilaan hoidossa palveluntuottajien välillä, sillä potilaan hoitosuunnitelma ja tiedot
ovat suoraan saatavilla hoidon siirtyessä uudelle palveluntuottajalle.

5.1.3. Maahanmuuttajien palvelumallit

Maahanmuuttajien kotoutumispalveluissa eri toimijoiden välinen yhteistyö, tiedonkulku ja
palveluprosessien jatkuvuuden turvaaminen ovat nykyisen palvelujärjestelmän keskeisiä
kehittämiskohteita. Uudessa, maakuntavetoisessa mallissa nämä tulevat korostumaan enti-

⁴⁷ Etelä-Karjalan sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymä "Palvelujärjestelmän kehittäminen Etelä-Karjalan sosiaali- ja terveyspiirissä – EKSOTEALUE"
Loppuraportti. (Tarkistettu 20.3.2018)

sestään. Uusi toimintaympäristö on moniportainen ja hajautettu. Siinä palveluiden järjestämis- ja tuottamisvastuun erottaminen tulee synnyttämään uusia tiedonkulun saumakohtia, joiden hallinta nousee erittäin kriittiseksi kysymykseksi.

Kotona Suomessa –hankkeen yhteydessä on kerätty toimivia alueellisia ns. hyviä käytäntöjä, joiden kokemukset ja tulokset on syytä analysoida huolella uuteen järjestelmään siirryttäessä. Malleja tarkasteltaessa on muistettava, että ne kuvaavat pääasiassa kotouttamisen alkuvaiheen palveluita.

Jyväskylän alueella on kokeiltu maahanmuuttajien yhteispalvelupistettä, jossa omakielinen ohjaus, neuvonta ja alkuvaiheen kototutustumistoimet (alkuhaastattelut, alkuinfot, alkukartoitus, kotoutumista edistävät alkutoimet sekä palveluohjaus) on yhdistetty yhteisen palvelukokonaisuuden alle. Toiminta on luonteeltaan verkostomaista ja siinä matalan kynnyksen neuvontaa antaa kolmas sektori (Info Gloria). Neuvonta ja palveluohjaus ovat avoimesti tarjolla kaikille palvelutarpeessa oleville - myös paperittomille.

Hieman vastaavanlainen palveluverkosto on toiminnassa Vaasan seudulla. Resurssirenkana tunnettu toiminta lähti aluksi liikkeelle kielen opetuksen verkostona mutta on sittemmin laajentunut monialaiseksi ja monitoimijaiseksi kotouttamisen asiantuntijaverkostoksi. Toimintaa on koordinoitu vuodesta 2015 lähtien Vaasan kaupunki.

Hyvä alku Länsirannikolla –hankkeen alla on Porin ja Rauman seuduilla järjestetty usean alueen toimijan (ml. elinkeinotoimijat) kanssa joukko maahanmuuttajille suunnattuja infotilaisuuksia sekä orientaatiojaksoja kotoutumiskoulutusta odottaville tai yrittäjyydestä kiinnostuneille maahanmuuttajataustaisille henkilöille. Vastaavanlaista toimintaa on toteutettu myös Porvoon seudulla Paras alku Porvoossa –hankkeen toimesta.

Kattavan palvelukokonaisuuden esimerkki löytyy myös pääkaupunkiseudulta. International House Helsinki toteuttaa maahanmuuttajien alkuvaiheen palveluiden lisäksi erilaisia tukipalveluita yrityksille ja työnantajille ulkomaisen työvoiman rekrytointiin liittyvissä kysymyksissä.

Aikaisemmin mainittu työ- ja elinkeinoministeriön käynnistämä kotoutumisen kumppanuusohjelma on niin ikään erinomainen esimerkki uudeltaisesta verkostomallista, jossa toimintaan pyritään saamaan mukaan laaja joukko kotouttamisen kanssa tekemisissä olevia ruohonjuuritason toimijoita. Sen tavoitteena on kehittää yhteistyötä kotouttamisen parissa. Ohjelmalla tuetaan kotoutumista tuomalla eri toimijoita yhteen sekä tunnistamalla ja määrittelemällä kotouttamistyötä tukevia yhteistyömahdollisuuksia.

Ruotsissa ollaan varsin pitkällä sopimuksellisen ohjauksen toimintamallien kehittämisessä maahanmuuttajien palveluiden kohdalla. Skoonen seudulla on jo kymmenen vuoden ajan kokeiltu systeemistä yhteistyön mallia, jonka taustalla on sopimuksellinen ohjausmalli (*Regionala överenskommelse*). Sopimus pohjautuu valtion kotouttamispolitiikkaan ja Skoonen alueen erillispainopisteisiin. Toimintaa koordinoi lääninhallitus ja siinä on mukana suuri joukko alueen kotouttamistoimijoita (kuntia, järjestöjä, aluekehittäjiä, korkeakouluja jne.). Vuosien 2016-2019 sopimuksessa on viisi painopistettä: asuminen, työ ja osaaminen, terveyden edistäminen, paikallisen kotouttamistyön tukeminen ja järjestöyhteistyön vahvistaminen. Myös tämä malli toimii hyvänä esimerkkinä uudeltaisesta kotouttamistoiminnasta.

5.2. Kokemukset ja opit muualta

Tähän alalukuun on koottu kokemuksia ja oppeja muualta ja peilataan näitä tutkimustehtävään ja keskeisimpiin tutkimuskysymyksiin.

Yleisiä kokemuksia ja oppeja

- Työllisyyden hoidon näkökulmasta samanaikaisesti toteutettavissa sote- ja alueuudistuksessa sekä kasvupalvelu-uudistuksessa on kyse isosta systeemisestä muutoksesta, jossa nykyinen palvelurakenne ja -järjestelmä muuttavat lyhyessä aikataulussa kokonaan muotoaan. Vastaavan kaltaisesta kokonaisuudistuksesta ei ole kokemuksia missään päin maailmaa.
- Työvoimapalveluiden osalta kansainväliset esimerkit kertovat, että pitkään vallalla ollut työvoimapalvelun valtiollinen toteutustapa on korvautunut uuden tyyppisillä kumppanuuksiin perustuvilla toimintamalleilla. Markkinamallit, eli palvelujen ulkoistaminen, kilpailuttaminen ja yksityisen sektorin käyttö työvoimapalveluissa, ovat yleistyneet etenkin anglosaksisissa maissa.
- Pitkään työttömänä olleiden ongelma on vähitellen tiedostettu myös sellaisissa maissa, joissa rakennetyöttömyys tai rakenteellinen työttömyys ei ole näkynyt työpolitiikan tavoitteenasettelussa. Työmarkkinoille suoran pääsyn ohella on ryhdytty suunnittelemaan tapoja käyttää erilaisia sosiaali- ja kuntoutuspalveluita osana työnvälityksen tukea.
- Yhteistä onnistuneelle palvelujen yksityistämiselle on ollut julkisen työvoimapalvelun ja yksityisten työnvälitystoimijoiden tai erilaisten palvelujen tuottajien välinen pitkäjänteinen yhteistyö, keskustelu ja avoin vuoropuhelu.
- Kaikkien rajapintojen osalta olennaisen tärkeää on se, miten alueelliset - usein hajallaan olevat - voimavarat saadaan koottua yhdensuuntaisesti ja optimaalisesti palvelumaan tavoitepäämääriä.
- Työvoimapolitiikan vaikuttavuuden näkökulmaksi on yhä vahvemmin muodostunut "veronmaksajan näkökulma". Tämä tarkoittaa, että tuloksellisuuden mittaamisen ja arvioinnin malleissa pyritään eri tavoin mittaamaan niitä säästöjä, joita erilaisilla tehdyillä toimenpiteillä saavutetaan työttömyysturvan kustannuksissa. Samalla myös vaikuttavuussijoittamiseen pohjautuva ajattelutapa on yleistynyt palveluhankinnoissa.
- Työllisyyden hoitoon liittyvät keskeiset haasteet, kuten pitkäaikaistyöttömyyden vähentäminen ja vaikeassa työmarkkina-asemassa oleville ratkaisun löytäminen, ovat vaikeasti ratkaistavia ongelmia käytetystä mallista riippumatta.
- Kansainväliset kokemukset osoittavat sen, ettei uutta mallia ja tavoiteltavia palvelumarkkinoita luoda hetkessä. Mikään yksittäinen malli ei myöskään näytä olevan selkeästi parempi muihin nähden, eikä esimerkiksi markkinamallien tai palvelutuotannon yksityistämisen paremmasta vaikuttavuudesta verrattuna aikaisempiin malleihin ole yksiselitteistä ja selkeää näyttöä.

Miten tiedolla johtamista voidaan käyttää valtion ja maakuntien välisessä vuoropuhelussa?

- Uudessa maakunnallisessa mallissa informaation välittyminen maakunnan ja valtion välillä on keskeinen vuorovaikutuksen muoto ja informaatio tärkeä ohjauksen väline. Tämä koskee erityisesti maakunnallisten palvelumallien tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden seurantaa (mm. palkkioperusteisten hankintamallien tehokkuus), hyvien ja vaikuttavien mallien ja toimintakäytäntöjen tunnistamista (palvelumallien kehittäminen) sekä palvelujen laadun ja saatavuuden valtakunnallista seurantaa (tasapuolinen ja yhdenvertainen saatavuus). Useissa maissa tuloksellisuuden mittaamiseen liittyvä osaaminen ja tutkimustiedon tuottaminen ja hankinta on koottu yhteen vahvoiksi yksiköiksi, jotka toimivat kiinteänä osana palvelumallien kehittämisestä vastaavia toimijoita. Näiden tehtävänä on kokeilla ja tutkia palvelujen toimivuutta ja ”luoda ehdotuksia” ohjaaville ministeriöille tai poliittisille päätöksentekijöille. Suomessa vastaavaa organisoitumista ei ole.
- Toiminnan vaikuttavuuden seurannassa välitulosten ja avaintulosten seuranta on tärkeää. Välitulosten lisäksi tarvitaan myös ’polkutulosten’ (’Pathway outcomes’) seurantaa ja palkitsemista. Varsinkin kompleksisissa asiakastilanteissa polut voivat olla monivaiheisia ja pitkiä, joten myös ’pehmeiden’ välitulosten (kuten aktivoituminen, osaamisen kehittyminen jne.) seuranta ja noteeraaminen on tärkeää.

Miten turvataan asiakkaiden saumattomat palveluketjut sekä sote- että kasvupalveiluissa tilanteessa, jossa nykyinen tehtävänhoito (järjestäminen, tuottaminen) jakautuu kuntien, maakuntien, valtion sekä yksityisen ja kolmannen sektorin kesken?

- Jatkuva ja systemaattinen yhteistyö ja markkinavuoropuhelu palvelun järjestäjän ja palvelutuottajan välillä on osoittautunut sekä kansallisesti että kansainvälisestä hyväksi tavaksi määrittää toimiva hankintamalli sekä edesauttaa palvelumarkkinoiden syntymistä.
- Asiakkaan prosessia ja eri palveluja koordinoivilla toimijoilla on suuri merkitys palveluketjujen onnistumiselle. Nämä koordinoivat tahot ovat usein ”neutraaleja” tahoja, eli eivät tule yhdestäkään yksittäisestä palveluprosessiin palvelujaan tarjoavasta organisaatiosta. Suomessa vastaavia koordinaatorakenteita on toteutettu esimerkiksi ESR-rahoituksella välityömarkkinakentässä.
- Norjassa moniammatillinen verkostorakennetta pitkäaikaistyöttömien palveluiden tuottamisessa on toteutettu NAV-palvelussa, jossa ovat läsnä sekä valtion työnvälitys että kuntien sosiaalipalvelut. Palveluintegraatio on mahdollistanut vaikeimmassa työmarkkina-asemassa oleviin kohdistuvien innovatiivisten toimenpiteiden ja ohjausprosessin toteuttamisen valtakunnallisesti. Paikallistasolla integraatio on helpottanut asiakkaiden ohjausta sekä kunnan sosiaalipalvelujen ja työvoimapalvelujen toteutusta. Järjestelmä on myös mahdollistanut paikallisten palvelujen kehitystyön paikallistasolla.
- Saksassa pitkäaikaistyöttömyyden haasteisiin on vastattu työvoimahallinnon, kuntien ja muiden kumppaneiden yhteistyöorganisaatiolla (Job Center). Job Centerit ovat Saksan kumppanuusmallin ja sen kehityksen ydin. Suomessa vastaava toimintaa ovat edustaneet työvoiman monialaiset palvelukeskukset.
- Hollannissa palvelujen yhteensovittamista on toteutettu ’alueellisten koalitioiden’ kautta, jossa kunnat (käytännössä suuremmat kaupungit), valtion työvoimapalvelut

sekä kolmas sektori hoitavat muiden kuin ansiosidonnaista työttömyysturvaa saavien palvelut. Hollannissa on myös yritetty yksityistää heikossa asemassa olevien työvoimapalvelut huonoin menestyksin. Yrityksestä tuli sekava ja kallis ja se jouduttiin keskeyttämään. Hollannissa alettiinkin vahvistaa Saksan tapaan kumppanuusmallia.

- Tärkeäksi elementiksi ja hyväksi työllisyydenhoidon käytännöksi kaikkialla ovat osoitautuneet ohjaajat ja erilaiset mukanaolijat ja välittäjät, eli 'koutsit', jotka tuntevat asiakkaan yksilöllisen tilanteen ja varmistavat siirtymien sujuvuuden ja esimerkiksi työpaikkayhteyksien toimivuuden ja jotka myös varmistavat tulokset 'jälkihoidolla'.

Kokemuksia ostopalveluista ja hankintamalleista

- Työvoimapalveluiden markkinat eivät synny hetkessä. Maissa, joissa palvelutuotantoa on voimakkaasti yksityistetty, on läpikäyty 10–15 vuoden pituinen kehitysprosessi. Tämä ajanjakso on sisältänyt virheistä oppimista ja järjestelmän yksityiskohtien muuttamista ja hienosäätöä.
- Iso-Britanniassa siirryttiin vuonna 2011 ns. Prime Contractors- malliin, jossa lukuisien tuottajien ja sopimusten sijaan palvelut ostetaan nykyisin kilpailutuksen kautta kahdeksaltatoista suurelta yritykseltä. Nämä sitten tarpeen mukaan alihankkivat tarvitsemaan palveluja pienemmiltä toimijoilta. Alihankkijat on osoitettava tarjouksessa ja niitä saa muuttaa vai perustellusti. Sopimukset ovat useamman vuoden miljoona-sopimuksia. Mitä vaikeammin työllistyvä asiakas, sitä enemmän työllistymisestä maksetaan.
- Tulosperusteinen hankinta on ollut kaikissa vertailun kohteena olleissa maissa järjestelmän toimivuuden edellytys. Tulosperusteisissa järjestelmissä palveluntuottajille ei makseta bonuksia, vaan palvelusta maksetaan hinta vasta tulosten perusteella. Palkkiomallin taustalla useissa maissa vallitsee vaikuttavuusinvestointi-tyyppinen ajattelu.
- Vaikeasti työllistettävien palvelujen ulkoistamisen onnistumista tukevat aktiivitoimien tulosperusteinen hankinta (palkkio asiakassegmentin mukaisesti), painottuminen yksilölliseen asiakaspalveluun sekä vahva osto-osaaminen.
- Kilpailullisten markkinoiden luomisessa tärkeä rooli on ollut asiakkaan valinnan vapaudella. Ts. asiakkaalla on ollut mahdollisuus jossain muodossa valita palvelun tarjoaja ja vaihtaa tätä. Vastaavasti pitkillä sopimuskausilla ja maksamalla aluksi myös suoritteista on mahdollistettu tuotekehitys palveluntuottajille sekä edistetty markkinoiden syntyä.
- Palvelujen määrittelyn riittävä väljyys on tulosperusteisessa hankinnassa keskeinen edellytys hankinnan onnistumiselle. Sillä voidaan myös varmistaa palveluiden riittävä innovatiivisuus sekä palvelujärjestelmän kehittämis- ja toimintamahdollisuudet.

Miten varmistetaan palvelujen saatavuus ja asiakkaiden yhdenvertainen kohtelu kunta-maakunta-valtio ketjussa?

- Tanskan kunnallista ja ns. flexicurity-malliin⁴⁸ perustuvaa työllisyysmallia käytetään usein esimerkkinä tehokkaasta työllistämismallista. Tanskan malli on kuitenkin osoitautunut kalliiksi ja kritiikkiä on herättänyt mm. 'kuntaitsekkyyys', valtakunnallisen työvoimapolitiikan pirstoutuminen sekä työvoimapolitiikan osaamisen puutteet joissakin

⁴⁸ Mallin periaatteena on kolme kärkeä jotka ovat: alhainen irtisanomissuoja, korkea työttömyysturva sekä hyvin resursoitu aktiivinen työvoimapolitiikka.

kunnissa. Ratkaisuna tähän on lisätty suuralueiden roolia eheyttämään työvoimapolitiikkaa ja tarjoamaan apua kuntien osaamiseen.

- Pitkään työttömänä olleiden ongelma on vähitellen tiedostettu myös sellaisissa maissa, joissa rakennetyöttömyys tai rakenteellinen työttömyys ei ole näkynyt työpolitiikan tavoitteenasettelussa. Näissä maissa (mm. Sveitsi) työmarkkinasijoittamistavoitteen lisäksi on ryhtynyt suunnittelemaan tapoja käyttää erilaisia sosiaali- ja kuntoutuspalveluita osana työnvälityksen tukea.
- Monissa maissa palvelutuotannon ulkoistamisen ongelmaksi on muodostunut asiakkaiden/asiakkuuden katoaminen. Tällä tarkoitetaan asiakkaiden jäämistä pelkästään ulkoisen palvelutarjonnan vastuulle. Isossa-Britanniassa asia on ratkaistu niin, että ulkoisen palveluntarjoajan asiakas on edelleen asiakassuhteessa myös ministeriön alaiseen Job Center Plus –toimistoon. Australiassa Centrelink valvoo asiakkaiden aktiivisuutta tietojärjestelmän avulla.

Miten varmistetaan laatutekijät monituottajamallin niissä palveluissa, jotka edellyttävät saumatonta kokonaisuutta?

- Sähköisten/monikanavapalvelujen ohella etenkin pitkäaikaistyöttömien palveluprosessissa henkilöasiointilla ja henkilökohtaisella palvelujen räätälöinnillä on keskeinen merkitys.
- Oleellista onnistumisen kannalta näyttää olevan se, miten palvelutuotanto on kokonaisuudessa järjestetty ja usein hajallaan olevien resurssien käyttö onnistuttu optimoimaan. Yhtä lailla onnistumisen yleinen haaste kaikissa malleissa on se, miten asiakasprosessin eteneminen on onnistuttu varmistamaan ja etenkin luomaan organisaatorajat ylittäviä palveluketjuja.

Kaikissa malleista onnistumisen kannalta keskeistä on ollut myös se, että asiakasprosessi rakennettu julkisen toimijan tekemään tai yhteistyössä palveluntuottajan kanssa tehtävään asiakaslähtöiseen palvelutarpeen arviointiin ja sitä tukevaan työllistymissuunnitelmaan. Mallista riippumatta, julkisella toimijalla tai palvelun järjestäjällä on eri maissa keskeinen ohjauksellinen rooli tulosten ja vaikutusten sekä palvelun laadun seurannassa.

6. JOHTOPÄÄTÖKSET JA KEHITTÄMISEH-DOTUKSET

6.1. Rajapintayhteistyön kriittiset tekijät ja kehittämistarpeet maakuntamallissa

Edellisissä luvuissa on käsitelty pitkäaikaistyöttömien, pitkäaikaissairaiden ja maahanmuuttajien kotoutumisen palveluprosesseihin ja rajapintoihin liittyviä haasteita ja hyviä käytäntöjä. Monelta osin palveluprosesseissa esiin nousseiden haasteiden taustalla ovat pitkäaikaisyöttömyyden, pitkäaikaissairaanhoidon ja maahanmuuttajien kotoutumisen toimintaympäristön perusongelmat ja juurisyys, jotka eivät useinkaan ole ratkaistavissa yksin palveluprosessin tai palvelumallin avulla. Esimerkiksi työttömyyden hoidon osalta nämä perusongelmat liittyvät mm. työelämän jatkuvan muutoksen luomiin haasteisiin, työvoiman ja osaamisen kysyntätilanteeseen ja tässä tapahtuviin muutoksiin, työn vastaanoton kannusteisiin ja sanktioihin, työttömyys- ja sosiaaliturvan ehtoihin ja tasoon, työmarkkinoiden joustavuuteen yms. Sairaanhoidon osalta toimintaympäristön haasteet liittyvät puolestaan ihmisten elintapoihin, kuten liikuntatottumuksiin ja ravitsemukseen. Maahan muuton osalta kotoutumiseen liittyvät palvelut muodostavat laajan ja monimutkaisen kokonaisuuden, jossa maahanmuuttajan status, kieli-, koulutus- ja osaamistaso vaihtelee suuresti ja näin myös palvelutarpeen määrittely on aina yksilöllistä ja räätälöityä. Yksilöllisen palveluprosessin suurin haaste on maahanmuuttajien määrän, yksilöllisen ja alueellisen palvelutarpeen vaikea ennakoitavuus. Etenkin vuosien 2014-2015 pakolaiskriisi ja sen jälkihoito osoittivat kuinka vaikeaa palveluiden ennustaminen ja resursointi ovat.

On tärkeä muistaa, että tässä tutkimus- ja selvityshankkeessa ei ole pyritty ratkomaan pitkäaikaistyöttömyyden, pitkäaikaissairaiden hoidon tai maahanmuuttajien kotoutumisen perusongelmia. Fokuksena työssä on ollut tunnistaa palveluprosessin muutokset ja kriittiset rajapinnat sote- ja maakuntauudistuksessa sekä esittää näkemyksiä siitä, miten palvelut ja palveluketjut tulisi jatkossa turvata näissä rajapinnoissa. Tässä luvussa keskitytään aiemmissä luvuissa esiin nostettuihin kriittisiin toimijarajapintoihin sekä niihin liittyviin haasteisiin ja hyviin käytäntöihin sote- ja maakuntauudistuksessa. Kuten aiemmin on todettu, maakunnille jää monelta osin suuri harkintavaltaa päättää itse siitä, millaisella mallilla ne palvelunsa aikovat jatkossa tuottaa. Vaihtoehtoja on lukuisia ja oletettavasti eri maakunnilla tulee olemaan erilaisia palvelumalleja, jotka määrittävät yhteistyörakenteet ja niiden sisällöt. Tämän vuoksi tässä esiin nostetut esimerkit ja hyviksi koetut käytännöt muualta toimivat suuntaa antavina oppeina pohjustamaan tulevia valintoja maakunnissa.

Sote- ja maakuntauudistus sekä kasvupalvelu-uudistus tulevat muuttamaan oleellisesti eri toimijoiden välisiä rajapintoja pitkäaikaistyöttömien ja pitkäaikaissairaiden asiakasprosesseissa sekä maahanmuuttajien kotouttamisprosessissa. Pitkäaikaistyöttömien, sekä laajemmin kasvupalveluiden, osalta suurimmat muutokset koskevat palvelun järjestämistä siirtymistä kunnilta ja valtion TE-hallinnolta perustettaville maakunnille. Vastaavasti SOTE-puolella muutos tarkoittaa sosiaali- ja terveystieteiden järjestämistä siirtymistä kunnilta ja kuntayhtymiltä maakunnille. Rajapintayhteistyöhön keskeisesti vaikuttava muutos on myös palveluiden järjestämisen ja tuottamisen eriyttäminen toisistaan. Myös valinnanvapaus tulee vaikuttamaan palvelujen tarjontaan ja eri palvelun tarjoajien keskinäiseen suhteeseen. Etenkin TE-palveluiden osalta kyse on isosta systeemisestä muutoksesta, jossa nykyiset ELY- keskusten ja TE-toimistojen palvelut siirtyvät maakunnille ja yksityisille palve-

luntuottajille. Samaten sote-palveluiden tuotannossa yksityisten palveluntuottajien määrä ja osuus palvelutuotannosta kasvaa.

On huomioitava, että Sote-puolella (kuten tässä tutkimuksessa case-tarkastelun kohteena olleessa sairaanhoidon prosessissa) tulevilla uudistuksissa kyse on pitkälti palvelujen keskittämisestä ja sen synnyttämistä mahdollisuuksista ja uhkista. Vastaavasti kasvupalvelujen (kuten työllisyyden hoidon) osalta kyse on puolestaan palvelujen hajauttamisesta ja siihen liittyvistä mahdollisuuksista ja uhkista. Nykytiedon valossa yhteistä tuleville palvelujen järjestämis- ja tuottamistapoihin liittyville muutoksille ovat tiivistetyksi seuraavat pääperiaatteet:

- palveluiden järjestäminen ja tuottaminen erotetaan toisistaan
- järjestämisvastuu säädetään maakunnille
- perusterveydenhuollon palvelut siirtyvät suoran valinnan piiriin, jolloin tuotanto jakautuu potentiaalisesti monelle eri palveluntuottajalle ja potilaat voivat halutessaan vaihtaa palveluntuottajaa puolen vuoden välein
- hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen jää kuntien tehtäväksi, samoin asuin ympäristöjen ja liikuntamahdollisuuksien kehittäminen, jolloin pitkäaikaissairauksien ennaltaehkäisyssä merkittävä vastuu on kunnilla
- kunnat voivat osallistua kasvupalvelun palveluntuottajina tarjouskilpailuihin yhtiönsä kautta (kuntalaki)
- mikäli muita palveluntarjoajia ei ole, voi maakunta tuottaa palveluita itse ja kasvupalveluiden tapauksessa myös ostaa palvelut suoraan kunnalta
- kuntien sidosyksiköt voivat toimia kasvupalvelujen tuottajina vain silloin, kun muita palvelun tarjoajia ei ole
- maakunnan omaa palvelutuotannon kieltoa ei uudessa lakiesityksessä ole ja maakunta voi päättää palvelutuotannon ulkoistamisen laajuuden
- yhtiöittämisvelvollisuus säilyy kasvupalveluissa, jos maakunta tuottaa markkinoilla olevia palveluja

Uudistukset avaavat uusia toimijarajapintoja pitkäaikaistyöttömien, pitkäaikaissairaiden sekä maahanmuuttajien palveluprosesseihin. Tosin näitä koskeva lainsäädäntö jättää toistaiseksi toimijarajapinnat hyvin avonaisiksi. Keskeisesti uuden maakunnallisen palvelumallin palveluprosesseihin sekä eri toimijoiden yhdyspintoihin vaikuttaa jatkossa se, millaiseksi uudessa mallissa määrittyy asiakkaan valinnanvapaus, miten järjestetään monituottajamallin mukaiset palveluketjut sekä millainen ohjauksellinen ”portinvartijan” rooli maakuntaviranomaisella tulee palveluprosesseissa olemaan. Malli voi olla vahvasti viranomaislähtöinen, jolloin viranomaisella on vahva palveluprosessia koordinoiva ja ohjaava rooli, kuten nykyisessäkin mallissa. Viranomaislähtöisessä mallissa palveluntuottaja tuottaa lähinnä täydentäviä palveluita ostopalveluina ja viranomaisella on siinä vahva ohjaus- ja koordinaatiovastuu suhteessa palveluntuottajaan ja asiakkaaseen (koskee etenkin kasvupalveluja). Uusi palvelumalli voi perustua myös koko prosessin ja asiakasvastuun ulkoistamiseen, jolloin palveluntuottaja vastaisi asiakkaasta ja tuottaisi itsenäisesti palvelut koko palveluprosessin ajan. Lisäksi asiakkaan valinnanvapaus, valtuuttaminen ja vastuuttaminen tulevat muuttamaan asiakaspalveluprosessia yksilöllisempään ja asiakkuuksien johtamista korostavaan suuntaan laajentaen ja avaamalla samalla myös asiakasrajapintoja oli malli millainen tahansa.

Toimijarajat ylittävät rajapinnat ja toimijoiden väliset yhteistyön tarpeet ovat geneerisiä huolimatta siitä, että niissä tapahtuvan vuorovaikutuksen luonne ja sisällöt saattavat valitusta mallista riippuen poiketa huomattavastikin toisistaan. Vastaavasti myös rajapintayhteistyöhön liittyvät haasteet ja mahdollisuudet ovat pitkälti geneerisiä, vaikka palvelujen toteutustapa tulee vaihtelemaan valitusta palvelumallista riippuen. Luvussa 4. kuvatun mukaisesti kriittisiä rajapintoja uudessa maakunnallisessa mallissa tulevat olemaan:

1. Palvelun järjestäjän ja tuottajan väliset rajapinnat (sekä maakunnan omat tuottajat että muut tuottajat)
2. Palveluntuottajien väliset rajapinnat (sekä maakunnan omat tuottajat että muut tuottajat)
3. Kunnan ja maakunnan välinen rajapinta
4. Maakunnan valtion välinen rajapinta
5. Maakuntien väliset rajapinnat

Tiedon integraatio tulee olemaan palvelumallista riippumatta eri toimijarajapinnat ylittävän palveluintegraation onnistumisen keskeisin perusedellytys. Vastaavasti uudistusten aikaansaama keskeisin lisäarvo eri toimijoiden rajapinnoissa tulee muodostumaan siitä, missä määrin eri toimijoiden resursseja ja voimavaroja onnistutaan kokoamaan yhdensuuntaisesti edistämään asiakkaiden palveluprosessia sekä välttämään rajapintaresistenssiä eri toimijoiden välillä.

Oheiseen taulukkoon 2 on koottu kuhunkin rajapintaan liittyvät kriittiset tekijät ja ratkaisua edellyttävät haasteet.

Taulukko 2 Rajapinnat nykyisessä järjestelmässä

NYKYINEN MALLI	Pitkäaikaistyötön	Pitkäaikaissairas	Maahanmuuttaja
Keskeiset toimijarajapinnat	a) työ- ja elinkeinoministeriön ja sen alaisen alueellisen TE-hallinnon rajapinta b) palvelulinjojen välinen rajapinta c) palvelun järjestäjän ja palvelun tuottajan välinen rajapinta d) valtion ja kuntien välinen rajapinta	a) Perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon välinen rajapinta b) Perusterveydenhuollon ja kunnan / peruspalvelukuntayhtymän sosiaalipalvelujen välinen rajapinta c) Perusterveydenhuollon ja Kelan välinen rajapinta d) Perusterveydenhuollon ja kunnan muiden palveluiden välinen rajapinta e) Perusterveydenhuollon ja järjestöjen välinen rajapinta	a) Valtakunnallisen tason horisontaalinen koordinaatio ja maahanmuuttopolitiikan yhteensovittamistoimet eri hallinnonalojen/virastojen välillä: TEM, STM, OKM, OM, Opetushallitus, SM, YM, Migri, Poliisi. b) Valtakunnallisen ja alueellisen tason ohjaus ja vertikaalinen koordinaatio. c) Alueellisella tasolla: ELY, AVI, maakunnat, kansalaisjärjestöt ja vastaanottokeskukset. d) Paikallisesti kunta ja TE-toimisto sekä Kela ja järjestöt.
Rajapinta-haasteet	Heikko asiakasprosessin omistajuus, palvelujen koordinoinnin puutteet	Vastuutaho puuttuminen asiakkaan koko hoitopolusta.	Alkuvaiheen kartoitusten kattavuudessa parantamisen varaa. Nykyisellään

	<p>sekä asiakkaiden ja informaation (erityisesti asiakastiedon) heikko liikkuminen eri toimijoiden ja palvelun tuottajien välillä.</p> <p>Palveluiden tuottamisen voimavarat ovat hajallaan, eivätkä muodosta selkeää yhtenäistä palvelukokonaisuutta.</p>	<p>Tiedon liikkuminen rajapinoilla: tietojärjestelmät eivät tue tiedon liikkumista., tieto ei ole yhtenäisessä muodossa, tietosuojalainsäädäntö estää esim. tiedon siirtämisen sosiaali- ja terveystietopalvelujen välillä</p>	<p>kartoituksia ei tehdä niin laajalle ryhmälle kuin pitäisi. Muilta osin alkuvaiheen kartoitukset toimivat kohtuullisen hyvin.</p> <p>Suurimmat haasteet syntyvät kotoutumiskoulutuksen palvelupolun jatkuvuuden puutteesta, heikosta osaamisen tunnistamisesta ja työllistymistä tukevan palvelupolun epäjatkuvuuksista.</p> <p>Pienissä kunnissa ongelmana on palveluiden saaminen, suurissa taas pitkät jonotusajat ja ruuhkautuminen.</p> <p>Tiedonkulku viranomaisten välillä on ongelmallista kaikilla tasoilla.</p>
Hyvät käytännöt	<p>Eri viranomaisten yhteis- palvelupisteet ja moniammatillinen yhteispalvelu, yhteiset asiakastietojärjestelmät sekä yhteisiä voimavaroja kokoavat alueelliset työllisyysstrategiat</p> <p>Systemaattinen markkina- vuoro-puhelu ja vaikuttavuusperusteinen palveluhankinta</p> <p>Erilaisten työllisyyskokeilujen avulla on pyritty kehittämään pitkäaikaistyöttömyyden hoitoon uuden tyyppisiä toimintatapoja. Onnistunutta piloteissa on ollut se, että alueellisia voimavaroja on voitu kohdentaa yhdensuuntaisesti työllisyyden hoitoon</p>	<p>Moniammatilliset tiimit pitkäaikaissairaiden hoidossa: moniammatilliset tiimit voidaan toteuttaa joko lääkäri-hoitaja työparina tai hoitotiiminä. Parhaassa tapauksessa myös erikoislääkäri on osana tiimiä tai jalkautuneena perusterveydenhuoltoon</p> <p>Yhteiset tietojärjestelmät ja työkalut: Yhteisiä tietojärjestelmiä ovat mm. kanta- palvelut sekä perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon yhteiset potilastietojärjestelmät. Yhteisiä työkaluja ovat puolestaan valmiit hoitopolut ja lomakkeet sekä oheistukset ja prosessikuvaukset.</p> <p>Terveysyhötymalli ja siitä konkreettisena toimenpiteenä listautumismalli: Asiakkaiden segmentointi palvelutarpeen perusteella satunnaiskäyttäjiin ja listataviin asiakkaisiin. Listatuille asiakkaille kohdennetaan omahoitaja-lääkäri.</p> <p>Integraatiomalli: Palveluiden hallinnollinen integrointi samaan organisaatioon tai toimijoiden integrointi yhteisiin tiloihin moniammatillisen yhteistyön mahdollistamiseksi.</p>	<p>Etenkin EU-osarahoituksella projekteilla saatu synnytettyä moniammatillista ja yksilöllistä maahanmuuttajien kotoutumistyötä sekä kehitettyä uusia palveluprosesseja ja verkostotyön malleja (vrt. Kotona Suomessa -projekti).</p> <p>Lisäksi osaamiskartoitukset ovat mahdollistaneet yksilöllisen palveluohjauksen. Helsingin kaupungin ylläpitämä Stadin osaamiskeskus on tästä oiva esimerkki. Osaamiskeskus yhdistää maahanmuuttajien oppimisen tuen, koulutuksen ja työllistymisen palvelut. Yhdessä nämä toimet edistävät maahanmuuttajien kotoutumista.</p> <p>Projektirahoituksella tuotettujen innovaatioiden jatkuvuus on ollut heikkoa. Projektimuotoinen kehittäminen on sirpaloittanut toimintaa.</p>
Muuta	<p>Nykyinen asiakkaan palvelutarpeen segmentointiin</p>	<p>Potilasjärjestöt ovat osallistuneet pitkäaikaissairaiden</p>	<p>Kotoutumisen kumppanuusohjelman avulla</p>

	<p>perustuva TE-toimistojen palvelumalli on varsin toimiva. Asiakas-prosessin ongelmat, johtuvat ennen kaikkea resurssivajaukseen palveluprosessin taitekohdissa sekä palveluprosessin loppupäässä.</p> <p>Toimijarajapinnoista etenkin valtion ja kuntien välinen rajapinta on ollut haasteellinen, eikä voimavaroja ole saatu kohdennettua yhdensuuntaisesti pitkäaikaistyöttömyyden hoitoon.</p> <p>Välityömarkkinoilla ja kolmannella sektorilla on nykymallissa tärkeä rooli tarjota työskentelymahdollisuuksia sekä työllistymistä edistäviä tukevia palveluja erityisesti vaikeimmin työllistyville. Uudistuksen myötä järjestöjen tuleva asema ja rooli palvelumarkkinoilla ovat palvelujen tuottamisen ja yleishyödyllinen toiminnan erottamisvelvoitteen kautta muodostunut epäselväksi.</p>	<p>palveluihin sekä erityisesti vertaistukitoiminnan organisoijina. Tätä toimintaa ei saisi vaikeuttaa sote-uudistuksessa.</p>	<p>pyritään saattamaan yhteen kotoutumistoimintaan osallistuvia viranomaisia, järjestöjä, yrityksiä, työyhteisöjä, naapurustoja ja muita yhteisöjä. Tällainen uudenlainen verkostomalli on omiaan helpottamaan rajapinnat ylittävää yhteistyötä.</p> <p>Uudenlainen verkostoajattelu ei perustu sitovuuteen, perinteiseen hallinnolliseen tilintekovastuuseen, vaan tarkoituksenmukaisiin ja vapaaehtoisiiin vuorovaikutussuhteisiin kotoutumistoiminnan eri toimijoiden välillä.</p> <p>Kumppanuusohjelmaa on lähdetty toteuttamaan mahdollisimman lähellä kotoutumistoiminnan arkea ja näin sillä on hyvät mahdollisuudet antaa lähtökohdat kumppanien kohtaamisen matalan kynnyksen periaatteella. Tämä puolestaan on omiaan edistämään uusien ideoiden levittämistä.</p>
--	--	--	--

Oheiseen taulukkoon 3 on koottu kuhunkin rajapintaan liittyvät kriittiset tekijät ja ratkaisua edellyttävät haasteet.

Taulukko 3 Rajapinnat uudessa maakunnallisessa mallissa

UUSI MAAKUNNALLINEN MALLI	Pitkäaikaistyötön	Pitkäaikaissairas	Maahanmuuttaja
Yleistä	<p>Toimijarajapinnoissa tapahtuvat isot muutokset syntyvät ennen kaikkea palvelujen järjestämistä vastuun siirtymisestä maakunnille, palvelujen järjestämisen ja tuottamisen erottamisesta toisistaan sekä monituottajamallista.</p> <p>Uudistukset avaavat uusia toimijarajapintoja eri toimijarajat ylittäviin asiakasprosessiin. Lainsäädäntö jättää kuitenkin toistaiseksi toimijarajapinnat avonaisiksi, mikä tekee tuleviin raja-/yhdyspintoihin liittyvien johtopäätösten ja kehittämisehdotusten laatimisen hyvin haasteelliseksi.</p> <p>Keskeisesti uuden maakunnallisen palvelumallin palveluprosesseihin sekä eri toimijoiden yhdyspintoihin vaikuttaa jatkossa se, millaiseksi uudessa mallissa määrittyy asiakkaan valinnanvapaus, miten järjestetään monituottajamallin mukaiset palveluketjut sekä millainen ohjauksellinen ”portinvartijan” rooli maakuntaviranomaiselle tulee palveluprosesseissa (ml. hankintamallit) olemaan.</p>		
Palvelun järjestäjän ja tuottajan välinen rajapinta	Maakunnille jää palvelujen järjestämisen suhteen suuri harkintavapaus siitä, minkä osan palvelutuotannosta se ulkoistaa ja minkä tuottaa itse ja miten.	Palvelujen järjestäjä vastaa palvelujen toteutuksen seurannasta ja mm. valinnanvapauden korvausmalleista ja palveluntuottajien kannusti-	Kaikkein kriittisin alue on rajapinta kasvupalveluiden ja sosiaali- ja terveystuotteiden välillä. Nykyisessä järjestelmässä korostuneet tiedonkulun ongelmat, palve-

	<p>Kriittistä palvelutuotannon ulkoistamisen onnistumiselle on se, millaisella hankintamallilla (korvausmalli ja kannusteet) ulkoiset palveluostot toteutetaan ja miten saadaan luoduksi kilpailulliset palvelumarkkinat.</p> <p>Kansainvälisten kokemusten perusteella asiakassegmentointiin perustuva tulosperusteinen hankinta on ulkoisen palveluhankinnan toimivuuden edellytys</p> <p>Työvoimapalveluiden palvelumarkkinoiden kehittyminen vie aikaa ja edellyttää vahvaa hankintaosaaamista (mm. kermankuorinnan ja parkkeerauksen ehkäisy) ja virheistä oppimista.</p> <p>Palvelumallista riippumatta onnistumisen kannalta keskeistä on ollut se, että asiakasprosessi rakennettu julkisen toimijan tekemään tai yhteistyössä palveluntuottajan kanssa tehtävään asiakaslähtöiseen palvelutarpeen arviointiin ja sitä tukevaan työllistymissuunnitelmaan.</p> <p>Maakunnan ja maakunnan liikelaitoksen välinen rajapinta syntyy maakunnan palvelutuotannon yhtiöittämismisveloitteesta ja siihen liittyvät haasteet koskeva maakunnan sisäistä tilaaja-tuottajamallia sekä maakunnan omistaja-ohjausta suhteessa liikelaitokseen.</p> <p>Tämä rajapinta etenkin pitkäaikaistyöttömien palvelutuotannon osalta on uudessa kasvupalvelulakiesityksessä avoin, sillä yhtiöittämisvelvollisuus on vain tilanteessa, jossa maakunta tuottaa markkinoilla olevia palveluja. Tämä puolestaan perustuu maakunnan omaan harkintavaltaan.</p>	<p>mista. Tieto palveluiden käytöstä ja palveluntuottajien suoriutumisesta palvelutuotannossa tulee kulkea saumattomasti palvelun järjestäjän ja tuottajien välillä.</p> <p>Järjestäjän tehtävänä on kuvata palveluketjut ja määritellä eri toimijoiden vastuut: mikä kuuluu sote-keskuksen vastuulle ja mikä liikelaitoksen. Järjestäjän tulee seurata, että työnjako toteutuu. Tämä voidaan toteuttaa joko normiohjauksen keinoin hallintopäätöksessä tai sopimuksessa tai kannustintien kautta. Todennäköisesti normiohjaus on tässä yksinkertaisempi rakentaa.</p>	<p>luketjien katkeamiset ja puutteellinen asiakasseuranta ovat vaarassa lisääntyä, ellei yhteistyömalleja selkeytetä ja ellei maahanmuuttajien kotoutumisen seuranta kehitetä kokonaisvaltaisesti.</p> <p>Erityisen kriittiseksi tilanne saattaa muodostua Uudenmaan kohdalla tilanteessa, jossa kasvupalvelut menevät kuntayhtymälle ja sote-palvelut maakunnalle. Tästä saattaa seurata vaikeita ohjaus- ja koordinaatio-ongelmia.</p> <p>Näiden ”primäärirajapintojen” lisäksi on yhtä lailla kiinnitettävä huomiota muiden palvelukokonaisuuksien välisiin raja- ja yhdyspintoihin. Esimerkkeinä tällaisista voidaan mainita varhaiskasvatus, asuminen, nuorisotoimi, liikunta jne.</p> <p>Maakunnan ja palvelun tuottajien välinen rajapinta tulee korostumaan etenkin paljon palveluita tarvitsevien maahanmuuttaja-asiakkaiden kohdalla. Järjestäjä-tuottajamallin kautta tarjottavat palvelut tulee kytkeä osaksi kokonaispalvelupakettia, jotteivat nykyisellään kohtuullisen ehjät palveluketjut pääse katkeamaan.</p>
<p>Palveluntuottajien välinen rajapinta</p>	<p>Asiakkaan valinnanvapaus sekä palvelujen yksityistämistavoite tulevat muuttamaan paitsi palveluntuottajien sisäisiä prosesseja</p>	<p>Asiakkaan valinnanvapaus sote-palveluissa korostaa rajapintayhteistyön merkitystä palveluntuottajien välillä. Pitkäaikaissai-</p>	<p>Asiakkaan valinnanvapaus kotoutumispalveluissa on haastavaa maahanmuuttajien kielellisten ja kulttuuristen erityistekijöiden vuoksi.</p>

	<p>myös palvelun tuottajien välisiä ulkoisia suhteita.</p> <p>Oleellista tässä on se, miten vahva rooli ja vastuu asiakkaasta palveluntuottajille annetaan sekä millaisiksi maakunnallisissa palvelumalleissa määrittäytyä asiakkaan valinnanvapaus</p> <p>Maakunta- ja kasvupalvelu-uudistus avaa mahdollisuuksia mm. uuden tyyppisille yksityisten palveluntuottajien konsortioille sekä ulkomaisten esimerkkien mukaiselle "Employability Service Provision" -tyyppiselle työllistävyyttä edistävälle palvelulle, jonka rajapinta on vahvasti myös sosiaali- ja terveyspalveluissa</p>	<p>raiden siirtyessä palveluntuottajalta toiselle, esim. komplikaatioissa PTH:sta ESH:oon ja vaihdettaessa palveluntuottajaa (potilaalla on oikeus vaihtaa sote-keskusta puolen vuoden välein), tulee potilaan tietojen ja hoitosuunnitelman seurata potilasta ja tiedon kulkea saumattomasti palveluntuottajien välillä</p> <p>Järjestäjällä on tärkeä rooli rajapinnan sujuvoittamisessa (ks. yllä), mutta lisäksi luottamus ammattilaisten välillä ja toisen osapuolen tunteminen madaltavat kynnystä konsultoida</p>	<p>Suunnitelmissa onkin tuettu palveluohjausprosessi, jota voidaan pitää perusteltuna juuri edellä mainituista syistä.</p> <p>Useat maahanmuuttajat tarvitsevat kotoutumisen tueksi kokonaisvaltaista palveluohjausta, sillä heidän palvelutarpeensa ovat laaja-alaisia (kielikoulutus, asuminen, opiskelu, työllistyminen, sosiaali- ja terveydenhuolto jne.).</p> <p>Vaikka tavoitteiden mukaan kotoutuminen tulee olemaan yksi osa kuntastrategiaa (sisältyy myös kunnan kotouttamisohjelma), on vaarana se, ettei sen sisältöjä kyetä yksilöimään riittävän selkeästi, jolloin strategia ei aidosti ohjaa toimintaa. Mahdollisena riskinä saattaa olla kotoutumistoiminnan sirpaloituminen. Tämä korostuu entisestään mikä aikaisemmin mainittuja tieto- ja seurantajärjestelmiä saada uudistettua.</p>
<p>Kunnan ja maakunnan välinen rajapinta</p>	<p>Kuntien rooli pitkäaikais-työttömien palveluprosessissa on nykyisten lakiesitysten mukaisesti jäämässä vähäiseksi ja kuntien suhde maakuntiin epäselväksi.</p> <p>Kuntien ja maakuntien välisessä rajapinnassa ratkaisua edellyttävät haasteet liittyvät mm. moniammatillisten palvelupisteiden säilyttämiseen ja niiden toimintamalliin, kuntien mahdollisuuksiin toimia palvelun järjestäjänä, kuntien rooliin tukityöllistämässä sekä työmarkkinatu- en jakomalliin maakunnan ja kuntien välillä.</p> <p>Ratkaisumallina on esiin noussut ns. kasvupalvelu-allianssi, jonka toivotaan mahdollistavan maakunnallisten yritys- ja työllisyys- palveluresurssien sekä kuntien elinvoimapanosten tehokkaan yhteensovittamisen.</p>	<p>Pitkäaikaissairaiden palveluissa kunnan vastuulle jää terveyden ja hyvinvoinnin edistäminen, jota kunta voi toteuttaa esimerkiksi liikunta- palvelujen kautta. Maakunnan ja kunnan välinen yhteistyö on tärkeää, jotta kunnat osaavat huomioida pitkäaikaissairaiden tarpeet – tai sairauksien ennaltaehkäisyyn – omassa päätöksenteossään.</p>	<p>Maakunnalla on uudessa järjestelmässä yhteensovittamisvastuu maahanmuuttajien kotouttamisen kehittämiseksi, suunnittelusta ja seurannasta maakunnassa. Vastaavat velvoitteet säilyvät kunnalla sen omien palveluiden osalta. Tämä yleisluonteinen työnjakomalli vaatii käytännössä vielä selkeyttä ja konkretisointia siitä mitä tehdään maakunnatasolla ja mitä kuntatasolla sekä miten nämä toiminnot yhteensovitetaan keskenään.</p> <p>Maahanmuuttajien kotoutumispalveluiden kohdalla kunnan ja maakunnan välille syntyy uudenlainen yhdyspinta, jonka koordinaatio edellyttää riittävän tietopu- rustan ja palvelutarpeen määrittelyä.</p> <p>Maakunnan ja kunnan on kehitettävä kotoutumista monialaisena yhteistyönä. Yhteistyön muodot ja käytännöt on yksilöitävä ja toimintaa on pilotoitava kokei- lukulttuurin hengessä. Pilotit tulee arvioida ja analysoida</p>

			<p>systemaattisesti.</p> <p>Kotona Suomessa -hankkeen laatimat alkuvaiheen palvelumallien kehittämisaikataukset tulisi ottaa jatkosittelyyn kunnan ja maakunnan rajapintojen tarkastelussa.</p>
Maakunnan ja valtion välinen rajapinta	<p>Uudessa toimijarajapinnassa keskiössä tulevat olemaan mm. työllisyyskehityksen sekä palvelujen laadun, saatavuuden ja vaikuttavuuden seuranta, näiden tietojen perusteella käytävät keskustelut tarvittavista toimista ja niiden edellyttämiä resursseista sekä palveluja tukevien järjestelmälustojen, yhteisten tietojärjestelmien ja niihin liittyvien monikanavaisten asiakaspalvelujen kehittäminen</p> <p>Uhkana on, että maakuntiin syntyy hyvinkin erilaisia palveluseurantajärjestelmiä.</p> <p>Rajapintayhteistyön haasteet kohdistuvat erityisesti valtakunnallisesti yhtenäisen digitalisaatiokehityksen ja tietojärjestelmien varmistamiseen, palvelun laadun ja vaikuttavuuden seuranta- ja ennakoitijärjestelmien rakentamiseen sekä työvoiman kansallisen ja kansainvälisen liikkumisen edistämiseen</p>	<p>Maakunnan ja Kelan välinen rajapinta on tärkeä pitkäaikaissairaille. Erityiskorvausoikeuksien hakeminen koskettaa käytännössä jokaista pitkäaikaissairasta ja sen tulisi olla sujuvaa. Lisäksi osa pitkäaikaissairaista voi tarvita ammatillista kuntoutusta tai vaativaa kuntoutusta, jotka työkäisillä ovat Kelan vastuulla. Näissä tapauksissa on tärkeää, että kuntoutus ajoitetaan oikein suhteessa hoitoon ja että toimeentulo on kuntoutuksen aikana turvattu esim. Kelan myöntämällä kuntoutusrahalta.</p>	<p>Uudessa mallissa korostuu valtioneuvostotasolla eri hallinnonalojen yhteistyön, so. kokonaisvaltainen ja koherentti maahanmuuttopolitiikka. Samoin työvoiman maahanmuuton kytkeminen kiinteäksi osaksi tätä politiikkaohjausta on ensiarvoisen tärkeää.</p> <p>Uudessa hajautetussa järjestelmässä tulee ennakkoluottomasti kehittää uudenlaisia palveluohjauksmalleja tai -alustoja, joiden kautta maahanmuuttaja saa keskitetysti tarvitsemansa alkuvaiheen palvelut. Esimerkkinä tällaisesta palvelualueesta käy International House Helsinki, joka maahanmuuttajien alkuvaiheen palveluiden lisäksi palvelee myös yrityksiä ja työnantajia ulkomaisen työvoiman rekrytointiin liittyvissä kysymyksissä.</p>
Maakuntien välinen rajapinta	<p>Maakuntien välistä yhteistyötä ja rajapintoja avaa ja pitää aktiivisina asiakkaiden valinnanvapaus, asiakkaiden/työvoiman ja informaation liikkuminen maakuntien välillä sekä palvelujen ulkoistamisen ja palvelumarkkinoiden luomisen vaateet.</p> <p>Tilanteessa, jossa eri maakuntiin on lähtökohtaisesti syntyneissä erilaisia palvelun tuotannon malleja, mallien vertailtavuus sekä hyvistä käytännöistä ja toteutusmalleista oppiminen ovat kehitystyön kulmakiviä.</p>		<p>Maakuntien välinen yhteistyö sekä hyvien käytäntöjen ja tiedonvaihto tulevat korostumaan uudessa järjestelmässä.</p> <p>Yhtenäisen palvelumallin kehittäminen on välttämätöntä asiakkaan (tässä tapauksessa maahanmuuttajan) yhdenmukaisen kohtelun näkökulmasta.</p>

<p>Muuta</p>	<p>Mikään yksittäinen malli ei myöskään näytä olevan selkeästi parempi muihin nähden, eikä esimerkiksi markkinamallien/ palvelutuotannon yksityistämisen paremmasta vaikuttavuudesta verrattuna aikaisempiin malleihin ole yksiselitteistä ja selkeää näyttöä.</p> <p>Työllisyyden hoitoon liittyvät keskeiset haasteet, kuten pitkäaikaistyöttömyyden vähentäminen ja vaikeassa työmarkkina- asemassa oleville ratkaisun löytäminen, ovat vaikeasti ratkaistavia ongelmia käytetystä mallista riippumatta.</p> <p>Oleellista on maakunnan työllisyysasioiden kokonaisuuden hallinta. Ts. toimintamalli tai allianssi, jolla kyetään kokonaisvoimavaran kehittämiseen yli osatoptimoinnin ja toimijoiden keskinäisen kilpailun.</p> <p>Tärkeää on hyvien käytäntöjen siirto kuntakokeiluista ja muusta kokemuksesta työllisyysasioista maakuntaan</p> <p>Maakuntien ja mahdollisten kasvupalveluallianssien tueksi tarvitaan jatkuva, systemaattinen ja läpinäkyvä toiminnan vaikuttavuutta seuraava ja toimintaa kehittävä ja korjaava palaute- ja seurantajärjestelmä.</p>	<p>Maakunnan liikelaitos vastaa asiakkaan palvelutarpeen arvioinnista ja asiakassuunnitelman laadinnasta</p> <p>liikelaitoksen tuotantovastuulla olevissa muissa kuin suoran valinnan palveluissa.</p>	<p>Työmarkkinoille pyrkivät kotoutuja-asiakkaat ovat jatkossa kasvupalveluiden asiakkaita. Tässä verkosto- mainen yhteistyö muiden kotoutumistoimijoiden kanssa on tärkeää.</p> <p>Maahanmuuttajapalveluita tulee kehittää ennakkoluulottomasti kokeilujen kautta. Kokeilukulttuuri ja sitä tukeva tiedolla johtaminen edellyttävät kuitenkin riittävän kattavaa ja luotettavaa tietoperustaa.</p> <p>Etenkin maahanmuuttajapalveluissa korostuvat asiakkaiden yksilölliset palvelutarpeet sekä alueellisten ympäristön vaikutus kokonaisu- vintointiin.</p> <p>Samoin on tärkeää huomioida maahanmuuttajat myös muussa kuin kokoutumislainmukaisessa toiminnassa. Maahanmuuttajien tarpeiden huomioiminen osana kunnan palveluiden käyttäjiä on katsottava tärkeäksi.</p> <p>Tarpeiden tunnistamisen edellytyksenä on puolestaan riittävien osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien tarjoaminen maahanmuuttajille. Kotouttamisen kumppanuusohjelman kaltaisen verkostomallien vakiinnuttaminen on osa tätä uutta yhteisöllistä kehittämistä.</p>
--------------	--	--	--

Palvelun järjestäjän ja tuottajan välinen rajapinta. Palvelun järjestäjän ja tuottajan välisessä rajapinnassa iso muutos tulee olemaan palvelun järjestämisvastuun siirtyminen valtiolta ja kunnilta uusille maakunnille. Palvelujen yksityistämisen osalta muutos nykyiseen ei ole yhtä radikaali, sillä iso osa työllisyyden hoidon, kotouttamisen palveluista ostetaan jo nyt yksityisiltä palveluntuottajilta ja perusterveydenhuollossakin on ulkoistuksia monissa kunnissa. Samoin nykyisillä hankintayksiköillä on jo käytössä erilaisia palvelujen hankintamalleja, joissa viimeaikaisena suuntauksena on ollut tulos- tai vaikuttavuusperusteinen hankinta.

Nykyinen lainsäädäntö ei määritä yksityiskohtaisesti sitä, missä määrin ja miten maakunnallista palvelutuotantoa tulee ulkoistaa muuten kuin suoran valinnan piiriin kuuluvissa sote- palveluissa ja asiakassetelin ja henkilökohtaisen budjetin piiriin määritetyistä sosiaalipalveluista. Palvelun järjestäjän ja tuottajan välistä rajapintaa sekä asiakaspalveluprosessin luonetta tulevat jatkossa määrittämään oleellisesti seuraavat tekijät: miten asiakasprosessin omistajuus ja koordinaatiovastuu määrittyvät tulevassa palvelumallissa, missä määrin vas-

tuuta ja riskiä ulkoistetaan palveluntuottajalle, millaisella ohjausmallilla tai palkkio-/kannustemallilla palveluntuottajat kytketään palveluprosessiin mukaan, millaiseksi uudessa mallissa muodostuu asiakkaan valinnanvapaus sekä miten asiakastieto saadaan liikkumaan eri toimijoiden välillä? Nämä kysymykset konkretisoituvat tulevissa maakunnallisissa hankintamalleissa ja asettavat isoja haasteita hankintaosaamiselle. Kokemukset maailmalta kertovat, että onnistunut hankinta perustuu asiakkaiden/kansalaisten palvelutarpeiden tuntemiseen, palvelun tuottajien hyvään tuntemukseen, ammattitaitoiseen kilpailuttamisosaamiseen (markkinoiden luominen ja pienten ja keskiuurten palveluntuottajien mahdollisuuksista huolehtiminen) sekä uusien palveluinnovaatioiden syntyä tukevien palkkio-/kannustemallien käyttöön.

Etenkin työllistymispalveluiden osalta palveluiden yksityistämisen ongelmana on palvelumarkkinoiden kehittymättömyys ja haasteena toimivien kilpailullisten markkinoiden synnyttäminen. Vastaavasti sote-puolella on jo vahvoja palveluntuottajia, mutta uhkaksi on nähty markkinoiden keskittyminen suurille palvelutoimijoille/pelureille. Yleiseksi ja yhteiseksi haasteeksi palvelujen yksityistämisessä on muodostunut asiakkaiden ”parkkeerauksen” (asiakkaan pitäminen palvelussa optimaalisen ajan, jolla maksimoidaan palvelun toteuttajan hänestä saama tuotto) tai ”kermankuorinnan” (palvellaan vain helppoja asiakkaita tai jo valmiiksi toimintakykyisiä) ongelmat. Näitä on pyritty maailmalla ehkäisemään mm. tuloksista maksamisella palvelusuoritteiden tai tuotosten sijaan sekä käyttämällä hyväksi erilaisia auditointi- ja varmennusmenettelyjä. Yhtenä syynä ongelmien synnyn taustalla voidaan informaatiosymmetriaa palvelun tilaajan ja tuottajan välillä, mikä vaikeuttaa oikeanlaisten kannustinmallien luomista, riskien jakamista sekä palvelun tuottajan toiminnan ohjausta. Informaation epäsymmetria saattaa muodostaa riskin etenkin sote-puolen palvelumarkkinoilla. Sen sijaan työllisyyspalvelujen puolella haaste näyttäisi käynnissä olevien ostopalvelukoekilujen perusteella olevan enemmänkin molempin puolisen tiedon vähyydessä, kuin tiedon epäsymmetriassa.

Palveluntuottajien välinen rajapinta. Asiakkaan valinnanvapaus sekä palvelujen yksityistäminen tulevat muuttamaan palveluyritysten sisäisiä prosesseja sekä palvelun tuottajien välisiä ulkoisia suhteita. Palveluntuottajien keskinäiseen yhteistyöhön tulevat oleellisesti vaikuttamaan se, millaisia hankintamalleja maakunnissa tullaan jatkossa käyttämään ja miten asiakkaan palveluohjaus ja koordinointi toteutetaan.

Potentiaalia eri tyyppisten palveluntuottajien vahvalle palveluintegraatiolle on etenkin ketjuittain etenevissä asiakaspalveluprosessissa, joissa asiakkaan palvelutarpeen täyttäminen ja vaikuttava toiminta edellyttävät saumatonta palvelusta toiseen etenemistä eri palveluntuottajien välillä. Etenkin nykymallissa tämä palvelujen tuottajien välinen prosessi ei useinkaan toimi onnistuneesti. Tulevaisuudessa prosessin toimivuus riippuu siitä, hyötyvätkö rajapinnan molemmat osapuolet rajapinnan toimivuudesta (esim. molemmille bonus nopeasta kokonaisläpimenoajasta). Palvelujen yksityistäminen avaa uusia mahdollisuuksia myös moniongelmaisten asiakkaiden palveluprosessiin, jossa tärkeää on moniammatillisen palvelun samanaikaisuus. Tulevat uudistukset luovat mahdollisuuksia erityisesti sote-palveluiden ja työllisyyspalveluiden integraatiolle siten, että yksityiset palveluntuottajat voisivat itse tai konsortioina tarjota tämän tyyppisiä moniammatillisia palveluita. Uudistukset avaavat mahdollisuuksia ns. täyden palvelun taloille, jotka voivat keskittyä tarjoamaan monialaisesti terveystä, työkykyä ja työllistymistä tukevia palveluita (mm. Employability Service Provision-tyyppinen palveluliiketoiminta). Samoin uudistukset avaavat uusia mahdollisuuksia hankinta- ja palvelumalleille, joissa esimerkiksi vaikeimmassa asemassa olevin palveluista vastaa muutama iso toimija, joiden konsortio koostuu useista erityyppisiin palveluihin erikoistuneista toimijoista (mm. Iso-Britannian Prime Contractors’ -malli).

Haasteet uusissa palvelukonsepteissa liittyvät toistaiseksi etenkin asiakastiedon ja muun informaation heikkoon liikkumiseen palvelun tuottajien välillä sekä yhteistyöhön kannustavien insentiivien vähäisyyteen. Oleellista tiedon liikkumisessa ja kannusteiden luomisessa tulee olemaan se, miten vahva rooli ja vastuu asiakkaasta palveluntuottajille annetaan sekä millaisiksi maakunnallisissa palvelumalleissa määritty asiakkaan valinnanvapaus.

Kunnan ja maakunnan välinen rajapinta. Kunnan ja maakunnan välistä rajapintaa uudessa maakunnallisessa mallissa määrittää vahvasti lakisääteisten palvelujen järjestämisvastuun keskittyminen maakunnille. Muilta osin lainsäädäntö jättää kuntien roolin maakunnallisessa palveluntuotannossa, etenkin kasvupalveluiden osalta, suhteellisen vähäiseksi ja osin myös epämääräiseksi. Etenkin työllisyyden hoidon näkökulmasta epätietoisuutta ja epävarmuutta on siitä, mitä tulee tapahtumaan nykyisille kuntavetoisille moniammatillisille palveluverkoille ja palvelupisteille (mm. TYPit ja Ohjaamot). Vastaavan tyyppisiä moniammatillisia alueellisia palvelupisteitä tai alustoja on käytössä lähes kaikissa Euroopan maissa riippumatta siitä, kenelle vastuu palvelujen järjestämisestä kuuluu.

Tämän hetken tiedon valossa säännösperusta jättää kuntien ja maakunnan välisen rajapinnan varsin avoimeksi. Säädösohjauksen ohella maakunnan ja kuntien välisen yhteistyön muodot ja sisältö tullaankin jatkossa todennäköisesti määrittämään entistä vahvemmin sopimusperusteisesti, jolloin kummallakaan osapuolella ei ole selkeää ohjausvaltaa suhteessa toiseen. Uudeksi ratkaisumalliksi on kaavailtu ns. palveluallianssimallia. Allianssi on järjestäjän/järjestäjien ja ulkoisten tuottajien välinen suunnittelun, kehittämisen ja toteutuksen yhteistoimintamalli, jonka perusta on maakunnan, kuntien ja palveluntuottajien välinen yhteinen sopimus riskien ja hyötyjen jakamisesta. Allianssin toivotaan mahdollistavan kuntien ja maakunnan resurssien ja voimavarojen yhteensovittamisen ja yhdensuuntaisen kohdentamisen.

Maakunnan ja valtion välinen rajapinta. Sote-, maakunta- ja kasvupalvelu-uudistus avaa uuden rajapinnan maakunnan ja valtion välille. Maakunnan ja valtion välisessä rajapinnassa ei niinkään liiku ihmiset vaan raha ja informaatio. Siinä missä maakunnille siirtyy uudessa mallissa lakisääteisten palveluiden järjestämisvastuu, jää valtiolle tärkeä rooli maakuntien taloudellisessa ja tiedollisessa ohjauksessa.

Kansallisen edun ja yhdenvertaisuuden näkökulmasta uhkaksi saattaa muodostua se, että maakuntiin syntyy hyvinkin erilaisia palvelujärjestelmiä ja hankintamalleja, jotka eivät kohtele asiakkaita tai palveluntuottajia tasapuolisesti. Järjestelmien mahdollinen pirstaloituminen vaikeuttaa myös palveluiden tehokkuuden ja vaikuttavuuden seuranta- ja hankaloittaa informaatio-ohjauksen kautta tapahtuvaa oppimista (hyvät ja toimivat maakunnalliset toimintamallit, käytännöt yms.). Rajapintayhteistyön haasteet maakunnan ja valtion välisessä rajapinnassa kohdistuvat erityisesti valtakunnallisesti yhtenäisen digitalisaatiokehityksen ja tietojärjestelmien varmistamiseen sekä yhtenäisen palvelun laadun ja vaikuttavuuden seuranta- ja ennakoitijärjestelmien rakentamiseen.

Maakuntien välinen rajapinta. Myös maakuntien välille syntyy uusi rajapinta palvelujen järjestämisvastuun siirtyessä uusille perustettaville maakunnille. Kullekin maakunnalle jää itsestä suuri vapaus päättää siitä, millä tavalla se lakisääteiset palvelunsa järjestää. Kansallisen edun ja lisäarvon näkökulmasta uhkaksi saattaa muodostua se, jos kukin maakunta pyrkii omalla mallillaan osaoptimoimaan oman hyötynsä kokonaisuuden kustannuksella. Tässä suhteessa taloudellisen ja tiedolla ohjauksen valtion suunnasta tulee olla maakuntien väliseen yhteistyöhön kannustava ja osaoptimointia ehkäisevä.

Maakuntien välistä rajapintaa tulevat pitämään aktiivisina maakuntien rajoista riippumattomat tekijät, kuten asiakkaiden vapaus valita palvelut, ulkoiset palveluostot ja palvelumarkkinoiden kehittyminen (jotka eivät ole sidottu maakuntarajoihin) sekä asiakkaiden ja informaation jatkuva liikkuminen. Tarve maakuntien keskinäiselle yhteistyölle ja ylimaakunnallisen yhteistyön edellytysten varmistamiselle on ilmeinen. Etenkin tilanteessa, jossa eri maakuntiin on lähtökohtaisesti syntyneissä erilaisia palvelun tuotannon malleja, mallien vertailtavuus sekä hyvistä käytännöistä ja toteutusmalleista oppiminen ovat kehitystyön kulmakiviä.

6.2. Johtopäätökset ja kehittämissuhteet

Uudistuksen kokonaistavoitteiden saavuttaminen

Suunnitteilla oleva maakuntavetoinen sote- ja kasvupalvelumalli sisältää uusia mahdollisuuksia ja samaan aikaan suuria riskejä. Mahdollisuudet liittyvät sosiaali- ja terveydenhuollon sekä kasvupalveluiden aikaisempaa joustavamman ja räätälöidymmän palvelumallin synnyttämiseen ja myös joustavamman palvelutarpeen arvioinnin ja palvelukokonaisuuksien koordinoimisen yli sote- ja kasvupalveluiden, etenkin työllisyyspalveluiden, välisen rajan. Räätälöity ja asiakasohjautuva palvelumuotoilu viittaa asiakkaan ja alueellisten erityistarpeiden huomioon ottamiseen. Parhaimmillaan malli on myös kustannustehokas ja integroitujen palvelupolkujen kautta lisää toiminnan vaikuttavuutta. Massaräätälöinti on kuitenkin kaksiteräinen miekka: pahimmillaan se voi johtaa sekavaan ja eriarvoistavaan palvelukokonaisuuteen, joka asettaa ihmiset eriarvoiseen asemaan asuinpaikan, palvelutarpeen ja kokonaisuymmärryksen suhteen.

Uudistuksella on kunnianhimoiset tavoitteet koskien mm. palvelujen saatavuutta ja laatua, kustannustehokkuutta sekä uusien digitaalisten ja innovatiivisten ratkaisujen syntymistä maakuntiin. Lainsäädännön valmistelussa tulee huomioida, että maakunnilla on mahdollisuudet organisoida palvelutuotanto tarkoituksenmukaisella tavalla. Esimerkiksi pakottamista markkinaehtoiseen tuotantoon tulee harkita tarkkaan ja niiden asiayhteyksien tunnistaminen, joissa maakunnan oma tuotanto on kokonaisuuden näkökulmasta järkevämpää, on tärkeää.

Asiakkaiden liikkuminen yli palvelurajojen täytyy tehdä kannustavaksi sekä asiakkaille että palvelujen tuottajille. Kannustimien onnistunut muotoilu ja yhdistely järjestäjän määrittämiin sääntöihin ja kriteereihin on erittäin tärkeää. Valmistelussa maakunnat kaipaavat apua näiden mallien luomiseen. Kokonaistavoitteiden saavuttaminen edellyttää, että eri sidosryhmien osaaminen ja resurssit pystytään muotoilemaan yhdeksi, vaikuttavaksi kokonaisuudeksi. Tästä syystä rajapinta erityisesti kuntien toimintaan, osaamiseen ja resursseihin tulee rakentaa siten, että maakunta ei synnytä päällekkäistä toimintaa eikä toisaalta vetäydy palveluvastuusta jättäen muut sidosryhmät yksin vastuuseen palveluiden järjestämisestä ja tuottamisesta.

Selvityksessä tunnistettiin useita hyväksi havaittuja käytäntöjä rajapintojen hallitsemiseksi nykyjärjestelmässä. Hyvien käytäntöjen esiin nostaminen on yksi osa tiedolla johtamista. Jatkovalmistelussa on varmistettava, että maakunnilla on keskenään riittävästi mahdollisuuksia, välineitä ja foorumeita tuoda esiin omia toimintamallejaan ja tapojaan hallita rajapintoja. Sama koskee palvelutuotantoa maakuntien toiminnan käynnistymisen jälkeen.

Esimerkkinä käytettyjen kolmen asiakasryhmän palveluketjujen tarkastelun pohjalta voidaan johtaa johtopäätöksenä kolme lähestymistapaa palveluketjujen sujuvoittamiseksi ja rajapintojen toimivuuden tukemiseksi: tiedon kulun varmistaminen, yksittäisen asiakkaan palvelu-

ketjujen hallinta (case manager -malli) sekä moniammatillisten toimintamallien hyödyntäminen. Näiden toimintamallien periaatteita voidaan soveltaa kaikkien asiakasryhmien palveluketjuihin.

Tietointegraatio

Asiakastarpeen monialainen ja kokonaisvaltainen huomioiminen edellyttää toimivaa tiedonkulkua eri toimijoiden välillä. Asiakastieto tulee integroida niin pitkälle kuin mahdollista, jotta eri toimijoilla on selkeä kokonaiskuva asiakkaan tilanteesta ja siitä, mitä eri toimijat tekevät palveluketjussa. Tiedon integraatio voidaan teknisesti toteuttaa monella eri tavalla, kuten yhteisellä tietojärjestelmällä, tietojärjestelmien välille rakennettavilla kytkennöillä tai yhteisen tiedonvälitysarkkitehtuurin kautta (esim. Virossa palveluntuottajien välillä liikkuu tieto yhteisesti määritellyn viestiprotokollan avulla). Kirjaamisen tulisi olla mahdollista ainoastaan yhtä järjestelmää käyttäen. Tällä hetkellä eri toimijoiden on käytännössä mahdotonta tietää, mitä kaikkia palveluita asiakas käyttää. Keskeinen rajoite tässä yhteydessä on myös lainsäädäntö, joka ei tällä hetkellä mahdollista asiakastiedon käsittelyä ja siirtelyä tarvittavalla tavalla.

- Lainsäädännön asiakastiedon käsittelyä vaikeuttavia pullonkauloja on korjattava.
- Asiakkaista ja asiakasprosesseista on kerättävä yhteismitallista ja hyödynnettävissä olevaa tietoa.
- Kokonaisarkkitehtuurin suunnittelun ja toteuttamisen tulee olla vahvasti koordinoitua ja sen tavoitteena tulee olla yksi yhteinen tietojärjestelmäkokonaisuus eri viranomais-toimijoiden käyttöön.

Asiakasvastaavat

Tarkasteltujen asiakasryhmien palveluissa on avainasemassa asiakastarpeen onnistunut tunnistaminen sekä tehokas palveluohjaus. Asiakasvastaavat ja case manager -toiminta on käytäntö, jolla on mahdollista vastata yksilöllisiin, laajoihin ja monimutkaisiin palvelutarpeisiin. Tällä tarkoitetaan sitä, että asiakkaalle on nimetty hänen kanssaan säännöllisesti kontaktissa oleva ammattihenkilö. Asiakasvastaava (tai case manager) vastaa asiakkaan palvelutarpeen arvioinnista, suunnittelee ja koordinoi palveluiden käyttöä sekä on tarpeen mukaan yhteydessä asiakkaan kanssa työskenteleviin toimijoihin. Asiakasvastaava on viime kädessä vastuussa siitä, että asiakassuunnitelma toteutuu toivotulla tavalla. Näiden asiakasryhmien palveluissa ihmistyövoima on ainoa vaihtoehto ja kasvokkaisen palvelun väheneminen joissain palveluprosessin vaiheissa ei ole hyvä kehityssuunta. Kasvokkaisen palvelun merkitys korostuu erityisesti palveluprosessin alkaessa ja asiakkaan varsinaista palvelutarvetta tunnistettaessa.

- Asiakasvastaavien kouluttamiseen ja rekrytointiin tulee varata riittävästi resursseja erityisesti haastavimpien asiakasryhmien kohdalla.
- Jo käynnissä olevan asiakasvastaava ja case manager -toiminnan tuottamia kokemuksia ja oppeja tulee hyödyntää toimintamallien suunnittelussa ja toteutuksessa.

Moniammatilliset toimintamallit

Tarkastellut asiakasryhmät eroavat toisistaan siinä, kuinka suuri moniammatillisten palvelujen tarve tyypillisesti on. Pitkäaikaissairaiden kohdalla on usein kyse siitä, että asiakkaalla on yksi sairaus, jonka vuoksi joutuu käyttämään terveydenhuollon palveluita. On kuitenkin mahdollista, että pitkittyneen sairauden myötä ihminen kohtaa muita ongelmia, kuten työt-

tömyyttä, osaamisen vajetta tai muita sairauksia. Tämä pätee erityisesti psykiatrisista sairauksista kärsiville. Pitkäaikaistyöttömien kohdalla on sen sijaan tyypillistä, että asiakas on usean eri palveluntarjoajan asiakkaana samanaikaisesti. Tämä korostuu erityisesti vaikeasti työllistyvien kohdalla, joilla on työttömyyden lisäksi usein terveydellisiä ongelmia ja osaamisen vajeita. Haasteena on myös se, että työttömyyden pitkittyessä onnistunut siirtyminen työmarkkinoille muuttuu yhä haastavammaksi. Myös maahanmuuttajien asiakasryhmään kuuluvat asiakkaat käyttävät tyypillisesti useamman kuin yhden palveluntarjoajana palveluita samanaikaisesti.

Voidaan huomata, että on paljon tilanteita, joissa eri palveluntarjoajilla on sama tavoite. Esimerkiksi kaikki vaikeasti työllistyvälle palveluja tarjoavat palveluntuottajat pyrkivät viime kädessä saamaan asiakkaan työmarkkinoille. Moniammatillista toimintamallia on mahdollista lähteä rakentamaan juuri tavoitteiden kautta ja esimerkiksi allianssin kaltainen sopiminen tarjoaa paljon mahdollisuuksia tässä yhteydessä. Tavoitteista ja toisaalta asiakkaan tarpeista, lähtevä toiminta vaatii eri toimijoiden välistä yhteistä asiakassuunnitelmaa. Allianssi on Suomessa uusi menettelytapa julkisten palvelujen tuotannossa ja Tesomalla on tällä hetkellä käynnissä tällaisen toimintamallin pilotointi. Varsinainen toiminta Tesoman hyvinvointiallianssissa alkaa keväällä 2018. Myös toimintakykykeskukset ovat hyvä esimerkki moniammatillisesta ja asiakaslähtöisestä toiminnasta. Sote- ja maakuntauudistus tarjoaa luontevan alustan moniammatilliselle toiminnalle kasvupalveluiden ja soten sijoituksessa samaan organisaatioon.

Moniammatillisia toimintamalleja tarvitaan sekä palvelutarpeen arvioon ja palvelusuunnitelman laatimiseen että palveluiden tuotantoon. Palvelutarpeen arvioissa ja palvelusuunnitelman laatimisessa yhteistyö kriittisintä tilanteissa, joissa asiakas tarvitsee monen eri maksajan palveluita (esimerkiksi kuntoutuspalveluita Kelan tai työeläkevakuuttajan maksamana ja työllisyyspalveluita ja sotepalveluita maakunnan maksamana). Tällöin vaikuttava palvelukokonaisuus saadaan aikaiseksi parhaiten yhteisellä palvelusuunnitelmalla. Palvelutuotannossa puolestaan moniammatilliset tiimit ovat osoittautuneet hyviksi tavoiksi tuoda laaja-alaista tai erityisosaamista helposti osaksi asiakkaan palveluita. Esimerkkejä tästä ovat perusterveydenhuoltoon jalkautuvat erikoissairaanhoidon osaajat, jotka jakavat osaamistaan terveyskeskuksen henkilöstölle olemalla heidän konsultoitavanaan.

- Olemassa olevien moniammatillisten toimintamallien (esim. TYP, Toimintakykykeskus ja Ohjaamo) tuottamia oppeja tulee hyödyntää maakunnan palvelukokonaisuuksien suunnittelussa ja toteuttamisessa yhdessä muiden viranomaistahojen kanssa.
- Uusia tavoitepohjaisia sopimisen ja yhteistyön muotoja (esim. allianssi) tulee rohkeasti pilotoida ja kokeilla ratkaisuna moniammatillisen toiminnan toteuttamiseen.
- Kasvupalveluiden ja sote-alan toimijoiden välinen vuoropuhelu tulee aloittaa jo maakuntien valmisteluvaiheessa eli pikimmiten.

Maakunnan olisi hyvä suunnitella tapoja, joilla mahdollistaa ja kannustaa liikelaitoksen erityisasiantuntijoita jalkautumaan sote-keskuksiin.

7. LÄHTEITÄ JA TAUSTA-AINEISTOJA

Adler, Paul S. (2001). Market, Hierarchy, and Trust: The Knowledge Economy and the Future of Capitalism. *Organization Science* Vol. 12, No. 2, 215-234, March-April 2001.

Arnkil ym. (2015). Kokonaisvoimavarat käyttöön työllisyyden edistämiseksi. Työllisyyden kuntakokeilun seuranta tutkimuksen loppuraportti. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Työ- ja yrittäjyys 47/2015

Arnkil, Robert (2017). Lausunto eduskunnan työelämä ja tasa-arvovaliokunnalle, 1.3.2017.

Coase, Ronald H. (1998). The New Institutional Economics. *The American Economic Review*, Vol. 88, No. 2, Papers and Proceedings of the Hundred and Tenth Annual Meeting of the American Economic Association (May 1998), 72-74.

Coase, Ronald H. (1937). The nature of the firm, 18-33. Teoksessa: Williamson, Oliver E. & Winter, Sidney, G. (toim.) 1991. *The Nature of the Firm. Origins, Evolution, and Development*. Oxford University Press, New York.

EU:lta kehittämistyöhön. Manner-Suomen ESR-ohjelman valtakunnalliset kehittämissuunnitelmat 2007–2013. ESR-teemabulletiini 1.10.2007.

GOFOR, (2017). Palvelukonsepti. Kasvupalvelujen palvelumuotoilu. Loppuraportti 28.04.2017

Johanson Jan-Erik ja Vakkuri Jarmo (2017). *Governing Hybrid Organisations: Exploring Diversity of Institutional Life*. Routledge, New York.

Kerminen Päivi (2007). Välityömarkkinat / siirtymätyömarkkinat -kehittämissuunnitelma. Vipuvoimaa

Kuntaliitto (2016). Rajapinnoilta yhdyspintoihin. Kehittämissuunnitelma kunnan ja maakunnan yhteistyöstä. Kuntaliiton verkkojulkaisu.

Lindberg, Erja (2017). Kuntien resurssit työllisyyden edistämiseksi – tarvitaanko niitä enää jatkossa? Kuopion työllisyyssymposiumi 22.2.2017

Maahanmuuttovirasto (2017). Maahanmuuton tunnusluvut 2016. Euroopan muuttoliikeverkosto. Maahanmuuttovirasto. Helsinki

Nordin, Patrik ja Uusikylä, Petri (2015). *We Are Each Other – New Hybrid Forms of Public-Private Models and Interventions in the Health Care Sector*. BSA Medical Sociology Group Annual Conference 2015, York

Oosi ym. (2017). Työväilytyksen kärkihankkeen pilottien toiminta- ja arviointitutkimus. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Työelämä 43/2017

Ouchi, William G. (1980). Markets, Bureaucracies, and Clans. *Administrative Science Quarterly*, Vol. 25, 129-141.

Owal Group (2017). Markkinavuoropuhelu kasvupalvelujen tueksi. Analyttisen tuen raportti. Työ- ja elinkeinoministeriö – loppuraportti

Pitkänen, Sari, Juha Kaakinen ja Pauliina Lampinen (2009). Suuntana kunnalliset ja kunnalliset kentät. KaaSu-, Välike-, Välke- ja Välkky –välityömarkkinahankkeiden ulkoisen arvioinnin ensimmäinen väliraportti.

Reina, Timo (2017). Työvoimapolitiikka maakuntaudistuksessa. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan avoin kuuleminen 1.3.2017

Räsänen Heikki ja Hanna Hämäläinen (2015). Näkökohtia työvoimapolitiikan vaikuttavuudesta TEM/TIETO ja TYÖ 31.8.2015.

Saukkonen, Pasi (2017). Interplay and co-operation between national and local levels in integration policy. Case Helsinki, Finland. City of Helsinki, Working Papers 2017:4.

Selvitys vaikeimmin työllistyvien työvoima ja yrityspalveluiden järjestämisvastuun siirrosta valtiolta kunnille. Valmisteluryhmän raportti 14.1.2016.

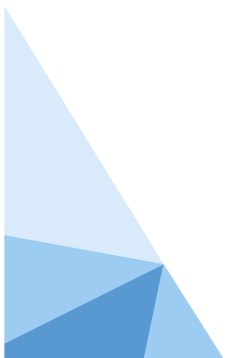
Työ- ja elinkeinoministeriö (2018). Kotona Suomessa, työryhmäraportti. Työ- ja elinkeinoministeriö. helsinki

Työ- ja elinkeinoministeriö (2016). Kotouttamisen kumppanuusohjelma: kotouttaminen on kumppanuutta – tule mukaan. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja.

Työ- ja elinkeinoministeriö (2014). ALPO-tukirakenteessa opittua. Suosituksia ja hyviä käytäntöjä maahanmuuton alkuvaiheen palveluihin. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö. Julkaisuja 10/2014.

Williamson, Oliver E. (1985). The Economic Institutions of Capitalism. The Free Press, New York.

Williamson, Oliver E. (1975). Markets and Hierarchies. Analysis and Antitrust Implications. The Free Press, New York.



Aluekehittämisen konsulttitoimisto **MDI**



Frisky & Anjoy Oy

VALTIONEUVOSTON
SELVITYS- JA TUTKIMUSTOIMINTA

tietokayttoon.fi

ISSN 2342-6799 (pdf)
ISBN 978-952-287-536-5 (pdf)

