

Opinnäytetyö (YAMK)

Liiketalous

Yrittäjyys ja liiketoimintaosaaminen

2010

Annika Vormisto-Äikäs

YHTENÄ KOLMESTA

– Kelan toiminta työvoiman palvelukeskuksessa



TURUN AMMATTIKORKEAKOULU
TURKU UNIVERSITY OF APPLIED SCIENCES

OPINNÄYTETYÖ (YAMK) | TIIVISTELMÄ

TURUN AMMATTIKORKEAKOULU

Liiketalous | Yrittäjyys ja liiketoimintaosaaminen

Joulukuu 2010 | Sivumäärä 104

Ohjaaja Ari Jolkkonen

Annika Vormisto-Äikäs

YHTENÄ KOLMESTA –

Kelan toiminta työvoiman palvelukeskuksessa

Työvoiman palvelukeskustoiminta alkoi Suomessa vuonna 2002. Toiminta käynnistyi hallituksen työllisyysohjelmasta ja perustuu keskushallintotason toimijoiden (TEM, STM, Kuntaliitto ja Kela) sopimukseen, jossa valtio ja kunnat yhteisrahoitteisesti sitoutuvat vaikeasti työllistyvien kuntoutus- ja työllisyyspalveluiden koordinoituun järjestämiseen. Toiminnan taustalla on Euroopan työllisyysstrategia, ja siihen osallistuvat käytännön tasolla paikalliset työhallinnon, kuntapuolen ja Kelan organisaatiot.

Tutkimuksessani selvitettiin erityisesti Kelan osallistumista TYP-toimintaan ja sen roolin mahdollista selkeyttämistä palvelukeskuksissa. Muita tutkimusaiheita olivat: mitkä ovat kokemukset yhteistyöstä, mitkä ovat Kelan resurssipanostukset suhteessa hyötyihin, pitäisikö käytäntöjä ja ohjeistuksia yhdenmukaistaa, onko Kelan toimintaa mahdollista tehostaa ja löytyikö hyviä käytäntöjä muille palvelukeskuksille jaettavaksi. Tutkimukseni näkökulma oli työvoiman palvelukeskuksessa työskentelevän kelalaisen.

Aineistoa kerättiin aikaisemmista tutkimustuloksista, luentomateriaaleista ja erilaisista dokumenteista palvelukeskuksista. Tutkimukseeni sisältyi kaksi varsinaista empiiristä tutkimusta: ryhmähaastattelu ja sähköpostikysely palvelukeskusten kelalaisille. Näiden lisäksi yhteistyötahojen edustajia haastateltiin niin kasvotusten kuin puhelimitsekin. Tutkimus oli kvalitatiivinen, ja saatuja vastauksia jaoteltiin ja verrattiin keskenään tapauskohtaisesti. Myös omakohtaista työn reflektointia hyödynnettiin muiden tutkimustulosten rinnalla.

Tutkimuksen päätuloksiksi saatiin, että toiminta vaihtelee suuresti eri puolilla Suomea, ohjeistuksia toivotaan yhteneväisimmiksi, mutta kuitenkin paikalliset olosuhteet huomioiden, ja yhteneväisiä käytäntöjä kaivataan asioiden dokumentointiin, seurantaan ja TYPPI-netin käyttöön. Samaa työtä tekevien kesken toivotaan yhteisiä työkokouksia vähintään kerran vuodessa. Yhteiset toimitilat työhallinnon, kuntapuolen ja Kelan kesken ovat edellytys tehokkaalle toiminnalle. Mikäli Kelan roolia halutaan selkeämmäksi, edellyttää se Kelan johdon päätöstä asiassa, tiedotusta ja tuen tarjoamista TYP-työtä tekeville kelalaisille.

ASIASANAT:

(Työvoiman palvelukeskus, asiakaspalveluprosessi, moniammatillinen pari- ja tiimityö, verkostoyhteistyö)

MASTER'S THESIS | ABSTRACT

TURKU UNIVERSITY OF APPLIED SCIENCES

Master Degree Programme in Life Sciences and Business Unit | Entrepreneurship

December 2010 | Total number of pages 104

Instructor Ari Jolkkonen

Annika Vormisto-Äikäs

ONE OF THE THREE ACTORS – Kela's participation in Labour Service Centers

The first Finnish Labour Service Center was established in 2002. The reason for establishment was in Government policy and nowadays operation is based on the contract of negotiation between main actors in central administration (Labour and Commercial Ministry's, Social and Healthy Ministry's, Association of Finnish Local and Regional authorities and Kela's) wherein the contract, the state and municipalities promise to cooperate in financing assistance to people who have difficulties to get work, need rehabilitation or other co-operated services to reach work or otherwise better situation. The European employment strategy is behind the whole action, and employment offices, municipalities and Kela's organisations are liable for local activities.

In this thesis, the focus is especially on finding out how Kela takes part in Service Centers and if it is possible to make Kela's role brighter. Other themes were: what do people think about the co-operation, how much does Kela invest in Service Centers and how does it relate to output, is there any need to make practices and instructions more similar, is it possible to advance Kela's operation to be more efficient and were there any good practices that should be shared to other Service Centers. The view of my study was the view of a Kela employee who works with customers and co-workers in Labour Service Centers.

The material was found in previous investigations, lectures and different documents from Labour Service Centers. The study included two structured empirical inquiries: an interview for a group and Webropol-questions to Kela's Service Center workers. There were also other interviews to co-workers face to face or by phone. The research was qualitative and answers were qualified and compared case by case. Reflection of my own work was also used to compare inquiry results.

The main results from the research were that local operations vary very much in Finland. There is a need to standardize directions without forgetting local differences, identical instructions are needed for documenting issues, monitoring and how to use so called TYPPI-net. Common staff meetings are required at least once in a year with the people involved in similar jobs. Shared workspaces are requirements for effective co-operation. If Kela wants a brighter role in Service Centers, it needs a decision by the management, communication and support to Kela's people in Labour Service Centers.

KEYWORDS:

(Labour Service Center, customer service process, multivocational pair- or teamwork, network co-operation)

SISÄLTÖ

1 JOHDANTO	5
1.1 Tutkimuksen tausta	5
1.2 Tutkimuskysymykset	7
1.3 Katsaus aikaisempiin tutkimuksiin	8
2 TYÖVOIMAN PALVELUKESKUKSEN TOIMINTA	10
2.1 Työvoiman palvelukeskusten toiminnan taustaa	10
2.2 Asiakaspalveluprosessi	13
2.3 Keskeiset käsitteet	17
2.3.1 Työvoiman palvelukeskusten visiot, missiot, strategiat ja tavoitteet	17
2.3.2 Moniammatillinen pari- ja tiimityö	19
2.3.3 Verkostoyhteistyö ja sosiaalinen pääoma	21
2.3.4 Hyvät käytännöt	24
2.3.5 Välityömarkkinat	26
2.4 Työvoiman palvelukeskukset työhallinnon ja kuntien kannalta	27
2.5 Työvoiman palvelukeskukset Kelan kannalta	30
2.6 Valtakunnallinen, alueellinen ja paikallinen taso	32
2.7 Katsaus pohjoismaisiin järjestelmiin	38
3 TUTKIMUKSEN TOTEUTUS	40
3.1 Tutkimusmenetelmät	40
3.2 Tutkimuksen ensimmäisen empiirisen vaiheen aineistonkeruu	44
3.3 Tutkimuksen toisen empiirisen vaiheen aineistonkeruu	45
3.4 Aineiston analysointi	46
4 TUTKIMUSTULOKSET	49
4.1 Kokemukset yhteistyöstä	49
4.2 Kelan tarpeellisuus työvoiman palvelukeskustyössä	53
4.2.1 Panos suhteessa aikaansaannokseen	53
4.2.2 Vaikuttavuus	62
4.3 Yhteneväiset vai omat käytännöt	66
4.4 Toiminnan tehostaminen	72
4.4.1 Tavoitteet	72
4.4.2 Työyhteisön toimivuus ja kehittäminen	76
4.4.3 Tiedotus, suoritusten mittaaminen ja seuranta	80
4.4.4 TYPPI-tietojärjestelmä ja TYP-intra	82

5 YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET	91
5.1 Yhteenveto tutkimuksen tuloksista	91
5.2 Tulokset aikaisempien teorioiden valossa	93
5.3 Tutkimuksen luotettavuus	94
5.4 Tutkimuksen johtopäätökset	96
5.5 Tulosten hyödynnettävyys ja jatkotutkimusehdotukset	98
LÄHTEET	102
KUVIOT	
Kuvio 1. TYP:n palveluprosessi	14
Kuvio 2. Hyvien käytäntöjen yleistymisen edistäminen hallinnon eri tasoilla	25
Kuvio 3. Aineisto- ja lähdekartta	42
Kuvio 4: Tutkimusprosessin eteneminen ideasta raporttiin	46
Kuvio 5: Kelan TYP-toiminnan tuloksellisuuden näkökulmat	58
Kuvio 6. Oppivan organisaation elementit	77
Kuvio 7. Toimivan työyhteisön elementit	79
Kuvio 8: TYPPI-netin kytkeytyminen organisaatioiden omiin atk-järjestelmiin	83
TAULUKOT	
Taulukko 1. Kelan osallistuminen TYP-toimintaan.	56

1 Johdanto

1.1 Tutkimuksen tausta

Työvoiman palvelukeskukset (TYP) ovat kunnan, työ- ja elinkeinotoimiston (te-toimisto) ja Kansaneläkelaitoksen (Kela) ylläpitämiä palvelupisteitä, joihin olennaisena osana liittyy muiden palveluntuottajien muodostama asiantuntija- ja palveluverkosto. Palvelussa yhdistyvät erityisesti kunnan sosiaalityön ja terveydenhuollon sekä työhallinnon ja Kelan asiantuntemus.

Yhteisenä toiminta-ajatuksena on, että TYP-toiminta on pitkäaikaistyöttömiä kuntouttavaa ja työllistävää palvelua. Toiminnan konkreettisena lähtökohtana ovat resurssit eli henkilöstö, tilat ja määrärahat. Näiden pohjalta paikalliset tai seudulliset toimijat toteuttavat omia käytäntöjään. Nämä käytännöt heijastavat paikallisen yhteistoimintakulttuurin lisäksi myös paikkakunnan tai seudun yhteiskunnallista tilannetta muun muassa pitkäaikaistyöttömyyden, työpaikkojen ja kuntatalouden osalta. (Arnkil ym. 2008, 202.)

Muista TYP-toiminnasta tehdyistä tutkimuksista tämä tutkimus eroaa siinä, että tässä toimintaa tarkastellaan työvoiman palvelukeskustyötä tekevän kelalaisen kannalta. Vaikka Kelan panostus toimintaan onkin hyvin vaatimatonta suhteessa työ- ja elinkeinotoimistoon sekä kuntaan tai seutukuntaan, niin sen merkitys ei ole vähäistä.

Opinnäytetyön toimeksiantajana Kela halusi analyysin TYP-toiminnan nykytilasta. Sen paremmin itse työvoiman palvelukeskusorganisaatiossa kuin Kelan keskuksenhallinnossa ei ole tarkkaa tietoa, kuinka paljon vakuutuspiirit käyttävät henkilöresurssejaan TYP-työhön ja miten kelalaiset Kelan osuutta työvoiman palvelukeskuksessa tekevät. Lisäksi toivottiin selvitystä siitä, miten TYP-asiakkaan tiedonhallinta on järjestetty, mitä dokumentoidaan ja mihin. Tutkimukselta toivottiin myös konkreettisia kehittämisideoita. Koska tutkimus tehtiin anonymisti, tarkkoja lukuja yksittäisistä työvoiman palvelukeskuksista, niiden toimintatapa-

malleista tai -paikoista ei kuitenkaan kerätty. Aineistona olevat kyselyt ja haastattelut on tehty 15.12.2009 – 31.5.2010 välisenä aikana.

Aikaisemmissa tutkimuksissa, kuten esimerkiksi työ- ja elinkeinoministeriön (TEM) teettämässä kyselyssä työvoimapalvelukeskuksille, on käynyt ilmi, että Kelan roolia tulisi selkeyttää ja tuoda näkyvämmäksi. Vaikka Kela koetaan erittäin tärkeäksi yhteistyökumppaniksi, niin useiden tutkimustulosten, kuten esimerkiksi työ- ja elinkeinoministeriön teettämän kyselyn (4/2009), mukaan sen asemaa pidetään edelleen kovin ulkopuolisena.

Työskentelin itse vuoden 2009 alusta alkaen Turun työvoiman palvelukeskuksessa Kelan edustajana ja sain oivallisen tilaisuuden tutustua palvelukeskuksen toimintaan. Koska kyseisessä palvelukeskuksessa toimii kerrallaan vain yksi Kelan toimihenkilö, niin työhöni kuuluivat kaikki siellä esille tulleet asiat. Toimenkuvaani kuului myös osallistua Turun työvoiman palvelukeskuksen johtoryhmän kokouksiin Kelan edustajana. Sitä kautta pääsin tutustumaan TYP:n toimintaan laajasti ja kattavasti myös yhteistyöorganisaatioiden kannalta. Lisäksi minulla oli mahdollisuus vaikuttaa toiminnan kehittämiseen osallistuessani erilaisiin työryhmiin. Näitä olivat muun muassa työvoiman palvelukeskusten yhteisen tietojärjestelmän käytön kehittäminen ja tehostaminen kunkin organisaation kannalta sekä TYP-toiminnan tuottamien lisäarvojen konkretisoiminen.

Vaikka muut yhteistyöorganisaatiot pitävät Kelan osallistumista työvoiman palvelukeskustoimintaan merkittävänä ja jopa välttämättömänä, niin Kelan sisältä löytyy toiminnan epäilijöitä runsaasti (Mattila & Laatu 2006, 10). Syynä skeptiseen suhtautumiseen saattaa olla asiaan perehtymättömyys, mutta myös jatkuva kannattavuuden vaatimus. Nykyisissä tehokkuuden vaatimuspaineissa on uhkana, että välillä saattaa unohtua toiminnan perimmäinen tarkoitus: auttaa ja tukea vaikeasti työllistyvää, usein moniongelmaista, pitkäaikaistyötöntä takaisin työelämään, koulutukseen tai muulla tavoin aktivoida häntä, selvittää hänen terveydentilaansa sekä saada kohennusta muulla tavoin hänen elämäänsä.

1.2 Tutkimuskysymykset

Työvoiman palvelukeskustoiminnasta on jo muodostunut yhteistyökumppanien vakiintunutta toimintaa. Kyseisen toiminnan on tuettava peruspalveluja ja tuotettava taustaorganisaatioille selkeää lisäarvoa. Selvitän tutkimuksessani muun muassa työvoiman palvelukeskuksen historiaa, ilmiön viitekehystä, toimintaan liittyviä käsitteitä, toimijaorganisaatioiden taustaa ja tavoitteita sekä valtakunnallisella että paikallisella tasolla, moniammatillista yhteistoimintaa ja asiakaspalveluprosesseja. Keskityn tutkimaan Kelan toimintaa työvoiman palvelukeskuksissa ja jätän muut toiminnassa mukana olevat organisaatiot, työ- ja elinkeinotoimistot sekä kaupungit, kunnat ja seutukunnat, varsinkin tutkimuksen empiirisissä osissa pääosin tutkimuksen ulkopuolelle.

Tutkimuksellani pyrin selvittämään työvoiman palvelukeskustoiminnassa mukana olevien Kelan toimihenkilöiden näkemyksiä, kokemuksia ja kehittämisehdotuksia toiminnan parantamiseksi ja tehostamiseksi. Käsiteltäviä teemoja ovat kokemukset yhteistyöstä, Kelan tarpeellisuus työvoiman palvelukeskuksen työssä, käytäntöjen yhteneväisyys ja toiminnan tehostaminen. Kartoitan, millaisia kokemuksia toiminnasta on kyseistä työtä tekevillä henkilöillä, mikä menee hyvin ja missä asioissa on kehitettävää.

Pyrin löytämään ja nostamaan esiin toiminnan tehokkuuteen vaikuttavia seikkoja sekä tarkastelemaan Kelan toiminnan tuottavuutta eli panostuksia suhteessa hyötyihin. Vaikka työvoiman palvelukeskusten toiminta on nykyisin vakiintunutta, niin jokaisen organisaation on jatkuvasti lunastettava paikkansa yhteistoiminnassa. Palvelukeskusten toiminta perustuu paikallisiin tai seudullisiin yhteistyösopimuksiin, jotka uusitaan määrävuosina. Toiminnan jatkumiseksi tarvitaan siis jokaisen osallistujatahon halukkuus olla mukana yhteistyöorganisaatiossa.

Tutkimukseni tavoitteena oli myös löytää sellaisia hyviä käytäntöjä työvoiman palvelukeskustyöstä, joista olisi hyötyä muille palvelukeskuksille vastaavanlaisten asioiden käsittelyyn. Hyviä käytäntöjä yritin saada selville sekä ryhmähaastattelutilanteessa että sähköpostikyselyssä. Aiheesta käytiin keskusteluja myös eri puolilla maata sijainneiden yhteistyötahojen edustajien kanssa. Varsinaista

parhaiden käytäntöjen vertailua eli benchmarkingia ei tutkimukseeni sisältynyt. Lisäksi tutkimuksessa selvitettiin, olivatko tietyt työvälineet, kuten esimerkiksi TYPPI-tietojärjestelmä, kaikkialla käytössä ja mitä tietoja tähän niin sanottuun TYPPI-nettiin eri palvelukeskuksissa kirjataan.

1.3 Katsaus aikaisempiin tutkimuksiin

Työministeriö (nykyisin työ- ja elinkeinoministeriö), STAKES (nykyisin THL eli Terveysten ja hyvinvoinnin laitos) ovat tutkineet työvoiman palvelukeskusten toimintaa. Erityisesti Arnkill ym. ja Karjalainen ym. ovat yhdessä muiden tutkijoiden kanssa tehneet urauurtavaa tutkimusta palvelukeskusmaisesta työstä. Näissä tutkimuksissa Kela on jäänyt kuitenkin joko kokonaan sivuun tai sen osuudesta työvoiman palvelukeskuksissa on lähinnä ollut vain viittaus.

Omaa tutkimustoimintaa Kelalla on työvoiman palvelukeskuksista vain vähän. Vuonna 2006 Kelan tutkijat Mattila ja Laatu tekivät tutkimuksen Kelan ja työvoiman palvelukeskusten yhteistyöstä. Hokkinen ja Pirinen selvittivät puolestaan opinnäytetyössään asiakaspalveluprosessin mallintamista työvoiman palvelukeskuksessa Kelan näkökulmasta.

Ilmeisesti Kela nähdään vain toimeenpanevana ja etuuksia maksavana instanssina eikä merkittävänä tekijänä vaikeasti työllistyvien henkilöiden auttamisessa. Tähän viittaa esimerkiksi se, että Sosiaali- ja terveystieteiden strategiat 2015 – julkaisussa (2006, 16) kerrotaan nimenomaan sosiaalihuollon ja työvoimahallinnon velvollisuudesta yhteistyöllä tarttua tehokkaammin pitkäaikaistyöttömyyden syihin ja työllistymisen esteiden poistamiseen. Tähän pyritään lisäämällä pitkäaikaistyöttömille suunnattuja sosiaalisen työllistymisen mahdollisuuksia vahvistamalla työvoiman palvelukeskusten ja työpaikkoja tarjoavien yhteistyötä. Samalla pitkäaikaista kuntouttavaa työtoimintaa ja sosiaali- ja terveystieteiden palveluita tarjotaan palvelukokonaisuuksina. Työttömien osallisuus yhteiskunnassa halutaan turvata ja työttömyyden ongelmia lievittää kehittämällä ja kokeilemalla sosiaalisen työllistämisen ja niin sanottujen välityömarkkinoiden malleja.

Vaikka Sosiaali- ja terveystieteiden strategiat 2015 (2006, 16) mukaan koulutuksen ja kuntoutuksen tiivis yhteistyö, ikääntyneiden pitkäaikaistyöttömien työllistymisen esteenä olevien terveysongelmien joustava selvittäminen ja kuntoutus työelämään nähdään olennaisena tärkeinä asioina, niin Kelan osallistumista niihin ei mainita millään tavalla. Jos Kelaa ei olisi, niin mikä muu taho näistä asioista huolehtisi?

Tarkasteltaessa käytettävissä ollutta kirjallisuutta on huomattava, että ne olivat ennen vuonna 2008 alkanutta talouden taantumaa kirjoitettuja. Tästä syystä kirjallisuudessa puhutaan vain 1990-luvun alun lamasta ja usko talouden kasvuun on vahvaa. Tasainen kasvu ei kuitenkaan jatkunut, ja tällä hetkellä Suomen talous on aivan uudentyyppisissä haasteissa. Taantumien seuraukset tulevat näkymään ja tuntumaan niin yhteiskunnallisella, paikallisella kuin yksilötasollakin pitkään. Jätän kuitenkin nämä seikat tutkimukseni ulkopuolelle ja keskityn tämänhetkiseen työvoiman palvelukeskustoimintaan ja siitä jo olemassa olevaan teoriaan.

Aikaisemmissa tutkimuksissa, kuten esimerkiksi työministeriön teettämässä kyselyssä työvoiman palvelukeskusten henkilöstölle vuosilta 2006 ja 2007, Kela ei saa kovinkaan hyvää arvosanaa. Palvelun volyyymi ja tyytyväisyys siihen olivat selvästi heikompia kuin työhallinnon ja kunnan tarjoamiin palveluihin. Tämä on mitä todennäköisemmin seurausta siitä, että Kelan panostus työvoiman palvelukeskustoimintaan on ollut erittäin vähäistä.

2 Työvoiman palvelukeskuksen toiminta

2.1 Työvoiman palvelukeskusten toiminnan taustaa

Työvoiman palvelukeskustoiminnan taustalla on 1990-luvun laman jälkeinen korkea kokonaistyöttömyysaste ja pitkäaikaistyöttömien suuri määrä. Osa yli vuoden työttömänä olleista oli ajautunut jo niin kauas yhteiskunnan laidapuolelle, että heidän paluunsa takaisin työelämään katsottiin vaativan työnhakijan oman aktiivisuuden lisäksi viranomaisten tiiviiseen ja pysyvään yhteistyöhön perustuvia erityistukitoimenpiteitä. Hallituksen työllisyysohjelman (24.6.2003) pohjalta käynnistettiin poikkihallinnollinen ohjelma, jonka keskeinen osa oli eri työllisyyden hoidosta vastaavien viranomaisten alueellisen yhteistyön kehittäminen. Niinpä työvoiman kehittämiskeskuksiin (nykyisin työvoiman palvelukeskus) koottiin vaikeimmin työllistettäville tarkoitetut uudet palvelut sekä niiden resurssit. (Mattila & Laatu 2006, 3.)

Vastaavasti kun työhallinnon palveluprosesseja kehitettiin aktiiviohjelmalliseen suuntaan, niin työvoimapolitiikan ja sosiaalipolitiikan vahvan yhteisen sidoksen seurauksena myös sosiaalipolitiikkaa kehiteltiin aktiivisempaan suuntaan. Tämä ilmeni muun muassa toimeentuloturvan varassa elävien kansalaisten aktivoimisena. Kehitettiin sosiaali- ja terveystaloutta, kuntoutusta ja ehkäisevää työtä niin, että siihen sisältyi syrjäytymisvaarassa olevia kansalaisia aktivoivaa toimintaa. Vähitellen pitkäaikaistyöttömien tilanne alettiin nähdä näiden kahden palvelusektorin yhteisenä asiana, priorisoituna yhteistyötehtävänä. (Karjalainen & Lahti 2001, 21.)

Suomen työllisyyspolitiikan taustalla on Lissabonin työllisyyshuippukokouksessa vuonna 2001 vahvistettu päätavoite ”luoda Euroopan unionista maailman kilpailukykyisin, osaamiseen ja innovatiivisuuteen perustuva yhteiskunta, joka kykenee samanaikaisesti ylläpitämään kestävästä taloudellisesta kasvusta, luomaan enemmän ja laadukkaampaa työllisyyttä ja ylläpitämään sosiaalista yhtenäisyyttä”. Näiden tavoitteiden mukaisesti jäsenvaltioiden työllisyyspolitiikalle määriteltiin kolme keskeistä ja toisiinsa nivoutuvaa tavoitetta: täystyöllisyys, työn laadun

ja tuottavuuden parantaminen sekä sosiaalinen yhteenkuuluvuuden ja osallisuuden vahvistaminen. (Kunnat.net/Euroopan työllisyysstrategia.)

2000-luvun vaihteessa alettiin puhua Suomessa työ- ja sosiaalhallinnon yhteisasiakkaista ja yhteispalvelusta. Myös useassa muussa EU-maassa kehiteltiin samantyyppisiä yhteispalveluita. Esimerkkeinä näistä ovat vaikeasti työllistyville kansalaisille tarkoitetut ”one-stop-shop” -, ”one-stop career center” - sekä ”one counter” –palvelut muun muassa Isossa Britanniassa ja Alankomaissa. Kyseessä olivat paikalliset yhteispalvelupisteet, joissa eri sektoreiden työntekijät työskentelivät prosessimaisesti vaikeasti työllistyvien asiakkaiden kanssa sovittaen yksilöllisesti yhteen olemassa olevia palveluja ja tukimuotoja. Näitä käytäntöjä mukailten ja Suomen olosuhteisiin muotoillen käynnistettiin kuntien, työhallinnon ja Kelan yhteispalvelukokeilu vuoden 2002 alussa parissa kymmenessä suurimmassa kaupungissa. (Karjalainen & Lahti 2001, 21 – 22.)

Sekä Euroopan unionin tason että kansallisen tasonkin työllisyysstrategioiden toteutumisen keskeisiä välineitä ovat paikallisen työllisyyden toimintasuunnitelmat. Niinpä kolmen edellä mainitun Euroopan unionin työllisyyspolitiikan yleisen tavoitteen saavuttamiseksi jäsenvaltioiden on keskityttävä tiettyihin suuntaviivoihin. Suomelle tällaisia painopisteitä ovat työvoiman palvelukeskustoiminnan kannalta esimerkiksi:

- kohdistetaan työttömiin ja työmarkkinoiden ulkopuolella oleviin aktiivisia ja ennaltaehkäiseviä toimenpiteitä
- edistetään työmarkkinoilla heikommassa asemassa olevien ryhmien integroitumista ja torjutaan näiden syrjintää ja
- puututaan alueellisiin työllisyseroihin. (Kunnat.net/Euroopan työllisyysstrategia.)

Työvoiman palvelukeskukset eivät ole lakisääteisiä, vaan niiden toiminta perustuu alun perin työministeriön (nykyisin työ- ja elinkeinoministeriö), sosiaali- ja terveysministeriön, Kansaneläkelaitoksen ja Suomen Kuntaliiton neuvottelusopimukseen. Työvoiman palvelukeskuksissa toimii kolme eri julkisorganisaatiota:

työ- ja elinkeinotoimisto, Kela sekä kunta, kaupunki tai näiden yhteenliittymät. Niillä kaikilla on omat eriytyneet ja laeissa määritellyt oikeutensa ja velvollisuutensa.

TYP:t eivät ole muuttaneet sektorijärjestelmän hallinnollisia toimintakäytäntöjä, vaan ne ovat hakeneet paikkansa hallinnonalojen välissä. Sekä valtakunnallista että paikallista ohjausta tuetaan yhteisillä ohjaus- ja koordinaatioelimillä. Niiden ensisijaisena tehtävänä on ohjata TYP-toimintaa strategisesti. Paikallistasolla palvelukeskuksilla on ollut toimintavapautta kehitellä hallinnon ja johtamisen malleja. Silti palvelukeskusten hallinnolliset tavat toimia ovat keskenään hyvin samankaltaisia. Toistaiseksi yhteiset ohjausrakenteet ovat olleet kokeilevia, toimivalta- ja vastuusuhteet ovat olleet jossain määrin epäselviä eikä pitkäjänteiseen koordinoituun strategiatyöhön ole vielä totuttu. (Arnkil ym. 2008, 226.)

Työvoiman palvelukeskusmaista toimintaa on tällä hetkellä Suomessa 39 paikassa. Toiminta vaihtelee kuitenkin varsin paljon paikkakunnittain. Osittain tähän vaikuttavat alueelliset erot, mutta eroavaisuuksia on runsaasti myös palvelukeskusten koossa, yhteistyötahojen resursseissa ja palvelumalleissa. Lisäksi eroja on johtamisjärjestelyissä ja asiakaskunnissa.

Useimmat TYP:t toimivat eri kuntien yhteistyönä. Yleistä on, että kaupunkikunnan ympärillä olevat pienemmät kunnat ovat tehneet erillissopimuksia ollakseen mukana TYP-toiminnassa. Vain kahdeksan TYP:ta toimii yhden kunnan alueella. Ne ovat Helsinki, Vantaa, Hyvinkää, Turku, Oulu, Rovaniemi, Lahti ja Lieksa. Kattavinta toiminta on Kaakkois-Suomessa (100 %) ja Kainuussa (89 %) ja vähiten se kattaa Varsinais-Suomessa (11 %), Etelä-Pohjanmaalla (12 %) ja Pohjois-Pohjanmaalla (13 %). (Karjalainen ym. 2008, 32 – 33.)

Työhallinto ja kunnat rahoittavat TYP-toiminnan puoliksi. Kukin toimintaan osallistuva organisaatio huolehtii omista henkilöstökustannuksistaan. Palvelukeskusten koko vaihtelee kahdesta henkilöstötyövuodesta noin sataan henkilöstötyövuoteen. TYP:ten johtaminen on järjestetty yhden johtajan mallilla 28 palvelukeskuksessa ja kahden johtajan mallilla 11 palvelukeskuksessa. (Arnkill ym. 2008, 191.) Etenkin pienten kuntien palvelukeskuksissa kunnan työntekijät

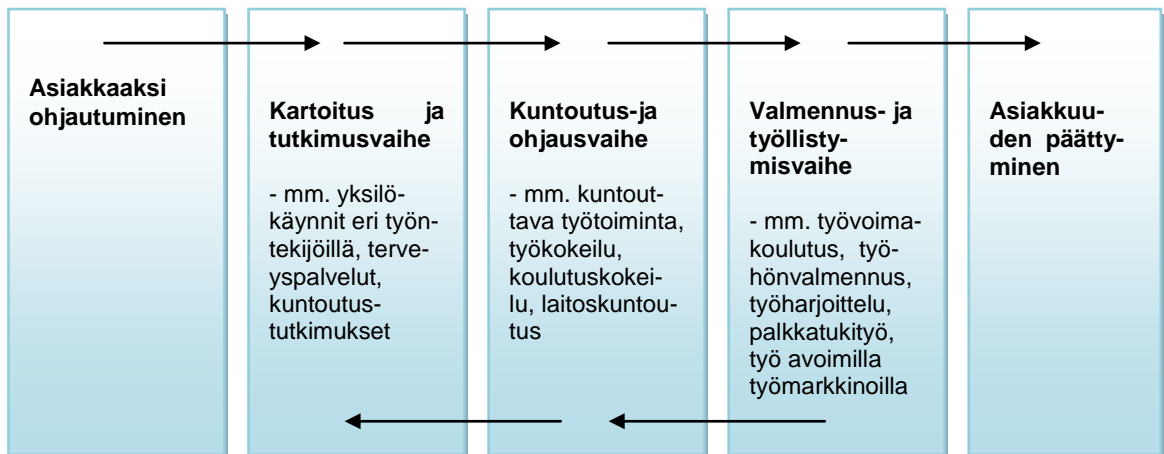
työskentelevät päätoimisesti perustehtävässään kunnan sosiaali- tai terveystoimessa, ja tekevät esimerkiksi yhden päivän viikossa TYP-toimintaan liittyviä tehtäviä. Myös Kela osallistuu toimintaan samantyyppisesti omien vakuutuspiiriensä määrittelemillä resursseilla.

2.2 Asiakaspalveluprosessi

Työvoiman palvelukeskuksissa pyritään käsittelemään pitkäaikaistyöttömän tilannetta yksilöllisesti, kokonaisesti ja prosessimaisesti. Tarkoituksena on toimia uudenlaisen palvelukonseptin mukaisesti eli käyttää monipuolista erityisasiantuntemusta koordinoita sitä asiakaskeskeisesti. Tavoitteena on auttaa asiakasta pääsemään pitkäaikaistyöttömyydestä työelämään aukottoman yksilöllisen palvelukokonaisuuden tukemana. (Karjalainen ym. 2008, 32.)

TYP:issa toteutetaan sosiaalityössä käytettävää yksilökohtaista palveluohjausta. Se on menetelmä, jonka tarkoituksena on määritellä asiakkaan yksilölliset palvelutarpeet ja löytää niiden kanssa yhteensopivat palvelut ja tuet. Palveluohjauksen työskentelyprosessiin sisältyvät seuraavat vaiheet: asiakkaan valikointi, palvelutarpeiden arviointi, palvelujen ja tuen järjestäminen, tavoitteiden toteutumisen seuranta sekä tarvittaessa palvelukokonaisuuden muuttaminen ja korjaaminen. (Raunio 2004, 137.)

Työvoiman palvelukeskusten asiakaspalveluprosessi on perusrakenteeltaan hyvin samankaltainen kaikissa palvelukeskuksissa. Sitä kuvataan joko etenevä-
nä janana tai portaittaisena nousuna kohti työmarkkinoita tai muuta pitkäkestoisempaa ratkaisua asiakkaalle. Palveluprosessin nimityksissä, eri osioiden painotuksissa ja niihin sisältyvissä palvelumahdollisuuksia on yksilöllisiä eroja eri TYP:issa. Periaatteessa vaiheet ovat: asiakkaaksi ohjautuminen, kartoitus- ja tutkimusvaihe, kuntoutus- ja ohjausvaihe, valmennus- ja työllistymisvaihe sekä asiakkuuden päättyminen. (Arnkil ym. 2008, 245.)



Kuvio 1. TYP:n palveluprosessi (Arnkil ym. 2008, 245).

Työvoiman palvelukeskusten asiakkaaksi tullaan lähetteellä. Lähetteen voivat asiakkaan kanssa keskusteltuaan kirjoittaa esimerkiksi työvoimahallinnon virkailija tai kunnan sosiaalityöntekijä. Muita palveluun ohjaavia tahoja voivat olla opilaitokset, työttömille suunnatut projektit tai hoito- ja kuntoutuslaitokset. On myös mahdollista, että asiakkaat itse hakeutuvat palvelukeskuksen asiakkaiksi. Ei ole kuitenkaan itsestään selvää, että heidät silti hyväksytään asiakkaiksi, sillä kriteerit valinnalle ovat melko tiukat. Valinta tehdään TYP:ssä lähetteen ja toimijatahoilla saatavilla olleen relevantin asiakirjamateriaalin perusteella. Lähetteen lisäksi asiakkaan on allekirjoitettava suostumus, jolla mukana olevat organisaatiot voivat jakaa tietojärjestelmissään olevaa asiakkaan palveluprosessissa tarvittavaa tietoa keskenään.

Kukin työvoiman palvelukeskus on voinut laatia omat asiakkuuskriteerinsä itsenäisesti. Tästä huolimatta ne ovat muotoutuneet melko samankaltaisiksi. Asiakkaat ja heidän ongelmalliset työllistymistilanteensa, TYP-toimintaan käytettävissä olevat resurssit, valtakunnalliset linjaukset ja yleinen yhteiskunnallinen tilanne vaikuttavat kriteerien valintaan ja muokkaavat niitä ajan myötä samaan suuntaan. Silti eroavaisuuksia on esimerkiksi siinä, että osa palvelukeskuksista on keskittänyt voimansa erityisesti alle 25-vuotiaisiin ja toisaalla taas kunnan sosiaalitoimen aikuissosiaalityö on siirtynyt kokonaan TYP:een. Kaikkialla asia-

kaskunnan suurin ryhmä on kuitenkin kaikkialla työmarkkinatukea yli 500 päivää saaneet henkilöt, joihin kohdistetaan tehostetusti aktiivitoimenpiteitä.

Asiakkaan ohjauksessa työvoiman palvelukeskuksen palveluun voidaan hahmottaa kolme vaihetta tai valinnan paikkaa:

- ohjaavan tahon valinta
- vastaanottavan tahon valinta ja
- palvelun aloittamisen valinta.

Ensimmäinen valinta on lähetteen kirjoittaminen. Toinen valinta on, kun TYP:ssa tehtävään nimetty tiimi tai muu sovittu kokoonpano päättää asiakirjatiedon perusteella alustavasti, sopiiko kyseinen asiakas TYP-palveluun. Kolmas valinta tapahtuu, kun asiakas kutsutaan TYP:een ensimmäiselle käynnille. Tapaamisessa sovitaan asiakkaan ja TYP:n työparin kesken palvelun aloittamisesta tai päädytään siihen, että asiakkaan tilanne, motivaatio tai muu seikka ei puolla TYP-palvelun aloittamista. Usein ensimmäisellä käynnillä aletaan työstää aktivointi-, työnhaku- tai palvelusuunnitelmaa, mutta tapaamisen ensisijainen tarkoitus on asiakkaan ja työparin tutustuminen ja luottamuksen syntyminen. (Arnkil ym. 2008, 247.)

Useimmiten TYP-palvelun alkuun sisältyy erilaisia kartoituksia ja tutkimuksia. Niillä pyritään selvittämään asiakkaan sosiaalista ja taloudellista tilannetta, toiminta- ja työkykyä sekä koulutus- ja työllistymismahdollisuuksia. Esimerkkeinä tällaisista peruskartoituksista ovat sosiaalityöntekijän tekemä kartoitus asiakkaan sosiaalisesta ja taloudellisesta tilanteesta, työvoimaohjaajan tulostamalistaus asiakkaan työ- ja koulutushistoriasta sekä Kelan toimihenkilön selvitys asiakkaalle maksettavista etuuksista. Kartoitusten perusteella asiakas voidaan ohjata muihin tarpeellisiin palveluihin, kuten esimerkiksi yleis- tai erikoislääkärille, mielenterveyspalveluihin, ammatinvalintapsykologille, A-klinikalle, työklinateutkimukseen, kuntoutusohjaajalle tai velkaneuvontaan.

Kuntoutus- ja ohjausvaihe alkaa usein kunnan tuottamalla kuntouttavalla työtoiminnalla, jossa muun muassa työajoista voidaan sopia asiakkaan tarpeen

mukaan. Joskus sekään ei riitä, vaan tarvitaan sitäkin räätälöidymppää työtoimintaa. Silloin on mahdollista hankkia ostopalveluna erilaisia ryhmätoimintoja kuten esimerkiksi elämänhallintaa ja arkielämässä selviytymistä tai terveellisiä elämäntapoja ja liikuntaa tukevat kurssit. (Karjalainen ym. 2008, 69.)

Toisinaan jotkut asiakkaat tarvitsevat välttämättä hoidollisia palveluita, kuten esimerkiksi päihdelaitoskuntoutusta, ennen muita toimenpiteitä. Asiakkaiden työvalmiuksia voidaan myös selvittää ja kokeilla muun muassa työ- ja koulutuskokeilujen avulla. Kuntoutus- ja ohjausvaihe on tavallaan sosiaali- ja työvoimapalvelujen uudenlaisten yhdistelyjen kenttä, jossa on mahdollista luoda uusia palvelumuotoja ja -tuotteita sekä yhdistää molempien osapuolten osaamista. (Arnkil ym. 2008, 251.)

Valmennus- ja työllistymisvaiheen palvelut sisältyvät työhallinnon palveluvalikoimaan. Näitä ovat esimerkiksi työharjoittelu, työvoimakoulutus ja palkkatuettu työ. Näiden lisäksi ostopalveluna on mahdollista hankkia vaikkapa työhönvalmennusta. Tämän vaiheen toimenpiteet ovat viimeisimmät TYP:n palvelut asiakkaalle kohti työelämää. Useimmiten asiakasprosessi etenee vaiheittain kohti valmennus- ja työllistymisvaihetta, mutta joskus tarvitaan vain lyhyt intensiivinen tuki sopivan koulutus- tai työpaikan löytämiseksi. Ihannetilanteessa asiakas irtautuu vähitellen työvoiman palvelukeskuksen palvelusta ja löytää pidempiaikaisen työn tai aloittaa opiskelun. Joskus myös myönteinen eläkepäätös on paras ratkaisu asiakkaan tilanteeseen. (Arnkil ym. 2008, 252.)

Palveluprosessin eri vaiheiden rajat ovat liukuvia ja limittyvät toisiinsa. Käytännössä asiakas harvoin etenee suoraviivaisesti palvelusta toiseen, vaan liikettä tapahtuu eri vaiheiden välillä myös toiseen suuntaan. Vaiheittaisen mallin avulla on kuitenkin mahdollista saavuttaa tuloksia ja ponnistaa kohti uusia tavoitteita. Näiden välitavoitteiden tunnistaminen ja määrittely ovat keskeisiä, kun arvioidaan TYP:n palveluprosessin kokonaisuutta ja tuloksellisuutta. (Arnkil ym. 2008, 254.)

2.3 Keskeiset käsitteet

2.3.1 Työvoiman palvelukeskusten visiot, missiot, strategiat ja tavoitteet

Työvoiman palvelukeskusten toiminnalla tarkoitetaan kolmen eri julkisorganisaation minimissään verkostomaista ja laajimmillaan samoissa tiloissa tapahtuvaa yhteistyötä. Palvelu voidaan määritellä työ- ja elinkeinotoimiston, kaupunkien, kuntien tai seutukuntien sosiaali- ja terveystoimen sekä Kelan erityisasiantuntemusta yhdistäväksi asiakaslähtöiseksi palveluksi, jonka tarkoituksena on moniammatillista tukea tarvitsevien asiakkaiden työllistymis- ja koulututtamismahdollisuuksien edistäminen sekä sosiaalisen toimintakyvyn arvioiminen ja kohentaminen. Tässä palvelussa ovat tiiviisti mukana muiden palveluntuottajien muodostamat asiantuntija- ja palveluverkostot.

Visiolla tarkoitetaan tahtotilaa, jollainen organisaatio haluaisi tulevaisuudessa olla. Työvoiman palvelukeskusten visiot vaihtelevat sanamuodoiltaan, sillä jokainen palvelukeskus on saanut määritellä sen omalla tavallaan. Yleisesti ottaen palvelukeskusten visiona on olla arvostettu paikallinen tai seudullinen työllisyydenhoidon yhteistyökumppani. Ne pyrkivät tarjoamaan monipuolisia ja laadukkaita palveluja. Henkilöstö on ammattitaitoista ja se koostuu erityisesti välityömarkkinoiden asiantuntijoista, jotka tuntevat hyvin sekä työmarkkinat että asiakasyhteistyöverkoston. Toimintaa kehitetään jatkuvasti toimintaympäristön muutosten mukaan.

Myös työvoiman palvelukeskuksien missioiden eli toiminta-ajatusten sanamuodoissa on eroja, mutta yleisesti TYP-toiminnalla pyritään vähentämään rakenteellista työttömyyttä ja turvamaan omalta osaltaan työvoiman saantia. Näin niiden käytännön tehtävänä on aktivoida asiakkaita kehittämään työelämävalmiuksiaan ja osaamistaan vastaamaan työnantajien tarpeita sekä auttaa työelämään kyvykkäät työnhakijat työmarkkinoille.

Visioon kiteytyvät näkemykset organisaation tulevaisuudesta ovat strategian perusta (Lindroos & Lohivesi 2004, 145). Nykyisin strategia tulkitaan organisaation keskeisten tavoitteiden ja toiminnan suuntaviivojen valinnaksi muuttuvassa

maailmassa. Se pitää sisällään sekä tavoitteet että toiminnan keskeiset suunta-
viivat. Strategian avulla organisaatio hallitsee ympäristöä. Tällä ympäristöllä
tarkoitetaan seuraavia hallintasoja:

- organisaatio sopeutuu ympäristössä tapahtuviin muutoksiin
- organisaatio muokkaa ympäristöä ja vaikuttaa siihen
- organisaatio valitsee oman toimintaympäristönsä. (Kamensky 2006, 20 –
21.)

Ilman selkeitä strategioita on vaikeata määrittää niitä keinoja, jolla tavoitteet
voidaan saavuttaa. Vastaavasti tavoitteiden seuranta on olennaista, sillä sen
avulla saadaan selville, ovatko valitut keinot olleet toimivia. Myös julkisen sekto-
rin strategia koostuu niistä keinoista, joilla vision mukaiset tavoitteet voidaan
saavuttaa. Tavoitteet voivat olla sekä määrällisiä että laadullisia. (Lindroos &
Lohivesi 2004, 145.) Määrällisiä tavoitteita ovat esimerkiksi asiakkaille tarjottu-
jen toimenpiteiden lukumäärät ja laadullisia toimenpiteiden vaikuttavuus asiak-
kaiden elämään eli muutokset heidän tilanteissaan toivottuun suuntaan.

Arnkil ym. (2008, 292) ovat kiteyttäneet työvoiman palvelukeskuksen toiminnan
niin, että sen tehtävänä on edustaa sellaista reformistrategiaa, jossa tehostettu-
jen palvelujen avulla ja erityisesti sektorirajat ylittäen kannustetaan ja tuetaan
pitkäaikaistyöttömien siirtymistä työelämään. Toiminnan taustalla on julkisen
hyvinvointipalvelujärjestelmän laaja reagointi syrjäytymisvaarassa olevien kan-
salaisten puolesta.

Yksilöllisillä interventioilla asiakkaiden elämään pyritään edistämään pitkäaikais-
työttömien työllistyvyyttä. Nämä interventiot voidaan tulkita puuttumiseksi ihmis-
ten elämään. Niillä on aina jotakin vaikutusta asiakkaiden elämään, joten vaikut-
tamisessa pitäisi olla mukana suunnitelma tai ainakin toivottu muutoksen suun-
ta. (Satka ym. 2003, 151 – 152.) Työvoiman palvelukeskuksissa laaditaankin
aina asiakkaan kanssa yhdessä hänelle soveltuva aktivointisuunnitelma.

Työvoiman palvelukeskusten toiminnan perimmäinen yhteiskunnallinen tavoite on rakenteellisen työttömyyden vähentäminen. Muita tavoitteita ovat Työministeriön (2004) mukaan:

- työttömyyden perusteella maksettavien toimeentulotukimenojen ja työmarkkinatuen vähentäminen
- aktivointiasteen ja työmarkkinatuen aktiivisuuden nostaminen sekä
- asiakkaiden työ- ja toimintakyvyn, aktiivisen elämän ja osallisuuden lisääntyminen. (Arnkil ym. 2008, 295.)

Nämä tavoitteet ovat yhä olemassa ja vaikuttavat työvoiman palvelukeskuksissa tehtäviin suunnitelmiin ja toimenpiteisiin. Vaikka kukin palvelukeskus laatiikin oman TYP-strategiansa muutaman vuoden välein, niin ne tulee suhteuttaa kulloinkin voimassa oleviin valtakunnallisiin TYP-linjauksiin. Koska julkishallinnossa niin toimintaympäristö kuin sidosryhmienkään odotukset eivät yleensä muutu yllättäen eikä niihin tarvitse yleensä reagoida nopeasti, niin vakaaseen kehitykseen pyritään pitkäkestoisella strategiasuunnittelulla ja tasoittaen muutostarpeita pidemmälle ajanjaksolle (Lindroos & Lohivesi 2004, 142).

2.3.2 Moniammatillinen pari- ja tiimityö

Työvoiman palvelukeskusten toiminta perustuu pitkälti sosiaalityön palveluohjausmalliin. Siinä jokaiselle asiakkaalle nimetään yksittäinen työntekijä tai työpari, joka kantaa vastuun asiakastyön prosessista yhdessä asiakkaan kanssa. Tavoitteena on vahvistaa asiakkaan omia voimavaroja ja tukea hänen omaa toimintakykyään. Lisäksi asiakkaalle annetaan tietoa eri asioista ja vaihtoehdoista. Asiakasta ei pakoteta mihinkään, vaan hänelle selvitetään eri vaihtoehtoja, joista hän voi itse valita ja tehdä päätöksiä. Hyvä asiakas-työntekijä – suhde rakentuu yhteisissä keskusteluissa, joissa myös työntekijä sanoo mielipiteensä ääneen. (Raunio 2004, 138 – 139.)

Asiakaspalvelu on moniammatillista yhteistyötä ja palveluun mukaan tulleet asiakkaat ovat yhteisasiakkaita. Asiakkaita tavataan pääsääntöisesti työpareina tai

–tiimeinä. Työpareista toinen on työhallinnosta ja toinen kaupungin tai kunnan puolelta. Tiimeissä voi olla tarpeen mukaan useampien tahojen edustajia.

Moniammatillinen pari- ja tiimityö on päivittäinen työskentelymuoto. Useimmissa TYP:ssa kohdataan asiakas ensimmäisen kerran työparina, jonka jälkeen asiakasta tavataan erikseen tai yhdessä asiakkaan yksilöllisen tilanteen mukaan. Myös silloin, kun mietitään asiakkaan palvelun päättämistä, työpari tekee sen yhdessä asiakkaan kanssa. Tiimityössä kokoonpanot vaihtelevat käsiteltävän tilanteen mukaan. Joskus mukana on myös TYP:n ulkopuolisia työntekijöitä. Lisäksi tiimien kokoonpanot vaihtelevat asiakasryhmien mukaan. Niinpä esimerkiksi nuorten ja aikuisasiakkaiden palveluun saattaa olla luotu erilaisia vaikiintuneita moniammatillisia tiimikokoonpanoja. (Arnkil ym. 2008, 227.)

Työvoiman palvelukeskusten yhteistyö perustuu siihen, että kukin toimijataho tuo palveluprosessiin omaa osaamistaan ja käytettävissä olevat järjestelmät ja keinot asiakkaan asioiden eteenpäin viemiseksi. Erot johtuvat luonnollisesti oman emo-organisaation kulttuurista, toimintamalleista, suoritettavista, lainsäädännöstä ja muista ohjeista. Niinpä työhallinnon työntekijät korostavat työelämä tavoitteita ja vastaavasti sosiaalialan henkilöstön tavoitteissa painotetaan myös elämäntilanteen selkiytymistä ja motivoitumista. Muut toimijatahot, kuten esimerkiksi Kelan toimihenkilö, liittyvät tiimeihin tarvittaessa. Heitä konsultoidaan tai he osallistuvat tapaamisiin ja palavereihin alansa asiantuntijoina. Kukin asiakasprosessiin osallistuva selvittää omalta osaltaan taustatietoja, informoi tapaukseen soveltuvista oman organisaationsa palveluista, ohjaa, opastaa ja auttaa asiakasta oman taustaorganisaationsa toimivaltaan kuuluvissa asioissa.

Moniammatillisuus on työvoiman palvelukeskustoiminnan perusta ja vahvuus. Yksi merkittävimmistä lisäarvoista moniammatillisessa palvelussa onkin juuri erilaisuuden yhdistämisessä. Kukin toimijataho tuo sitä osaamista ja niitä resursseja yhteistyöhön, jotka kuuluvat juuri sen vastuulle.

2.3.3 Verkostoyhteistyö ja sosiaalinen pääoma

Työvoiman palvelukeskusten toiminnan perusta on verkostosuhteissa. Siksi niiden rakentaminen, ylläpitäminen ja syventäminen on jatkuvaa toimintaa. Palvelukeskustoiminnan ehdoton vahvuus on kaikkien osapuolten (työntekijät, emotoimistot, verkostotoimijat, asiakkaat) näkökulmasta moniammatillinen työskentelytapa. Tämä työskentelytapa on jo tuottanut uudenlaisia toimenkuvia ja työmenetelmiä, joiden jatkuvaa kehittelyä pitää edelleen tukea niin ajallisesti kuin koulutusresurssein. (Arnkil ym. 2008, 237.)

Verkosto liittyy toisiinsa hyvinkin erilaisia toimijoita, mikäli nämä kokevat verkostoivan aiheen riittävän tärkeäksi ja ajankohtaiseksi itselleen. Yhteen liitytään, kun oma toiminta ei enää tunnu kehittyvän tai tarvitaan apua. Verkosto on välittäjä rakenne, joka muodostuu tarpeesta hyödyntää monipuolisemmin ja tehokkaammin jo olemassa olevia eri toimijoiden voimavaroja. Välittäjäorganisaatioilla voidaan tarkoittaa moniammatillista palvelukeskusta tai sitten sen katsotaan sisältyvän esimerkiksi laajempaan projektikokonaisuuteen. Pitkäaikaistyöttömien niin sanotut aktiiviprojektit ovat paitsi toiminnallisia määräaikaisia välittäjä rakenteita, niin ne ovat välittäjä rakenteita myös innovatiivisten käytäntöjen yleistymisessä ja verkoston yhteisessä oppimisessä (Karjalainen & Lahti 2001, 39 - 40).

Sosiaalisella pääomalla tarkoitetaan sellaisia yhteisöllisiä piirteitä, jotka vahvistavat yhteisön toimintaa edistävää luottamusta, vastavuoroisuutta ja verkostoitumista. Tietämys leviää organisaation sisällä ja organisaatioiden välillä sosiaalisten suhdeverkostojen kautta. Sosiaalinen pääoma on niin yhteisön kuin yksilönkin voimavara, ja se on työntekijöiden ja koko työyhteisön yhteiskäytössä oleva resurssi, joka tuo tukea ja turvallisuutta sekä tehostaa tavoitteiden saavuttamista. Tyypillistä on, että se kasvaa, kun sitä käytetään. (Kaivola & Laurila 2007, 80.)

Sosiaalinen pääoma on Putnamin (1993) mukaan sivistyksellistä ja kulttuurista voimavaraa, joka yhdessä taloudellisen ja inhimillisen pääoman kanssa tuottaa yhteiskunnallista kasvua ja kehitystä (Karjalainen & Lahti 2001, 37- 38). Sosiaa-

lisen pääoman käsitteellä on mahdollista kuvata aktivoitumista ja työllistymistä tukevaa paikallista yhteistoimintaa. Käsite korostaa verkostoitumista, vuorovai-
kutusta ja vaihdon suurta merkitystä monimutkaisten ja –sektoristen yhteiskun-
nallisten kysymysten ratkaisussa. Pääoman ominaisuudessa se voidaan ym-
märtää paikallisten tai alueellisten voimavarojen yhteisenä aktiivivarantona, joka
voi parhaimmillaan kumuloitua. (Karjalainen & Lahti 2001, 39.)

Kumppanuus (partnership) voidaan määritellä Euroopan komission mukaan
”prosessiksi, jossa on mukana vaihteleva joukko erilaisia pelaajia vaihtelevilta
sektoreilta; pelaajat tulevat mukaan yhteisenä tarkoituksenaan työskennellä
yhteisesti sovittuun päämäärään pääsemiseksi”. Prosessi perustuu demokraat-
tisiin periaatteisiin, toimii selkeästi määriteltujen tukijärjestelmien kanssa ja si-
sältää jatkuvan evaluoinnin, tavoitteenaan saada yhteistä lisäarvoa tuottavia
tuloksia. (Kajanoja & Simpura 2000, 75.)

Verkostoitumalla kehitetyt aktiivikäytännöt voidaan nähdä sosiaalisen pääoman
kartuttamistoimintana paikkakunnalla. Ne lisäävät yhteistyötä, yhteisiä pelisään-
töjä ja keskinäistä luottamusta. Kun on kyse pitkäaikaistyöttömistä, sosiaalisella
pääomalla tarkoitetaan uusia toimintarakenteita, joissa paikalliset toimijat yh-
teen liittyen kokoavat voimavarojaan yhteisen tavoitteen – asiakkaan aktivoitu-
misen ja työllistymisen – edistämiseksi ja syrjäytymisen ehkäisemiseksi. (Karja-
lainen & Lahti 2001, 38.)

Arnkil’in ym. (2008, 229) selvitysten mukaan työntekijät kokevat yhteistyön toi-
mivan jopa paremmin paikallisten ja seudullisten aktiivitoimijoiden kuin emo-
organisaatioiden kanssa. Kela on tässä hieman erilaisessa asemassa, sillä sen
tehtäviin ei kuulu aktiivinen yhteydenpito muihin kuin yhteistyöorganisaatioihin
TYP:ssa. Verkostoyhteistyön toimivuuteen vaikuttavat monet asiat. Näitä ovat
yhteistyösuhteen historia ja paikalliset perinteet, yhteistyön määrä, organisaati-
oiden ja työntekijöiden arvostukset ja toimintatavat. Merkitystä on myös toimin-
nasta koetulla hyödyllä, miten toimivaa yhteistyö on ja sillä, minkä tasoista yh-
teistyösuhdetta kultakin yhteistyötaholta odotetaan. (Arnkil ym. 2008, 231.)

Euroopan komission määritelmän mukaan paikallinen sosiaalinen pääoma tarkoittaa välittävää organisaatiota – alue- tai paikallistasolla operoivaa – jolla on kykyä tarjota tukea ihmisille, jotka yhdistävät voimavaransa toteuttaakseen mikro-tason projekteja työllisyyden ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden edistämiseksi. (Kajanoja & Simpura 2000, 84.)

Karjalainen & Lahti (2001, 24 – 25) kirjoittavat pitkäaikaistyöttömien aktivoitumista ja työllistymistä tukevien hankkeiden eli aktiiviprojektien yleistymisestä 1990-luvun puolivälistä alkaen. Niihin on vuosittain saatu sekä Euroopan sosiaalirahaston varoja kuin myös kansallista rahoitusta. Projektit sijoittuvat paikallisten viranomaisten ja muiden toimijoiden väliin. Tämä ”rinnakkaisjärjestelmä” täydentää peruspalveluita ja omalla toimintaotteellaan kehittää yksilöllisiä polkuja vaikeasti työllistyville. Projekteissa voidaan innovoida ja kokeilla uusia käytäntöjä. Projektit sijoittuvat suhteessa peruspalveluihin esimerkiksi niin, että työhallinnolla on mahdollisuus saada tietyin kriteerein valitulle asiakasryhmälle palveluja Euroopan sosiaalirahaston (ESR) projektirahoituksella. Tämä auttaa työhallintoa ratkaisemaan aikaa ja erityistä asiantuntemusta vaativien asiakkaidensa palvelun järjestämistä. Samantyyppiset mahdollisuudet projektien hyödyntämiseen ovat sosiaalitoimella.

Yhtenä välittäjäorganisaatiotahona kolmas sektori on noussut yhdeksi paikallistason toimijaksi. Erityisesti se on osoittautunut aktiiviseksi sosiaalipalvelujen tuottamisessa ja yleisesti ottaen sellaisilla alueilla, joihin eivät markkinat eivätkä valtio tyydyttävästi yllä. (Kajanoja & Simpura 2000, 86.)

Julkisorganisaatioiden keskushallinnossa ei valtakunnan tasolla kuitenkaan tueta kehittämissuhteita ilman taustaintressejä. Sen takia paikallisprojektien toivotaan täydentävän julkisen sektorin palvelutuotannon aukkoja ja toisaalta tuottavan uusia toimivia ratkaisuja hyvinvointipolitiikan ongelmiin. Tavoitteena on, että onnistunut projekti tuottaa omat rajansa ylittäviä hallinnan käytäntöjä, joilla ihmisten arkista elämää voidaan hienovaraisesti ohjata entistä tehokkaammin ja laadukkaammin. Tällä tavoin projektimalli kunnioittaa paikallistason toimijoiden itsemääräämisoikeutta ja tarjoaa samalla otollisen tilaisuuden erilaisten interventioiden kokeilulle ja kehittämiselle. (Rantala & Sulkunen 2006, 148.)

Projektien vaikuttavuutta on vaikea arvioida sekä menetelmiä testata ja verrata. Yhteistä niille on kuitenkin se, että ne keskittyvät organisaatioiden, laadun ja tuottavuuden kehittämiseen ja välttelevät julkisen hallinnon ”likaista työtä” eli ihmisten elämään puuttumista. Samalla niiden taustalla vaikuttavat julkishallinnon kaksi rinnakkaista linjaa, jotka ovat markkina-arvoihin perustuva kustannustehokkuusajattelu ja asiakaslähtöinen hyvinvointiaate. Paisuneen laatu- ja talousarviointipuheen rinnalle tarvittaisiin välttämättä kokeellisten menetelmien soveltamista, ja näyttöön perustuvien mallien kehittäminen edellyttäisivät valtiollisten ohjausjärjestelmien kohentamista. (Rantala & Sulkunen 2006, 159 – 160.)

2.3.4 Hyvät käytännöt

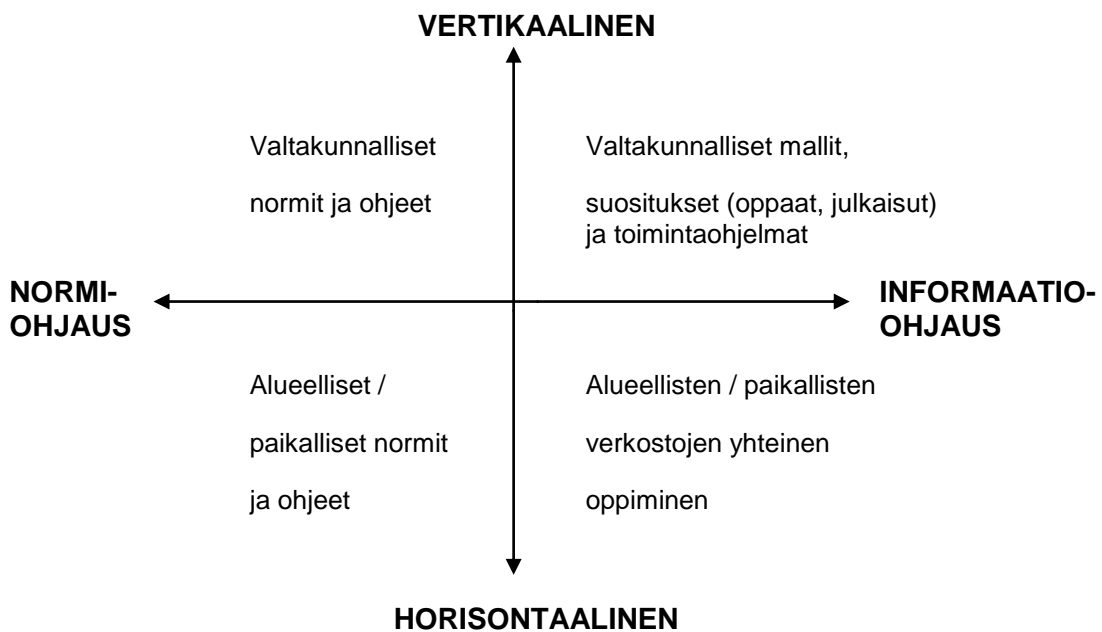
Hyvistä käytännöistä oppimisella tarkoitetaan menetelmää, jolla kerätään tarkoituksellisesti tietoa, vertaillaan ja parannetaan omaa toimintaa. Benchmarkingin lisäksi menetelmää nimitetään muun muassa esikuva-analyysiksi, vertaisanalyysiksi ja toimintovertailuksi. Siinä opitaan joltakin tai jostakin, joka on mahdollisimman lähellä maksimi- tai ideaalisuoritusta. (Viitala 2005, 372.)

Hyvillä käytännöillä tarkoitetaan TYP-työssä sitä, että hyödynnetään muissa palvelukeskuksissa käytössä olevia toimintamalleja. Benchmarking ja benchmarking perustuvat siihen, että halutaan parantaa jotakin tiettyä asiaa tai prosessia tai oppia toisen hyvästä toimintatavasta. Siinä valitaan toimija, joka on hoitanut kyseisen asian tai prosessin hyvin ja pyritään opettelemaan tämän toimijan toiminnasta ja tunnistamaan sen menestystekijät. (Ojala 2008, 244.)

Horisontaalisesti hyviä käytäntöjä syntyy esimerkiksi silloin, kun kehittämisprojektin ja paikallisen verkoston yhteisessä, dialogisessa oppimisprosessissa aktiivi-innovaatio juurtuu ja yleistyy (Karjalainen & Lahti 2001, 32). Vastaavasti hyvät käytännöt voivat yleistyä vertikaalisesti eli ylhäältä alas. Painavin ja laajimmin vaikuttava keino on säätää hyvät käytännöt lainsäädännöllä velvoittaviksi tai saattaa ne muulla valtakunnallisella normiohjauksella osaksi palvelujen perusrakenteita. Tällä tavalla vaikutetaan hallinnollisella ja poliittisella tasolla sekä kansallisesti että Euroopan Unionin sisällä. Vertikaalista hyvien käytäntöjen yleistämistä tapahtuu myös informaatio-ohjauksessa tiedonvälityksen ja julkaisutoi-

minnan keinoin. Yleensä ohjaus on sisällöllistä ja kannustavaa, ja informaation tuottaminen painottuu valtakunnallisesti sovellettavien mallien ja menetelmien esittelyyn. (Karjalainen & Lahti 2001, 33.)

Hyvien käytäntöjen yleistymisen edistämismuotoja hallinnon eri tasoilla on kuvattu seuraavassa kuviossa:



Kuvio 2. Hyvien käytäntöjen yleistymisen edistäminen hallinnon eri tasoilla (Karjalainen & Lahti 2001, 33).

Kuten kuviosta näkyy, hyviä käytäntöjä voidaan käyttää myös paikallisesti ja alueellisesti. Esimerkkeinä paikallisesta normiohjauksesta voivat kunnan päättävät elimet antaa palveluja ja toimintarakenteita koskevia normeja, joilla pyritään varmistamaan hyvien käytäntöjen juurtumista osaksi peruspalveluja. Alueellisesti saman voivat tehdä esimerkiksi työ- ja elinkeinokeskukset. Hallinnollisen ja poliittisen vaikuttamisen keinoja on mahdollista käyttää myös paikallisesti ja alueellisesti. (Karjalainen & Lahti 2001, 34.)

Omaan selvitykseeni liittyy läheisesti kuvion oikeassa alakulmassa näkyvä hyvien käytäntöjen yleistymisen paikallisen tai alueellisen vaikuttamisen, vuorovaikutuksen ja yhteisen oppimisen kautta. Hyvien käytäntöjen yleistymisen al-

kaa sieltä, missä ne syntyvätkin. Kun paikalliset toimijat verkostovuorovaikutuksessa, tai kuten tässä tapauksessa työvoiman palvelukeskuksissa työskentelevät kelalaiset ryhmätapaamisessa, tutustuvat toistensa tapaan toimia, reflektioivat omaa toimintaansa suhteessa uusiin käytäntöihin ja omaksuvat niitä soveltuvin osin osaksi omaa toimintaa. Tätä yhteistä oppimista on mahdollisuus laajentaa horisontaalisesti paikkakunnalta toiselle ja sitä voidaan kehittää myös seudullisena tai alueellisena toimintana. (Karjalainen & Lahti 2001, 34.)

2.3.5 Välityömarkkinat

Työvoiman palvelukeskusten asiakaskunta koostuu vajaakuntoisista ja moniongelmaisista henkilöistä. Vaikka tähtäimenä olisikin heidän kuntouttamisensa työkykyiseksi ja työllistymisensä avoimille työmarkkinoille, niin joidenkin kohdalla ajatus on täysin mahdoton. Näissä tilanteissa pitää olla tarjottavana matalamman työllistymisen työpaikkoja, joissa asiakkaat pääsevät kokeilemaan työelämää lievemmissä olosuhteissa. Tällaisia työpaikkoja kutsutaan välityömarkkinoiksi.

Välityömarkkinoilla tarkoitetaan työ- ja elinkeinoministeriön määritelmän mukaan ”työskentelymahdollisuuksia sekä työllistymistä edistäviä ja työssä selviytymistä tukevia palveluja, joita tarjotaan avoimille työmarkkinoille sijoittumisessa eri syistä vaikeuksia kohdanneille työnhakijoille” (von Hertzen ym. 2010, 18). Toisin sanoen välityömarkkinoilla tarkoitetaan sellaisia työpaikkoja, joihin pääsee vaatimattomallakin koulutuksella tai alentuneella työkyvyllä. Ne ovat vaihtoehtoja työttömyyden ja niin sanotun normaalin palkkatyön välissä. Tarkoituksena on tarjota pitkäaikaistyöttömille pitkäkestoisia työpaikkoja, joissa on otettu huomioon erityisesti heidän työllistymistarpeitaan. Kyse voi olla työuran pitkäjänteisestä rakentamisesta koulutuksen tai muiden tukitoimien avulla lopulta mahdollisimman normaaliin työhön ja työsuhteeseen.

Kolmannen sektorin toimijoilla on kolme erilaista roolia työllistämispalveluiden tarjoajana. Ensinnäkin ne voivat keskittyä palvelutuotantoon, jolla on samalla työllisyysvaikutuksia, toiseksi työllistymisen aktiiviseen tukemiseen ja ohjaukseen, tai kolmanneksi työ- ja toimintakyvyn nostamiseen eli kuntoutukseen.

(von Hertzen ym. 2010, 3.) Kolmas sektori pystyy tarjoamaan niin sanottuja pehmeitä työpaikkoja, joissa keskeistä ei ole niinkään työn kannattavuus, vaan työn tekemisen kokeminen tärkeäksi (von Hertzen ym. 2010, 33).

Tarkemmin määriteltynä välityömarkkinat on jaettu kahtia: siirtymätyömarkkinat ja välittävät työmarkkinat. Siirtymätyömarkkinoilla työnhakijoilla on edellytyksiä työllistyä avoimille työmarkkinoille. Siirtymiä työttömyydestä työhön yritetään tukea ammattitaidon parantamisella sekä erilaisilla taloudellisilla tuilla ja toimenpiteillä. Välittävillä työmarkkinoilla aktiivisen sosiaalipolitiikan toimenpiteillä puolestaan pyritään ylläpitämään asiakkaan työkykyä, parantamaan elämänlaatua ja luomaan työllistymisedellytyksiä. (Arnkil ym. 2008, 100.)

Käytännössä välittävät työmarkkinat ovat hyvin lähellä työvoiman palvelukeskusten ideologiaa. Palvelukeskusten katsotaan olevan merkittäviä asiantuntijoita välityömarkkinoiden kehittämisessä ja niiden kannanottoja tulisi kuunnella välityömarkkinahankkeissa. Valtakunnallisella tasolla välityömarkkinat asettuvat talous-, työllisyys- ja sosiaalipolitiikan risteyskohtaan. Hallituksen reformistrategia tähtää työllistyvyyden ulkoisiin ehtoihin, millä tarkoitetaan interventioita itse työmarkkinoihin ja työpaikkarakenteeseen yhtenä tavoitteena juuri välityöpaikkojen kehittäminen. (Arnkil ym. 2008, 292 – 293.)

Välityömarkkinat eivät toistaiseksi ole ottaneet kovin isoa roolia yhteiskunnassa. Niiden kehittämiseksi tarvitaan nykyistäkin vahvempaa yhteistyötä ja keskustelua muun muassa resursseista, tiloista ja työnjaosta toimijoiden kesken. Sen lisäksi, että asiakasohjausprosessi saadaan toimivaksi ja väylät työmarkkinoille käytettävissä oleviksi, pitää välityömarkkinoita tehdä tunnetuksi elinkeinoelämälle ja yrityksille. Tällainen ”brändäys” edellyttää välityömarkkinastrategian laatimista, ja sellainen pitäisi olla kehitteillä keskushallinnon tasolla.

2.4 Työvoiman palvelukeskukset työhallinnon ja kuntien kannalta

Mitä hyötyä eri tahoille on työvoiman palvelukeskusten toiminnasta? Kunnalle ja sen sosiaalitoimelle se tarjoaa oivan yhteistyörakenteen hoitaa vaikeasti työllistyvien työhön kuntoutumista. Työvoiman palvelukeskusten rakenne helpottaa

yhteistyötä niin työhallinnon kuin Kelan ja sosiaali- ja terveydenhuollon kanssa. Kunkin hallinnonalan henkilö tai henkilöitä on joko fyysisesti palvelukeskuksessa paikalla tai sitten he ovat tavoitettavissa konsultointiperiaatteella. Useimmissa palvelukeskuksissa on terveydenhoitaja tekemässä terveystarkastuksia ja toimimassa yhteishenkilönä muuhun terveydenhuoltoon. Toimeentulo- ja muissa sosiaalialaan liittyvissä kysymyksissä auttaa palvelukeskuksen sosiaalityöntekijä joko itse tai yhteistyöverkkonsa avulla. Kelan kautta mukaan saadaan sekä kuntoutuksen että muiden sosiaaliturvaetuksien asiantuntemus.

Työvoiman palvelukeskusten työstä on hyötyä työ- ja elinkeinotoimistoille erityisesti siinä, että vaikeasti työllistettävät ja pitkäaikaistyöttömät on mahdollista pääosin ohjata TYP-erityispalveluun ja työ- ja elinkeinotoimistossa voidaan keskittyä muiden työnhakija-asiakkaiden asioihin. Näin TYP-toiminta nähdään selkeänä lisäresurssina työvoimahallinnossa. (Arnkil ym. 2008, 231.)

Karjalainen ym. (2008, 44 - 45) ovat todenneet, että työministeriön vuonna 2007 tekemän kyselyn mukaan eniten TYP-toiminnasta ovat hyötyneet kunnat. Niissä suurin odotus kohdistuu toimeentuloasiakkaiden ja työmarkkinatueltä pudonneiden työllistymiseen tai ainakin työnhakijaksi kuntoutumiseen niin, ettei passiivisen työmarkkinatuen rahoituksellinen kuntaosuus kasvaisi. Sen lisäksi kunta-toimijat odottavat TYP-toiminnan vähentävän muiden sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden käyttöä, parantavan viranomaisten välistä yhteistyötä, lisäävän ihmisten elämänhallintaa ja osallisuutta, selvittävän asiakkaiden työ- ja toimintakykyä sekä luomaan asiakkaille polkuja työmarkkinoille.

Vaikka hyötyjä löytyy, niin silti kunnan hallinnon näkökulmasta TYP-työtä pidetään usein menoeränä eikä tuottavana toimintana. Yhtenä syynä tähän on, että TYP-toiminnasta kunnalle koituvat hyödyt eivät ole yksiselitteisiä ja välittömiä, vaan välillisiä ja viiveellä esille tulevia. Joka tapauksessa TYP-toiminta on kunnille lisäresurssi, jonka erityisasiantuntemuksen ja -palvelun avulla voidaan saada selvyyttä työttömien tilanteisiin ja toteuttaa aktiivista sosiaalipolitiikkaa. Koska asiakkaiden elämäntilanteet ovat vaikeita, tulokset ovat usein enemmänkin välituloksia ja luonteeltaan hyvinvointipoliittisia. Niillä voi olla kuitenkin suuri merkitys kuntalaisten hyvinvoinnin kannalta. (Karjalainen ym. 2008, 46.)

Vaikka kuntapuolen edut näyttäisivät olevan kiistattomat, näitä ei joko aina nähdä tai niihin ei sitouduta. Esimerkkinä tällaisesta on vuosia kestänyt epäselvyys kunnan sosiaalitoimen oikeudesta ja velvollisuudesta luovuttaa Kelalta kuukausittain saamansa lista vähintään 500 päivää työmarkkinatukea saaneista asiakkaista TYP:lle toimenpiteitä varten. Joillakin paikkakunnilla tämä lista annettiin TYP:lle työvälineeksi, mutta kaikilla ei. Tämä on vain yksi pieni osoitus kunnan toiminnasta, mutta laajemmin nähtynä kunnan toimilla ja erityisesti sillä, miten alueen sosiaalipalvelut on järjestetty, on olennainen vaikutus TYP-toimintaan.

Yhteistyö perusterveydenhuollon ja TYP:n välillä vaihtelee suuresti paikkakunnittain. Joissakin TYP:issa on terveydenhoitaja paikalla kokoaikaisesti, joistakin se puuttuu kokonaan. Luonnollisesti tämä vaikuttaa toimintatapoihin. Niillä paikkakunnilla, joissa on TYP:ssa oma terveydenhoitaja, hän haastattelee, tekee terveystarkastuksia ja ohjaa asiakkaan tarpeelliseksi katsomiinsa palveluihin ja tutkimuksiin. Näitä tutkimuksia voivat olla muun muassa perusterveydenhuollon tai ostopalveluiden kautta tapahtuvat työkyvyn arvioinnit, oman terveyskeskuslääkärin vastaanotolle ohjaaminen sekä terveyskeskuksen konsulttilääkärin paperikonsultaatiot. Joskus asiakas saa avun ongelmiinsa jo kahdenkeskisen keskustelun kautta.

TYP:ssa on tehty myös niin sanottuja ELMA-selvityksiä. Lyhenne tulee sanoista eläkemahdollisuuksien selvittäminen. ELMA-selvittelyillä tarkoitetaan asiakkaan lähettämistä sitä varten varatuilla määrärahoilla tarkoituksenmukaisiin työkyvyn selvityksiin kulloinkin kyseessä olevan terveydenhuollon asiantuntijoille, esimerkiksi erikoislääkärille, neurologisiin tai muihin vastaaviin tutkimuksiin tai eri osatekijöistä koostuviin selvityksiin. Nykyisin toimintaa ollaan siirtämässä takaisin työ- ja elinkeinotoimistojen perustyönvälityksen yhteyteen tai sitä tullaan toteuttamaan nykyistä enemmän osana perusterveydenhuoltoa tai tarvittaessa ostopalveluna.

ELMA-selvitykset ovat yksi työväline, jolla pyritään vähentämään rakennetyötömyyttä ja tavoitellaan eläkehakemusten läpimenoa. Asiakkaiden kannalta eläkeselvittelyyn pääseminen voi olla ratkaisevan tärkeitä, koska sitä kautta voi löytyä pysyvä ratkaisu hankalaan työkyky- ja toimeentulo-ongelmaan. ELMA-

selvitykset kuuluvat yhtenä osana työhallinnon tulostavoitteisiin. Niiden tekeminen TYP:ssa nähdään periaatteellisena linjauksena: suuntaudutaanko palvelussa asiakkaan työelämään paluuseen vai sieltä poistumiseen. Kummassakin tapauksessa on kuitenkin kyse työkyvyn arvioinnista. ELMA-selvitysten tekeminen edellyttää asiantuntemusta, vie työaikaa sekä kuluttaa ostopalveluresursseja. (Arnkil ym. 2008, 248 – 249.)

2.5 Työvoiman palvelukeskukset Kelan kannalta

Kela hoitaa yhteiskunnallisia tehtäviään sitä koskevan lainsäädännön, toiminta-ajatuksen, toimintaa ohjaavien arvojen sekä strategisten päämääriensä mukaan. Kelan arvot ovat osaava, uudistuva, yhteistyökykyinen ja ihmistä arvostava. Toiminta-ajatuksena on turvata väestön toimeentulo, edistää terveyttä ja tukea itsenäistä selviytymistä. Työvoiman palvelukeskusten työhön nämä kaikki sopivat erinomaisesti. Silti Kelan osallistuminen TYP-toimintaan on jäänyt varsin vähäiseksi. Vaikka asiakas- ja yhteiskunnallinen vaikuttavuus sosiaaliturvan toimeenpanoineen ja sosiaaliturvan kehittämiseen, ovatkin Kelan päämääriä, ne eivät riitä syyksi osallistua vahvasti palvelukeskustyöhön. Toiminnasta pitää saada itselle enemmän hyötyä ja tuottaa lisäarvoa.

Mitkä ovat sitten Kelan saamat hyödyt työvoiman palvelukeskuksen toiminnasta? Niitä ovat etenkin moniammatillisen valmistelun ja yhteistyön paraneminen (Arnkil ym. 2008, 232). Osallistumalla TYP-toimintaan Kela on mukana aktiivisen sosiaalipolitiikan toimeenpanossa käytännön tasolla. Paikallisella ja seudullisella tasolla se saa mielipiteensä esille, ja niillä on todella myös vaikutusta käytännön tason toimintaan.

Tiedottamalla ja kouluttamalla Kela pystyy tuomaan kulloinkin ajankohtaisia ja tärkeitä etuusasioita esille. Lisäksi työvoiman palvelukeskusten asiakkaille tarjoama palvelu vähentää painetta Kelan toimistojen asiakaspalveluun. Sama vaikutus on sillä, että työ- ja elinkeinokeskusten sekä kuntapuolen henkilöstö palvelukeskuksessa voivat konsultoida helposti tavoitettavaa kelalaista. Usein monimutkaiset asiakastilanteet selviävät parhaiten asiakkaan ja eri toimijatahojen yhteisessä tapaamisessa.

Erityisesti asiakkuuden alkamisessa Kelan rooli on tärkeä. Silloin selvitetään, saako asiakas kaikki ne etuudet, mitä tarvitsee ja mihin hänellä on oikeus. Taloudellinen turva on olennainen, sillä se on pohja kaikelle muulle toiminnalle. Alkuvaiheessa TYP:n kelalainen katsoo myös asiakkaan terveystilannetta ja työkykyä ja sitä, mistä mahdollisista kuntoutuksen etuuksista asiakas hyötyisi. Monet työvoiman palvelukeskusten asiakkaat ovat kuntoutusmielessä juuri Kelan kohderyhmää. Ammatillisesta kuntoutuksesta heille voivat soveltua kuntoutustarveselvitys tai –tutkimus, työkokeilu sekä yksilöllinen tai kohderyhmittäin suunniteltu kuntoutuskurssi.

Karjalaisen ym. (2008, 70) tutkimuksen mukaan Kelan asiantuntemusta kuntoutusasioissa pidetään tärkeänä ja sen toivotaan vielä vahvistuvan. Kuitenkin Kelan resurssipanostusta pidetään melko vaatimattomana ja sen odotetaan kehitettävän tavoitteitaan suhteessa TYP-toimintaan tai palveluun suhteessa TYP:n asiakaskuntaan. Koska tällä hetkellä Kelan ammatillisella kuntoutuksella pystytään melko huonosti tukemaan niiden kuntoutujien työhön paluuta, joilla ei ole työsuhdetta, tarvittaisiin työelämälähtöisempien kuntoutuspolkujen suunnittelemista ja järjestämistä (Lindh 2007, 24).

”Kelan kuntoutusmahdollisuuksien tarjonta on aika kapea TYP-asiakkaita ajatellen. Useinkaan ammatillisesti eivät kriteerit täyty, kuten työkyvyttömyyden uhka jne. Lisäksi useimmilla on tarve ns. matalan kynnyksen kuntoutukseen, sosiaalisen kuntoutuksen/elämänhallinnan, päihde jne., mitä nykyiset harkinnanvaraiset pitkäaikaistyöttömillekään tarkoitetut kuntoutusjaksot eivät palvele, vaan edellyttävät asiakkaan toimintakyvyltä jo enemmän mihin pystyvät.” (Web-kysely 5/2010)

Vuosien kuluessa Kela ei ole jostain syystä halunnut ottaa siltä odotettua isompaa roolia työvoiman palvelukeskustyössä. Yhteispalvelukokeilun johtopäätöksissä (5/2004) Kelan on todettu olevan tarpeellinen osapuoli, mutta sen osallistuminen on ollut epäselvää. Sen jälkeen kehitys on ollut myönteistä, kun TYP-työn väliraportissa (11/2006) Kelan osallistumiseen on oltu aiempaa tyytyväisempiä. Määrällinen osallistuminen on ollut vaatimatonta, mutta laadullinen osallistuminen ja kiinnostus TYP-toimintaan on lisääntynyt. Myös Kelan johto on ollut mukana aktiivisemmin. Loppuraportin (3/2008) mukaan Kelan asiantuntemus on ollut TYP:en käytettävissä. Kuitenkin Kelan rooli on ollut enemmän reaktiivinen, kysyntään vastaava, kuin palveluita kehittävä. Jatkokehitystavoitteiksi

Kelalle on annettu tehtävänsä määrittäminen osana TYP-toimintaa valtakunnallisesti. Haasteeksi on annettu lisäksi Kelan kuntoutustoimenpiteiden lisääminen ja kehittäminen vaikeasti työllistyville. (Arnkil ym. 2008, 309.)

Edellä mainitusta loppuraportista on kulunut jo kaksi vuotta eikä tilanne ole Kelan osallistumisen kannalta juurikaan muuttunut. Kelan sitoutuminen TYP-toimintaan ei edelleenkään ole kovin vahvaa; lähinnä se yhä vastaa muiden TYP-toimijoiden kyselyihin ja yhteistyöpyyntöihin. Silti jotain pientä edistymistäkin on tapahtunut: on kehitelty ammatillisia kuntoutuskursseja paikallisten palveluntuottajien kanssa juuri palvelukeskusten kohderyhmään kuuluville pitkäaikaistyöttömille, joilla on terveydellisiä ongelmia. Huomattava edistysaskel Kelan roolin nostamisessa olisi varmasti, mikäli tulevaisuudessa valtakunnallisten tänä vuonna laadittujen linjausten mukaan kaikkien TYP-toimijoiden pitäisi fyysisesti sijaita yhteisissä tiloissa. Muutos vaatisi Kelan vakuutuspiirejä resurssimaan toimintaansa useimmissa työvoiman palvelukeskuksissa ainakin jossain määrin uudella tavalla.

2.6 Valtakunnallinen, alueellinen ja paikallinen taso

Työ- ja elinkeinoministeriö (entinen työministeriö), sosiaali- ja terveysministeriö, Suomen Kuntaliitto ja Kansaneläkelaitos ovat keskushallintotason toimijoina sopineet TYP-toiminnasta ja asettaneet sille väljät valtakunnalliset tavoitteet. Toistaiseksi ne ovat periaatteellisina kannanottoina ohjanneet toimintaa. Tähän lienee kuitenkin tulossa vähitellen muutosta ja TYP:t ovat vuosi vuodelta tietoisemmin asettaneet paikallisia tai seudullisia tulostavoitteita toiminnalleen. Työvoiman palvelukeskusten toiminta määrittyy asetettujen tavoitteiden kautta:

- rakenteellisen työttömyyden vähentäminen
- työttömyyden perusteella maksettavien toimeentulotukimenojen ja työmarkkinatuen vähentäminen
- aktivointiasteen ja työmarkkinatuen aktiiviosuuden nostaminen
- asiakkaiden työ- ja toimintakyvyn sekä aktiivisen elämän ja osallisuuden lisääntyminen. (Karjalainen ym. 2008, 32.)

TYP-toiminta on yksi osatekijä Suomen kansallisessa työllisyyspolitiikassa ja sen erityistehtävä on edistää erityisesti pitkäaikaistyöttömien työllisyyttä. Näin työvoiman palvelukeskusten toiminta voidaan nähdä eurooppalaisen työllisyys- ja aktivointipolitiikan johdonmukaisena jatkeena maassamme. Työllistyvyys on EU:n työllisyysstrategian keskeinen käsite ja työllistyvyyden edistäminen hyvin keskeinen periaate. Työllistyvyys löytyy monien erillistavoitteiden taustalla olevana tavoitteena ja työllistyvyyden edistäminen puolestaan kattaa mm. koulutusta, kuntoutusta ja kannustavaa sosiaaliturvaa. (Arnkil ym. 2008, 282.)

Valtion ohjaus ja kontrolli hyvinvointipolitiikan toteuttamisesta on vähentynyt tuntuvasti 1990-luvulta lähtien. Hyvinvointipoliittiset valinnat ja ratkaisut tehdään nykyisin yhä useammin kunnissa. Näin on syntynyt kuntakohtaisia eroja palveluihin. Suomi on jakaantunut entistä selvemmin tulonsiirtojärjestelmästä huolehtivaan valtioon ja hyvinvointipalveluista vastuun kantaviin kuntiin. Yleismaailmalliset hyvinvointitavoitteet ovat silti olemassa, mutta nyt niitä toteutetaan joko suosituksilla tai velvoittamalla kunnat järjestämään palvelut alueellaan parhaaksi katsomallaan tavalla. Kunnat vastaavat paikallisiin tarpeisiin lainsäädännön edellyttämällä tavalla omien prioriteettiansa ja mahdollisuuksiensa mukaan. Niinpä valintoihin vaikuttavat sekä poliittinen tahto että käytettävissä olevat resurssit. Tällä tavalla valtio on hyväksynyt muutoksen seurauksena tulleet kuntakohtaiset erot. (Raunio 2004, 185.)

Valtiollisten hallintajärjestelmien muutos on ollut viime vuosikymmenten aikana yksi teollistuneiden yhteiskuntien megatrendeistä. Muutoksia on tehty sekä ylikansallisten että kansallisten vaatimusten ja tarpeiden vuoksi. Yhteiskunnallisten toimijoiden, kuten poliittisten, hallinnollisten ja kansalaisyhteiskunnallisten toimijoiden on katsottu täydentävän toisiaan ja työskentelevän vahvistuvassa riippuvuussuhteessa toisiinsa. Valtiolliset instituutiot ovat edelleen vastuussa, mutta niiden toimintakyky on heikkenemässä. Tällaisessa tilanteessa poikkihallinnollisten, sektoreita ylittävien ja hallintotasoja leikkaavien koordinoituneiden mekanismien tarve kasvaa. (Rantala & Sulkunen 2006, 72.)

Edellä mainitut seikat koskevat myös työvoiman palvelukeskuksia. TYP-reformi perustuu sopimukseen työ- ja elinkeinoministeriön (ent. työministeriö), sosiaali-

ja terveysministeriön, Kuntaliiton ja Kelan kanssa. Kunnat päättävät sosiaali- ja terveydenhuollon osalta TYP-toiminnan toimeenpanosta toteuttaen paikallista tai seudullista kuntapolitiikkaa. Työhallinnon ohjaukset käytännöt taikka Kelan toimintaperiaatteet eivät niitä koske. Niinpä TYP-reformin valtakunnallisessa toimeenpanossa on keskushallintotasolla eräänlainen ohjauksellinen tyhjiö sektoreiden välissä. Koska työhallinnon ohjausjärjestelmää on voitu käyttää uudistuksen toimeenpanossa, työ- ja elinkeinoministeriö on asettanut ohjaus- ja hankeryhmän. Näillä ryhmillä ei kuitenkaan ole lakisääteisiä yhteisvaltuuksia TYP-reformin toimeenpanon ohjaamisessa. Sen sijaan niillä on tärkeä rooli verkosto-toiminnan neuvotteluissa ja yhteistapaamisten järjestämisessä myös kentän toimijoiden kanssa. (Arnkil ym. 2008, 187.)

”Viime joryssä kerrottiin, että TEM on antanut ohjeistukset TYP:ten asiakaskunnan rajauksista esim. vähintään 50 % asiakaskunnasta oltava vähintään 500 päivältä työmarkkinatukea saaneita... Mikä helpotus sekin! Jos saataisiin jotain tukea toiminnalle ja pohjaa, miltä ponnistaa. Muuten on epävarmuutta kaikki...”
(Oma muistiinpano 26.4.2010)

TYP-toiminta on erityislaatuista, sillä se on eri hallinnonalojen väliin sijoittuvaa pysyvää toimintaa eikä vain määräaikaista tai satunnaisesti toteutuvaa yhteistyötä. Hallinnonalojen väliin sijoituessaan vastuusuhteet eivät ole kaikilta osin selkeitä ja toimintaan osallistuminen on monimutkaista. Niinpä työvoiman palvelukeskuksille on luotu eräänlainen välitilan suunnittelu-, hallinto- ja johtamisjärjestelmä. Asia on ratkaistu niin, että työvoiman palvelukeskukset ovat hallinnollisessa mielessä työ- ja elinkeinotoimistojen ja kunnan sosiaali- ja terveystoimen jatkeita. Toiminnallisesti ne ovat koordinoitun asiakaspalvelun yksiköitä. Haasteelliseksi niiden toiminnan tekevät organisaatioiden erilaiset tavat toimia ja tähdätä yhteisiin tavoitteisiin. Jotta yhteistyö toimisi, tarvitaan sekä valtakunnallisia että paikallisia ja seudullisia ohjaus- ja johtamisrakenteita. (Arnkil ym. 2008, 212.)

Emo-organisaatioiden palveluihin verrattuna TYP-palvelu on erityispalvelua. Asiantuntijuus korostuu palvelussa ja työ painottuu työllistymisen erityiskysymyksiin. Näitä ovat esimerkiksi työ- ja toimintakyvyn arviointi, psykososiaalinen ja ammatillinen kuntoutus sekä yksilöllinen palvelu- ja tukiprosessi. Erityispalvelu edellyttää kuitenkin toimivaa yhteistyötä peruspalvelujen kanssa sekä asiak-

kaiden ja vastuunoton tarkoituksenmukaisia siirtymiä palveluntarjoajien kesken. Ideaalitulanteessa erityispalvelun tavoitteena on kuntouttaa asiakasta työmarkkinoille tai auttaa häntä muilla keinoin työllistymään, jotta hän ei enää palaisi peruspalveluun. Käytännössä näin ei kuitenkaan eri syistä aina tapahdu. (Arnkil ym. 2008, 208 – 209.)

Työvoiman palvelukeskusten on jatkuvasti lunastettava oikeutuksensa ja oma paikkansa yhteiskunnassa. Vaikka erilaisin selvityksin ja paikallisin ja seudullisin tuloksien on kyetty useasti todistamaan, että TYP-toiminnan luonteista kokonaisvaltaista palvelua vaikeasti työllistyvälle asiakaskunnalle tarvitaan kautta koko maan, niin silti toimintaa kyseenalaistetaan. Nykyisessä tehokkuuteen perustuvassa yhteiskunnassa on vaarana unohtua aina välillä se, minkä lähtökohdan vuoksi työtä tehdään.

Valtakunnallisella tasolla työvoiman palvelukeskusten tehtäviksi on määritelty asiakkaan työ- ja toimintakyvyn arvioiminen ja heidän työmarkkinavalmiuksien ja työllistymisedellytystensä parantaminen. Ensisijaisia asiakkaita ovat pitkään työttömänä olleet työmarkkinatuen ja toimeentulotuen asiakkaat, joiden työllistyminen edellyttää moniammatillista tukea. Kyseisestä kohdejoukosta vähintään 500 päivää työmarkkinatukea saaneet ovat etusijalla. Toissijaisia asiakkaita katsotaan olevan henkilöt, joiden työttömyys uhkaa pitkittyä ja jotka tarvitsevat intensiivisempää palvelua ja moniammatillisuus auttaa siinä. Asiakkailta edellytetään lisäksi, että heillä on motivaatiota käyttää TYP:n palveluja, tavoitteena sijoittua työmarkkinoille ja heillä on riittävät sosiaaliset ja terveydelliset valmiudet hyödyntää TYP-palveluja. Niinpä esimerkiksi työkykyä haittaavat terveys- ja päihdeongelmat pitää hoitaa ennen TYP-palvelun aloittamista.

”Uusien asiakkaiden ohjaamisessa perustyönvälityksestä on ongelmana heidän kiireensä: ei aikaa läheteiden kirjoittamiseen. Tästä aiheutuu turhaa työtä TYP:ssä, ja asiakkaat ovat motivoitumattomia. Mutta on lähetekäytännössäkin epäselvyyttä; muutoksia on ollut niin paljon, ettei nykykäytäntöä muisteta. Jatkuvasti on epäselvyyttä siitä, ketkä voidaan ohjata TYP:n asiakkaiksi.” (Oma muistio 28.8.2009)

Valtakunnallisten asiakaskriteerien lisäksi paikallistasolla on mahdollista tarkemmin sopia asiakkaaksi ohjaamisen menettelytavoista, asiakasmääristä ja siitä, mihin palvelukeskuksen asiakkaat asiakkuuden päättyessä ohjataan ja

miten asiakkaan tarvitsemat palvelut ja tuki järjestetään. Näistä tarkemmista kriteereistä voidaan päättää esimerkiksi TYP:n paikallisessa hallituksessa tai johtoryhmässä. (Arnkil ym. 2008, 240.)

On kuitenkin huomattava, että resurssit TYP-toimintaan on saatu tietyillä kriteereillä. Merkittävin tällainen kriteeri on, että esimerkiksi tietyn osuuden asiakaskunnasta on oltava vähintään 500 päivältä työmarkkinatukea saaneita. Nyt useissa TYP:issa on varhaisempi puuttuminen eli asiakaskohderyhmän suunnittaminen vähemmän aikaa työttömänä olleisiin on yleistynyt. Tämä suuntaus ei voi jatkua loputtomiin, sillä mikä muu taho jatkossa palvelee pitkään työttömänä olleita, ellei se ole työvoiman palvelukeskus. Tähän asiaan valtakunnallinen ohjausryhmä tulee ottamaan kantaa. (Hallitusneuvos Päivi Kerminen, TEM, 15.12.2009.)

Valtakunnallisen tason linjauksia toivotaan erityisesti palvelun päättämiseen ja sen selkeyttämiseen, missä kulkee vastuunjaon raja valtion ja kuntien kesken niiden asiakkaiden kohdalla, joille ei löydy sopivaa ratkaisua. Palvelun päättämisessä löytyykin vielä paljon kehitettävää. Kunnan ja työhallinnon väliltä puuttuvat vielä pitkälti yhteistyömallit, joiden avulla voitaisiin auttaa niitä henkilöitä, joille ei löydetä selkeätä ratkaisua. Jossain tapauksessa kyseeseen tulevat erilaiset välityömarkkinoiden palvelut ja toisinaan kyse on myös selkeämmin hoidollisista palveluista esimerkiksi mielenterveys- ja päihdehuollossa. (Arnkil ym. 2008, 262.)

Yksi tapa helpottaa asiakkuuden päättämistä on pitää palvelu selkeästi määräaikaisena. Tällöin asiakkaalle kerrotaan jo palvelun alkaessa, että asiakkuus tulee kestämään enintään tietyn ajan, esimerkiksi kolme vuotta, ja silloin viimeistään tehdään loppuarvio tilanteesta. Mutta mikä on se taho, jonne asiakas silloin siirtyy?

Verkostoseminaarissa 16.12.2009 luentoineen neuvottelevan virkamiehen Päivi Haavisto-Vuoren (TEM) mukaan työvoiman palvelukeskusten asiakasohjaus on erityisessä tarkastelussa. Palvelukeskusten asiakaskunnat vaihtelevat suuresti, samoin asiakkuuksien kestoajat ja niiden päättämiset erilaisine muihin

palveluihin ohjaavine ”saattomalleineen”. Valtakunnallisia tavoitteita on harkittu, sillä ne ohjaavat ja linjaavat omalta osaltaan toiminnan sisältöä. Määrällisiä tavoitteita on melko helppoa mitata, mutta ne ovat herättäneet arvostelua aina. Laadullisia tavoitteita toivotaan, mutta tyydyttävätkö ne taustaorganisaatioita? On kuitenkin selvää, että ”jos valtakunnallisia tavoitteita ei ole määritelty, niin ei voida palkita tai tuomita”.

Pitkäaikaistyöttömyys on yhteiskunnan rakenteellinen kysymys, joten TYP-toiminnassa saadaan tuntumaa yhteiskunnan rakenteiden muutoksiin ja niiden aiheuttamiin vaikeisiin asiakastilanteisiin. Tämä näkyy konkreettisesti vaikkapa niin, että kuntoutumisen ja aktivoitumisen jälkeenkään asiakas ei pääse kuin lyhyiksi jaksoiksi ”käymään” työelämässä. Jos asiakas palaa sosiaalitoimen asiakkaaksi, ei hänelle silti useinkaan ole tarjolla toimintakykyä ylläpitävää arkipäivän toimintayhteisöä. TYP:n työntekijät tekevät näitä havaintoja ja erällä paikakunnilla onkin jo kehittynyt rakenteellisiin kysymyksiin vaikuttamisen tapoja. (Karjalainen ym. 2008, 63.) Miten tämä tieto saataisiin esille, analysoitua ja raportoitua ja tulokset välitettyä yhteiskunnallisella tasolla päätösten teon pohjaksi?

Palvelujen oikea-aikaisuus on aina haasteellista kaikelle moniammatilliselle työskentelylle. Miten sovittaa yhteen eri toimijoiden palvelut ja miten varmistaa palveluketjujen toimivuus? Toimenpiteiden oikea-aikaisuutta estää usein valtion ja kuntien toimenpide- ja etuusjärjestelmien yhteensopimattomuus. Joskus asiakkaan kannalta järkevä siirtyminen palvelusta toiseen voi katketa, olla asiakkaan kannalta epäedullinen tai täysin mahdoton etuusjärjestelmien yhteensopimattomuuden vuoksi. (Arnkil ym. 2008, 257.)

Karjalaisen ym. (2008, 68) selvityksen mukaan asiakkaat ovat yleisesti ottaen olleet hyvin tyytyväisiä työvoiman palvelukeskusten palveluun. TYP-palvelu koetaan joustavaksi, yksilölliseksi ja monipuoliseksi. Luottamukselliset suhteet työntekijöihin, avoimet ja kannustavat keskustelut sekä aidosti asiakkaasta kiinnostunut asenne työntekijöiden parissa ovat auttaneet asiakkaita vaikeassa tilanteessa eteenpäin. Joillekin asiakkaille terveyspalveluilla on ollut heidän kokemustensa mukaan ratkaiseva merkitys fyysisen kunnon ja mahdollisesti sen

lisäksi itseluottamuksen lisääntymiseen. Tällä on sittemmin ollut edellytyksenä tilanteen eteenpäin menolle: koulutukseen pääsulle tai työllistymiselle.

Yksilöllisessä palveluprosessissa terveystalvelut toteutuvat eri tavoin ja niiden merkitys vaihtelee, mutta yleisesti ottaen TYP-palvelussa terveystalvelujen ja kuntoutuksen merkityksellisyys fyysisten ongelmien hoidon ja kuntoutuksen lisäksi painottuu selkeästi myös psyykkisten valmiuksien vahvistamiseen. Koska terveydentilaongelmat ovat yleisiä työvoiman palvelukeskusten asiakaskunnalle ja niiden takia työllistymismahdollisuudet koetaan heikkoina, niin asiakkaiden kokeman huolen vähentyminen terveydentilastaan TYP:n moniammatillisen otteen seurauksena on merkittävä tutkimustulos. (Karjalainen ym. 2008, 68.)

2.7 Katsaus pohjoismaisiin järjestelmiin

TYP-verkostoseminaarissa 12.11.2010 luennoineen tutkija Peppi Saikun (Terveysteden ja hyvinvoinnin laitos) mukaan samankaltaisia asioita käsitellään kaikissa pohjoismaissa. Yhteisenä tavoitteena on työurien pidentäminen, sairaus- ja eläkejaksojen vähentäminen ja yleinen aktivointi. Yleisenä pyrkimyksenä on päästä tiettyyn työhön kytkeytyvästä työkyvyn arvioinnista laaja-alaisempaan yksilöllisten resurssien ja työelämän vaatimusten arviointiin ja terveydellisiin tekijöihin keskittyvästä arvioinnista työmarkkinat, yksilölliset sekä sosiaaliset ja taloudelliset tekijät huomioivaan arviointiin. Ainakin Tanskassa ja Norjassa moniammatillinen palvelu muistuttaa Suomen TYP-toimintaa.

Tanskaan yhdistetään niin sanottu Tanskan malli. Mallilla tarkoitetaan yleisesti ottaen sitä, että työntekijöiden irtisanomissuoja ei ole kovin vahva, mutta vastaavasti työttömyyskorvaukset ovat varsinkin työttömyyden alussa melko hyvät. Työttömyyskorvausten saaminen edellyttää kuitenkin osallistumista aktiivitoimenpiteisiin. (ams.dk/Arbejdsmarkedsstyrelsen.)

Yksilön resurssit suhteessa työmarkkinoiden vaateisiin arvioidaan, kun henkilö hakee sairauspäivärahaa, kuntoutusta, työajan joustoa (flexijob) tai varhennettua eläkettä. Työkyvyn arviointi on prosessi, joka sisältää keskustelut asiakkaan kanssa, tiedon keräämisen eri tahoilta sekä mahdollisesti erillisen työkyvyn ar-

viointijakson työlinikalla, työharjoittelun tai muuta vastaavaa. Arviointijakso kestää lyhyimmillään kuukauden, useimmiten kolmesta kuuteen kuukautta, mutta joskus jopa puolitoista vuotta. Monipuolinen näkökulma työkykyyn saadaan, kun selvitetään kansalaisen omat työllistymisnäkymät, ammatilliset taidot, henkilökohtaiset ja sosiaaliset taidot, taloudellinen tilanne ja verkostot sekä terveys suhteessa työllistymiseen. (Peppi Saikku, luento 12.11.2010.)

Norjassa on Saikun mukaan ollut käytössä vuodesta 2006 niin sanottu NAV-malli (NAV tulee sanoista Norges Arbeids- og Velferdsetaten), mikä tarkoittaa yhdistettyä ensilinjan palvelua vaihtelevasti työhallinnon, sosiaalivakuutuksen ja sosiaalitoimen kanssa. Työkyvyllä tarkoitetaan yksilön mahdollisuuksia saada työtä tai pysyä töissä. Tällöin huomioidaan yksilön mahdollisuudet suhteessa ympäristön vaateisiin. Tänä vuonna lainsäädännöllä voimaan tullut työkyvyn arviointimethodi koostuu tarvearviosta, asiakkaan omasta arvioinnista ja resursiprofiilista. Viimeksi mainittu sisältää kuusi teemaa. Ne ovat työkokemus, kompetenssit, kiinnostukset, henkilökohtaiset mahdollisuudet, sosiaalinen ja taloudellinen tilanne sekä terveys. Työkykyä arvioidaan keskusteluissa työntekijän kanssa ja sen pohjalta laaditaan aktiviteettisuunnitelma.

Ruotsissa on viime vuosina pyritty vähentämään sairauspoissaoloja ja selvittämään työkyvyn käsitettä. Kuntoutustakuu ja –ketju tulivat voimaan vuonna 2008. Kuntoutustakuu tarkoittaa nimensä mukaisesti takuuta saada tarvittavaa rajattua lääkinnällistä kuntoutusta, ja kuntoutusketju asettaa aikarajoja sairauspäivärahan seurantaan ja tarjottaviin toimenpiteisiin. Työkyvyn käsitettä selvittänyt työryhmä antoi loppumietintönsä vuonna 2009. Mietintö jakaa sairausvakuutuksen kolmeen erilaiseen käsitteeseen: 1) työkyky lähinnä työsuhteessa olevien kohdalla, 2) terveydelliset edellytykset työhön, jossa arviointia tehdään suhteessa työmarkkinoihin eikä omaan ammattiin sekä 3) toimeentulokyky, jossa painopistettä on siirretty myös muihin tekijöihin kuin terveyteen. Työkyvyn arvioinnin menetelmien kehittäminen jatkuu edelleen ja sen tavoitteena on yhtenäistää arviointikäytäntöjä. (Peppi Saikku, luento 12.11.2010.)

3 Tutkimuksen toteutus

3.1 Tutkimusmenetelmät

Tutkimus oli kvalitatiivinen eli laadullinen tutkimus. Asioita tutkittiin yksittäisinä tapauksina ja aineistoa tulkittiin faktanäkökulmasta. Näin vastaukset saatiin käytetyistä lähteistä. (Koskinen ym. 2005, 62.) Teoreettinen viitekehys löytyi työvoiman palvelukeskuksien toimintaa käsittelevästä kirjallisuudesta. Tätä täydennettiin TYP-toiminnasta aiemmin tehtyjen tutkimusten ja sisäisten kyselyiden tuloksilla sekä työvoiman palvelukeskusten omilla dokumenteilla. Tällaisia olivat esimerkiksi yhteistyösopimukset, strategiasuunnitelmat, johtoryhmien pöytäkirjat, työryhmien muistiot, esitteet sekä palvelukeskusten Internet-sivut.

Laadullisten tutkimusten perusteella ei voi tehdä samalla tavalla empiirisesti yleistäviä päätelmiä kuin tilastollisessa tutkimuksessa. Siksi on tärkeitä, että analysoitava aineisto muodostaa tavalla tai toisella kokonaisuuden eli tapauksen. Tämän tutkimuksen tapaus oli Kelan toiminta TYP-työtä tekevän kelalaisen näkökulmasta työvoiman palvelukeskuksen viitekehyksessä.

Tutkimuksen yleistettävyydessä ratkaisevaa ei ole aineiston koko vaan tulkintojen kestävyys ja syvyys (Eskola & Suoranta 1998, 68). Tässä tutkimuksessa tuloksista on tehty yleistyksiä vertailemalla. Periaatteessa jokainen uusi tapaus tai jonkin toistuvaksi arvellun muuttujan muodostama tapausjoukko tarjosi uuden testin aiemmin muodostuneille väitteille. (Koskinen ym. 2005, 269.)

Tutkimuksen empiirinen aineisto saatiin kahdesta ennalta sovitusta ja osittain strukturoidusta empiirisestä aineistosta. Näitä täydennettiin epävirallisilla strukturoimattomilla haastatteluilla yhteistyötahoille. Kaikissa empiirisissä aineistoissa kuultua puhetta tai kirjallisesti saatuja avoimia vastauksia analysoitiin niiden antamien tietojen näkökulmasta.

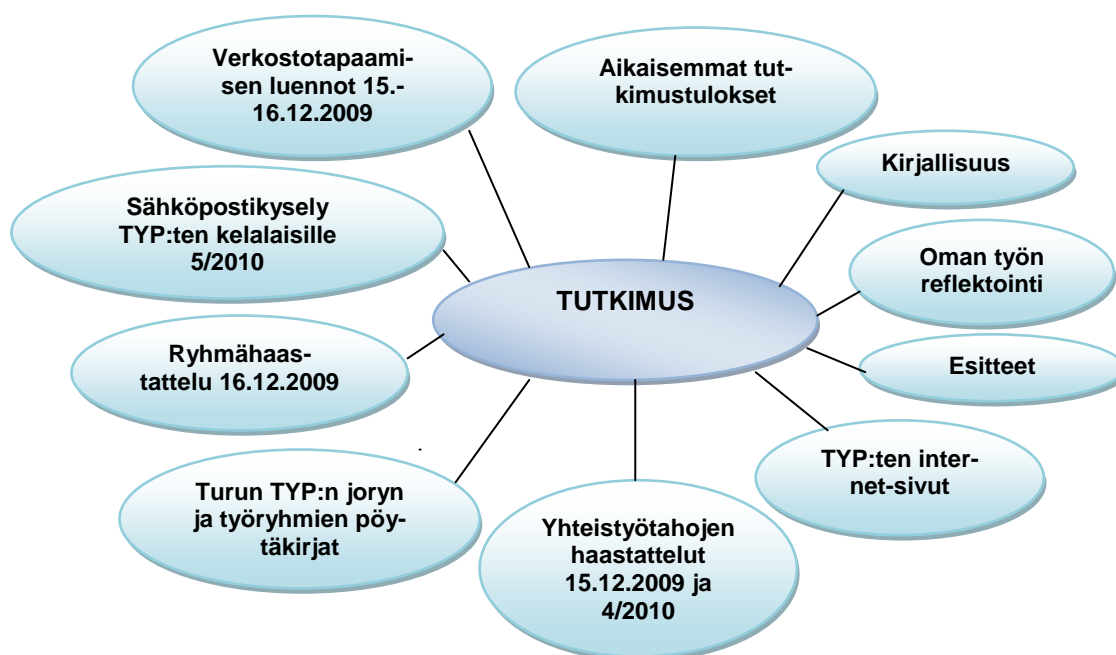
Edellisten lisäksi aineistoa kerättiin 15. – 16.12.2009 Turussa järjestetystä välityömarkkina- ja verkostoseminaarista, sen luennoista, paneelikeskustelusta ja tutustumisesta eri puolilta Suomea saapuneiden sidosryhmien esittelemiin alu-

eensa hyviin käytäntöihin. Lisäksi TYP-toiminnan nykytilannetta ja kokemuksia yhteistyöstä Kelan ja palvelukeskusten muiden toimijatahojen välillä kyseltiin vapaamuotoisissa keskusteluissa. Samoja asioita käytiin läpi myös puhelinkeskusteluissa eri puolilla Suomea sijaitsevilla työvoiman palvelukeskuksissa työskentelevien henkilöiden kanssa.

Tutkimuksessa käytettiin aineisto- ja menetelmätriangulaatiota, millä tarkoitetaan erilaisten aineistojen, teorioiden ja menetelmien käyttöä samassa tutkimuksessa (Eskola & Suoranta 1998, 69). Edellä mainitulla monimetodisella lähestymistavalla vähennettiin perusteetonta varmuutta. Yhdistämällä eri tutkimusmenetelmiä oli mahdollista saada esiin laajempia näkökulmia, rikastuttaa tulkintoja ja lisätä tutkimuksen luotettavuutta. (Hirsjärvi & Hurme 2008, 38 – 39.)

Reliabiliteetilla tarkoitetaan tulosten toistettavuutta. Koska laadullisessa tutkimuksessa tutkimuksen toistettavuus kontekstien ja muiden edellytysten muuttuessa voi olla vaikeata ja joskus jopa mahdotonta, niin käytännöksi on tullut, että tutkijan tulee antaa lukijalle riittävästi tietoa tutkimuksesta. Sen perusteella lukija voi arvioida, miten havainnot on tuotettu ja miten ne on muokattu tulkinnaksi. (Koskinen ym. 2005, 258.)

Yhdistämällä erilaisia tutkimusstrategioita samaan ongelmaan voidaan päätellä tutkimuksen validiutta (Hirsjärvi & Hurme 2008, 40). Validiteetilla tarkoitetaan sitä, missä määrin tietty väite, tulkinta tai tulos ilmaisee kohdetta, johon niiden on tarkoitus viitata. Sisäinen validiteetti merkitsee tulkinnan loogisuutta ja ristiriidattomuutta. Ulkoisella validiteetilla puolestaan ymmärretään sitä, yleistyykö tulkinta muihinkin kuin tutkittuihin tapauksiin. (Koskinen ym. 2005, 254.) On kuitenkin huomattava, että laadullisessa tutkimuksessa aineiston analyysi on tapauskohtainen, eikä ole sellaisenaan siirrettävissä muihin tapauksiin (Metsämuuronen ym. 2006, 273).



Kuvio 3. Aineisto- ja lähdekartta

Ensimmäinen empiirinen osuus toteutettiin ryhmähaastattelulla joulukuussa 2009. Haastateltavat olivat työvoiman palvelukeskusten valtakunnalliseen verkostotapaamiseen saapuneita kelalaisia. He tiesivät ohjelmarunkoon sijoitetusta ammattialojen työkokouksesta ja siinä tehtävästä haastattelusta. Verkostotapaamiseen oli saapunut kuitenkin vain kaksi vuotta työvoiman palvelukeskuksessa työskennellyttä kelalaista. Ryhmä oli pieni, mutta vastaavasti sen etuina olivat homogeenisuus ja keskustelun avoimuus ja syvällisyys. Tutkija toimi puheenjohtajana. Keskustelu ei ollut strukturoitu, vaan se oli työkokoustyyppinen samaa työtä tekevien tapaaminen. Silti siinä käsiteltiin tutkimukseen sisältyvät teemat. Keskustelut nauhoitettiin osallistujien luvalla.

Hirsjärven ja Hurmeen (2008, 61) mukaan ryhmähaastattelua voidaan pitää keskusteluna, jonka tavoite on verraten vapaamuotoinen. Siinä osanottajat kommentoivat asioita melko spontaanisti, tekevät huomioita ja tuottavat monipuolista tietoa tutkittavasta ilmiöstä. Haastattelijan tehtävänä on saada keskustelua aikaiseksi, helpottaa sitä, pitää keskustelu valituissa teemoissa sekä huolehtia, että kaikilla osanottajilla on mahdollisuus osallistua keskustelun kulkuun.

Ryhmähaastattelussa on tiettyjä etuja verrattuna yksilöhaastatteluihin. Näitä ovat esimerkiksi, että se on tehokas menetelmä, yhdessä haastateltaessa

unohtaminen ja väärin ymmärtäminen ovat vähäisempiä ja että siinä henkilöt voivat innostaa toinen toistaan puhumaan aiheista, joita voi laajentaa myöhemmin. Toisaalta on huomattava, että ryhmähaastatteluissa haastateltavat kontrolloivat toisiaan ja henkilö voi kertoa joistakin asioista hyvinkin eri tavalla kuin haastattelijalle kahden kesken. (Eskola & Suoranta 1998, 96 – 97.)

Toinen empiirinen osuus oli sähköpostilla välitetty ja Webropol-ohjelmalla toteutettu kysely Kelan TYP-työtä tekeville henkilöille toukokuussa 2010. Avoimia kysymyksiä oli viisi ja niihin vastaaminen tapahtui anonyymisti. Kysely lähetettiin 44 henkilölle ja vastauksia saatiin 19 henkilöltä.

Ryhmätilanteessa ja sähköpostikyselyssä saatuja tietoja verrattiin aikaisempiin tutkimustuloksiin sekä omiin kokemuksiini ja havaintoihini työstä. Työyhteisön uutena tulokkaana monet asiat huomasin eri tavalla kuin jo tapoihin tottunut. Käytin reflektointimahdollisuutta hyväkseni määräaikaisen työni alusta alkaen.

Työ työvoiman palvelukeskuksessa perustuu monipuoliseen yhteistyöhön ja jatkuvaan vuorovaikutukseen. Tästä syystä oman työni havainnointikin koski pääasiassa näitä seikkoja. Karjalainen & Lahti (2001, 44 -45) ovat todenneet, että erityisesti toimivassa dialogissa mukana olevat saavat toisiltaan paljon vaikutelmia, mikä saattaa käynnistää yksilössä monenlaisia ajatusprosesseja. Kun yksilö suhteuttaa vaikutelmiaan omiin kokemuksiinsa, hän alkaa ikään kuin tutkia aikaisempia kokemuksiaan. Tämä mielessä tapahtuva tutkiskeleva vuoropuhelu on oman itsen ja toisen kanssa on reflektointia. Se suuntautuu sisäänpäin, kun ihminen syventyy ajattelemaan kokemaansa ja pyrkii ymmärtämään sitä uusista näkökulmista, ja lopputuloksena ehkä muuttamaan käsityksiään tai toimintaansa. Reflektointi on subjektiivista, omien kokemusten järjeistämistä, omaa toimintaa tutkivaa ja kehittäväää. Sen avulla pääsee eroon rutiinimaisesta tavasta ajatella ja toimia.

Reflektiivisyys edellyttää itsekriittistä tutkimuksellista suhdetta omaan työhön. Se merkitsee tutkimuksellisten ja toiminnallisten valmiuksien vuorovaikutusta ja kiinteää kietoutumista toisiinsa. Reflektiivinen työskentely on työntekijän minän ja häntä ympäröivän todellisuuden suhteita pohtivaa identiteettityötä. Reflektiivi-

sen asennoitumisen avulla on mahdollista suhtautua kriittisesti pyrkimyksiin kehittää tieteellisesti vaikuttavia tai tehokkaita työmenetelmiä ammatillisen toiminnan perustaksi. (Raunio 2004, 124 – 125.)

3.2 Tutkimuksen ensimmäisen empiirisen vaiheen aineistonkeruu

Turussa järjestettiin 15.–16.12.2009 valtakunnallinen TYP-verkostoseminaari. Seminaarin ensimmäisen päivän teema oli ”Hyvät käytännöt välityömarkkinoilla”. Seminaari oli työ- ja elinkeinoministeriön (TEM) elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen (ELY) ja Turun työ- ja elinkeinotoimiston järjestämä luentoineen ja paneelikeskusteluineen. Seminaarin yhteydessä oli mahdollisuus keskustella kollegoiden ja eri sidosryhmien edustajien kanssa. Jälkimmäisen päivän otsikko oli ”Työvoiman palvelukeskusten pelivälineet välityömarkkinoilla”. Se oli koostettu niin, että aamun alustuksen aiheesta ”TYP:t tänään ja tulevaisuudessa” jälkeen eri työntekijäryhmät kokoontuivat työpajatyöskentelyyn. Ilta-päivällä jokaisen ryhmän edustaja esitti tiivistetyt terveiset työkokouksista ja mahdolliset esitykset TYP-ohjausryhmälle hyödynnettäväksi valtakunnallisessa TYP-toiminnan koordinoinnissa.

Osallistuin kummankin päivän tilaisuuksiin. Luennoista ja paneelikeskustelusta tein muistiinpanoja. Tarkastelin asioita TYP-työtä tekevän kelalaisen kannalta. Valitettavasti Kelan näkökulma oli jätetty kokonaan seminaarin ulkopuolelle. Vain yksi luennoitsija koko seminaarin aikana mainitsi muutamalla virkkeellä Kelan toiminnasta työvoiman palvelukeskuksessa. Kelan todettiin olevan valitettavan vähän kiinnostunut TYP-toiminnasta, vaikka sen haluttaisiin tulevan voimakkaammin mukaan. Kelan toimihenkilölle olisi tarvetta ja hänen toivottaisiin osallistuvan toimintaan useamman kerran viikossa. Erityisesti häneltä odotettaisiin apua kuntoutus-, eläke-, sairauspäiväraha- ja työttömyysturva-asioissa.

Materiaalia tutkimukseeni kertyi myös jo aiemmin mainittujen aineistonkeruumenetelmien lisäksi TYP-toimintaan osallistuvien muiden organisaatiotahojen, eri puolilta Suomea olevien työ- ja elinkeinotoimistojen ja kuntapuolen, edustajien epämuodollisista haastatteluista. Haastattelut toteutettiin sekä verkostota- paamisessa että puhelinhaastatteluina eri puolilla Suomea oleviin TYP-

toimipisteisiin. Niissä tiedusteltiin, miten Kelan toiminta oli heidän alueellaan järjestetty, oliko tilanne optimaalinen vai pitäisikö olla jotain muuta.

3.3 Tutkimuksen toisen empiirisen vaiheen aineistonkeruu

Sisällytin tutkimukseen toisen empiirisen selvityksen, sillä halusin täydentää ensimmäisen selvityksen tuloksia. Olin varautunut kahteen empiiriseen tutkimukseen jo suunnitteluvaiheessa, sillä halusin saada varmuutta tuloksiin iteroiden, mutta lopullisesti asiaan vaikutti ensimmäisen empiirisen tutkimuksen osanottajien vähyys.

Tällä kertaa empiirinen tutkimus tehtiin sähköpostikyselynä, jossa oli linkki Webropol-kyselyohjelmaan. Kyselyssä oli viisi kysymystä, joista neljä oli teemoitettu ja viides täysin avoin:

- TYP-toiminnan organisointi ja resurssit alueellasi (Esimerkiksi miten Kelan TYP-toiminta on järjestetty ja millaisin resurssein, teetkö TYP-työn lisäksi jotain muuta työtä, kehittämissuunnitelmia.)
- Tietojärjestelmät ja raportointi (Esimerkiksi miten käytät TYPPI-nettiä, mitä asioita seuraat ja raportoit, mitä TYP-työhön liittyvää kirjaat SAHA:an ym.)
- Yhteistyö ja käytännöt (Esimerkiksi yhteistyön sujuvuus sidosryhmien kanssa, olisiko tarvetta TYP-henkilöiden verkostoyhteistyölle, yhteneväisen ohjeistuksen tarve ym.)
- TYP-toiminta nyt ja tulevaisuudessa (Esimerkiksi oletko tyytyväinen Kelan rooliin TYP:ssä, mitä odotat ja toivot TYP-toiminnalta tulevaisuudessa ym.)
- Muita TYP-asioita, jotka haluat tuoda esille?

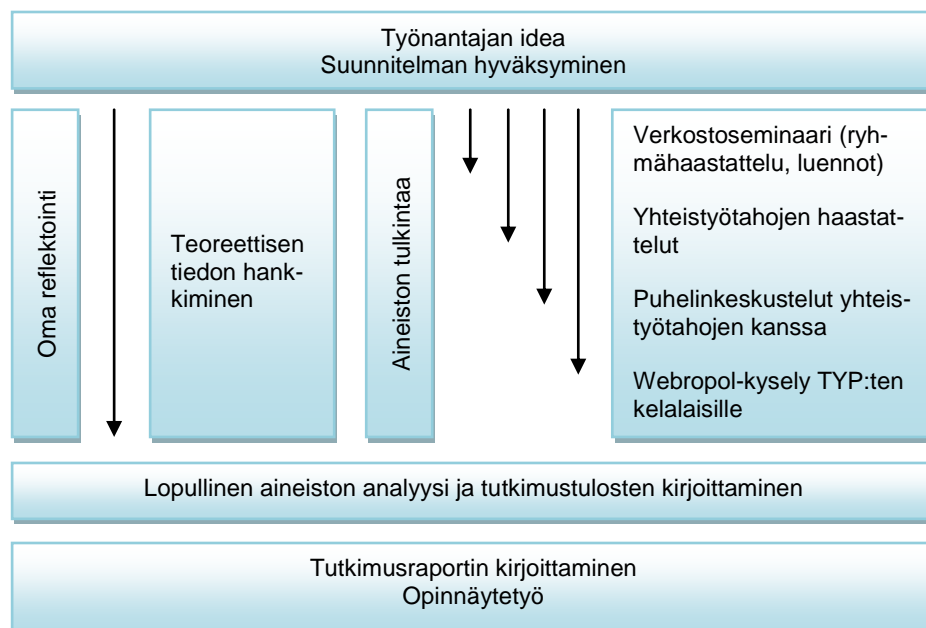
Työvoiman palvelukeskuksissa työskentelevien kelalaisten tavoittaminen oli vaikeaa, koska ajantasaista ja kattavaa luetteloa Kelan TYP-henkilöistä ei ollut saatavilla. Koska kaikissa tapauksissa Kelan henkilöä ei ollut mahdollista tavoittaa, niin soittamalla kyseisiin palvelukeskuksiin ja haastatteleamalla työhallin-

non tai kuntapuolen TYP-henkilöä sain laajempia vastauksia ja lisäselvityksiä ensimmäisen empiirisen tutkimuksen sidosryhmäkysymyksille.

3.4 Aineiston analysointi

Ryhmähaastattelussa sanelukoneeseen nauhoitettu aineisto purettiin kokonaisuudessaan tekstiksi eli litteroitiin sanatarkasti. Tätä tekstiä luokiteltiin käsitelyihin teemoihin. Kerättyä aineistoa analysoitiin pääpiirteittäin, mutta muuten jätettiin se odottamaan WebroPol-ohjelmalla tehtävää sähköpostikyselyä laajemmalle joukolle eli työvoiman palvelukeskuksissa työskenteleville kaikille tavoitettavissa oleville toimihenkilöille ympäri Suomen. Tässä kyselyssä oli neljä teemaa, joihin pyydettiin avoimia vastauksia. Näistä vastauksista saatiin lisää tietoa tutkimusongelmiin ja tuloksia verrattiin keskenään.

Edellä mainittujen tutkimustulosten lisäksi verrattiin myös epävirallisissa tilanteissa tehtyjen haastatteluiden tuloksia keskenään. Kaikki aineistot analysoitiin ja prosessia toistamalla saatiin varmuutta ensimmäiseksi tehdyille hypoteeseille. Empiiriset tutkimukset tehtiin siksi kierroksittain iteratiivisesti eli sykleittäin. Jokaisen osion tuloksia vertailtiin omiin havaintoihin ja aikaisempien kierrosten tuloksiin. (Antila 2007, 70.) Lopuksi kaikki saadut vastaukset jaettiin ryhmiin ja analysoitiin. Seuraavassa kuviossa näkyy tutkimuksen kulku graafisesti:



Kuvio 4: Tutkimusprosessin eteneminen ideasta raporttiin.

Tutkimustuloksia tarkasteltiin ja niistä tehtiin päätelmiä analyyttisen induktion avulla. Analyyttisellä induktiolla tarkoitetaan sitä, että tutkimuksen aluksi tehdään perusteellinen analyysi pienellä tapausjoukolla. Tästä johdettua tulkintaa testataan laajempaan aineistoon. Jos tämä laajempi aineisto paljastaa tapauksia, joihin pienellä aineistolla tehty malli ei sovi, selvitetään muita analysointimahdollisuuksia isommalle aineistolle. Prosessia jatketaan, kunnes tulkintaa ei enää tarvitse muuttaa. Tulokseksi saadaan tulkinta, joka kuvaa koko aineiston mahdollisimman hyvin. Lisäksi se kertoo ne olosuhteet, joissa tulkinta pitää paikkansa tai jossa jokin toinen tekijä tekee sen. (Koskinen ym. 2005, 233.)

Tässä tutkimuksessa alun pieni tapausjoukko oli tutkija itse reflektointineen, isompi tapausjoukko oli ryhmähaastattelu ja isoin tapausjoukko oli sähköpostilla lähetetty kysely. Alustavat hypoteesit luotiin siis aineistosta ja niitä testattiin isommissa tapausjoukoissa. Edellisten lisäksi tutkimusta täydensivät verkostoseminaarin luentojen ja paneelikeskustelun kuunteleminen siitä tehtyine muistiinpanoineen sekä epäviralliset keskustelut muualta Suomesta tulleiden työvoiman palvelukeskuksissa työskentelevien henkilöiden kanssa. Näiden yhteistyötahojen haastattelua täydennettiin vielä kyselemällä palvelukeskusten toiminnasta puhelimitse, mikäli Kelan toimihenkilöä ei palvelukeskukseen oltu nimetty joko siellä työskenteleväksi tai puhelimeen vastaavaksi yhteyshenkilöksi.

Analyyttisen induktion tarkoitus on yleensä jonkin ilmiön monipuolinen kuvaus, jolla saadaan esille sen yksilölliset vivahteet (Koskinen ym. 2005, 240). Koska yhdestä tapauksesta ei voi tehdä yleistyksiä, niin ne pitää tehdä aineistosta tehdyistä tulkinnoista. Niinpä yleistettävyyden kriteeriksi on noussut järkevä aineiston kokoaminen. Tätä auttaa, kun esimerkiksi haastateltavilla on suhteellisen samanlainen kokemusmaailma, he omaavat tutkimusongelmasta tietoa ja ovat kiinnostuneita itse tutkimuksesta. Sen lisäksi yleistettävyyttä auttavat erilaiset vertailuasetelmat. Tätä vertailua tehdään muihin tutkimustuloksiin ja tulkintoihin. (Eskola & Suoranta 1998, 66.)

Laadulliseksi tulkinnaksi voi riittää huolellinen tapauskuvaus. Tällöin tulkinnan pitäisi kattaa tapaukset mahdollisimman hyvin. (Koskinen ym. 2005, 166.) Tässä tutkimuksessa pyrittiin kartoittamaan kaikki työvoiman palvelukeskukset ym-

päri Suomen. Vaikka joukosta jäi hävikkinä muutama palvelukeskus pois, sillä ei ollut olennaista merkitystä. Tutkituissa tapauksissa eli niissä työvoiman palvelukeskuksissa, joista vastaukset saatiin, tulivat esille kaikki olennaiset variaatiot tavasta tehdä TYP-työtä.

Huolellisesti tehdyn analyyttisen induktion taustalla on aina harkintaa, rajauksia ja varauksia lukuisista poikkeavista tapauksista, mutta päättely tuo ne esiin. Jo pelkkä aineiston perusteellinen, systemaattinen ja analyyttinen lukeminen voi saada aikaan mielenkiintoisia ja perusteltuja tulkintoja tutkijan mielessä. Aineiston tuntemisen ja päätelmien tekemisen perusteella tutkimuksen kriittinen tekijä saattaa olla tutkijan näkemys. (Koskinen ym. 2005, 241.) Kvalitatiivinen tutkimus hyödyntää tekstistä tehtyjä tulkintoja ja tulkintojen tekeminen on loppujen lopuksi aina tutkijasta itsestään kiinni (Räsänen ym. 2005, 96).

Koska tutkija toimi itse yhdessä tutkimuksen sisältyvässä kohteessa, tunsu ja koki omakohtaisesti, oli hänellä vahva tuntemus yhdestä työvoiman palvelukeskuksesta ennestään. Tämä tutkimuksen taustalla ollut niin sanottu esiymmärrys satoi tutkimuksen vahvasti arkisiin, ei-tieteellisiin käsitteisiin ja tapoihin ymmärtää yleisesti kohteen, eli tässä tapauksessa palvelukeskusten toimintaa. (Koskinen ym. 2005, 173.)

Vaikka edellä mainittu aikaisempi tietämys tutkittavasta kohteesta helpottikin tutkimuskohteen ymmärtämistä, oli tutkijan omakohtainen kokemus TYP-työstä välillä myös haittana. Kun asioita tarkastelee liian läheltä, ei näe kokonaisuuksia selkeästi. Lisäksi omat tunnereaktiot vaikeuttavat objektiivista suhtautumista tutkimuskohteeseen.

Tutkimuksen uskottavuus riippuu pitkälti tulosten raportointiin liittyvistä ratkaisuista. Kvalitatiivisessa tutkimuksessa tulkinta muodostaa koko aineistoanalyysin lähtökohdan eli tutkijan omat tulkinnat luovat pohjan aineiston työstämiselle heti analyysin alkumetreistä lähtien. (Räsänen ym. 2005, 98 – 99.)

4 Tutkimustulokset

4.1 Kokemukset yhteistyöstä

Työvoiman palvelukeskukset ovat siinä mielessä erikoisia työpaikkoja, että siellä työskentelevät henkilöt edustavat kolmea eri emo-organisaatiota. Tämä aiheuttaa suuria haasteita johtamiselle. Kyse on koko ajan yhteistyöstä yli organisaatorajojen. Vision on oltava yhteinen ja tavoitteiden yhdessä asetettuja. Kaikki jakavat vastuun toimivasta kokonaisuudesta. Tämän seurauksena onnistumiset ovat yhteisiä ja arvioinnin kohteena on yhteistyön sujuvuus. (Kaivola & Lauhala 2007, 39.)

”Teemme yhteistyötä kun se on tarpeellista ja yhteistyö on ollut aivan sujuvaa. Kerran viikossa meillä on palaveri, missä käymme läpi yhteisiä asioita sekä myös asiakasasioita tarvittaessa.” (Web-kysely 5/2010)

”Yhteistyö on ollut vakuutuspiirimme alueella sujuvaa. Käytännössä myös puheilmien päässä oleminen on toiminut”. (Web-kysely 5/2010)

”Sidosryhmien osalta yhteistyö on hankaloitunut kun meille ei enää voi soittaa kuten ennen. Paikallisten kuntoutuksen yhteistyöryhmien osalta on muutostilanne menossa kun ollaan perustamassa kaupunginosakohtaisia ryhmiä terveys- ja sosiaalitoimeen.” (Web-kysely 5/2010)

”Yhteistyön sujuvuutta parantaa yhteydenpidon helppous ja virkailijan läsnäolo ja saatavuus.” (Web-kysely 5/2010)

Organisaation olemassaolo pohjautuu kolmeen pääelementtiin, jotka ovat toiminta-ajatus, visio ja arvot. Toiminta-ajatus ilmaisee organisaation perustarkoituksen eli se vastaa kysymykseen, miksi organisaatio on olemassa. Visio on organisaation tahtotila ja arvot ovat niitä periaatteita, joiden mukaan yritys toimii. Arvoilla on organisaatiossa sisäinen arvo eivätkä ne vaadi ulkoista oikeutusta. (Kamensky 2006, 48.)

Vision tulisi olla realistinen, mutta kuitenkin tavoitteellinen. Toisin sanoen vision tulisi kuvata tilaa, johon halutaan, mutta johon nykyinen ei yllätä. (Malmi ym. 2006, 62.) Strategialla on monta määritelmää. Yhden määritelmän mukaan se tulkitaan keinoiksi, joilla visio aiotaan saavuttaa. Tällöin strategian lähtökohtina ovat johto ja johdon aikomukset. (Malmi ym. 2006, 63.)

Organisaatioiden täyden yhteistoiminnan toteutumiselle on tärkeää, että kaikilla toimijoilla on yhteinen arvoperusta sekä yhteinen käsitys organisaation perustehtävistä eli päämääristä. Kun päämäärät ovat selkeät, on mahdollista johtaa eri organisaatioyksiköille ja ryhmille omaa toimintaa ohjaavat strategiat, tavoitteet, toiminnan periaatteet ja pelisäännöt. Olennaista on, että ne kohtaavat yksilötasolla jokaisen työntekijän ja esimiehen. (Syvänen ym. 2008, 20.)

TYP-toiminnan strategiaa valmistellaan yhteistyössä monen toimijan kanssa milloin kauemmin, milloin lyhyemmin, mutta paikalliset johto- ja ohjausryhmät (hallitukset) koordinoivat ja linjaavat sitä (Arnkil ym. 2008, 219). Palvelukeskusten strateginen ohjaus on neuvottelullista ja sopimuksellista. Paikallinen strategiatyö on koettu ongelmalliseksi lähinnä johtoryhmän, ohjausryhmän tai muun vastaavan yhteistyöelimen toimintavaltuuksissa tilanteissa, joissa vastuusuhteet ovat lainsäädännön mukaan sektorikohtaisia. Kriittisiä ollaan oltu myös näiden ryhmien rooleihin suunnittelussa ja toteutuksessa. TYP:ten edustajien on toivottu osallistuvan strategian suunnittelutyöhön enemmän. Lisäksi kuntien osallistumisen hiipussa on työhallinto ottanut isompaa vastuuta toiminnan vetämisestä. Kaiken kaikkiaan monisektoristen ohjausrakenteiden on koettu toimivan epätyytyvästä, ja tyytyväisyys niihin on jakaantunut keskeisten toimijoiden kesken. (Arnkil ym. 2008, 220 – 221.)

”Mikä kolmen porukka tämä on? Oikeasti kaksi organisaatiota suunnittelee keskenään, ja kun uudet ohjeistukset ja käytännöt aloitetaan, niin siinä paljastuvat puutteet Kelan kannalta. Mutta kai sen niin täytyy mennäkin...” (Oma muistiinpano 15.3.2010)

Kela ei ole määrittänyt omalle TYP-toiminnalleen erillisiä arvoja, toiminta-ajatusta, visiota tai strategiaa. Koko Kelan arvot ja toiminta-ajatus soveltuukin hyvin palvelukeskusten työhön. Sen sijaan strategiassa ja visiossa Kela allekirjoittaa samat periaatteet kuin muut työvoiman palvelukeskusten toimijaorganisaatiot. Nämä vaihtelevat yhteistyösopimusten mukaisesti jonkin verran, mutta perusajatus on kaikissa suunnilleen sama.

Työvoiman palvelukeskustoimintaa on eri puolilla Suomea. Tästä valtakunnallisesta laajuudesta huolimatta toiminta on hyvin paikallista, alueelliset olosuhteet ja muut tekijät huomioivaa. Yksilöllisyys ja paikallisuus ovat tärkeitä asioita, mut-

ta tehokkaan toiminnan, hyvien käytäntöjen sekä yhtenäisten linjausten saavuttamiseksi tarvitaan yhteisiä ohjeistuksia. Tutkimuksessani kävi useaan otteeseen ilmi, että selkeitä valtakunnallisia reunaehtoja ja ohjeistuksia kaivataan. Vaikka paikalliset ja seudulliset olosuhteet on erittäin tärkeitä huomioida, niin kaikkea ei tarvitse suunnitella ja toteuttaa eri puolilla Suomea omalla tavalla.

Yhteneväiset raamit työvoiman palvelukeskusten toiminnalle selkeyttäisivät asioita monelta eri kannalta. Liian tiukkoja määräyksiä olisi kuitenkin varottava. Parasta olisivat vähimmäistavoitteet, jotka kunkin työvoiman palvelukeskuksen tulisi saavuttaa. Silloin velvoitettaisiin työvoiman palvelukeskustoimintaa järjestettävän koko maan kattavasti ja niissä edes vähimmäistavoitteet ylittävää määrää kutakin osatekijää. Samalla taattaisiin tasavertainen palvelujen saatavuus kautta maan.

”Tavoitteellinen työ toisi mielekkyyttä eri tavalla kuin satunnaiset yhteydenotot asiakkailta tai sidosryhmiltä. Selkeät raamit ja työn jäsentäminen, mitä, miksi ja milloin. Asiakaskunta lienee yhtenevä kautta Suomen, joten verkostoyhteistyö ja ohjeistus toisi ryhtiä työhön ja mahdollista vertailukelpoisuutta.” (Web-kysely 5/2010)

Kaikki kyselyyn vastanneet eivät olleet kuitenkaan samaa mieltä, sillä palvelukeskuksia pidettiin liian erilaisina. Seuraavassa pari kommenttia tästä:

”Käytännöt ovat ilmeisesti aika erilaisia. Olisi kyllä tarvetta yhteistyölle, että vähän tietäisi miten muualla toimitaan ja saisi hyviä kehittämissivinkkejä omaan toimintaan.” (Web-kysely 5/2010)

”Jos yhteneväisellä ohjauksella tarkoitetaan kelalaisille tarkoitettua yksityiskohdaista ohjeistusta suhteessa Typpi-toimintaan, niin näkemykseni on se, että jokaisen tyypin tulee toimia oman alueen tarpeiden mukaisesti ja luoda omat pelisäännöt koska eri kunnissa on kovin erilaiset tarpeet.” (Web-kysely 5/2010)

Kuten Karjalainen ja Vahtera (2000, 77) ovat jo havainneet, tarvetta olisi myös paikkakuntien väliselle horisontaaliselle tiedon ja kokemusten vaihdolle eri toimijoiden aktiivikehittelyistä. Kunnat voisivat aktivoitua selvittämään toinen toisensa toimintamalleja. Työvoimahallinnon puolella tilanne onkin koordinoitumpaa, kun työ- ja elinkeinokeskukset toimivat alueellisina ylemmän tason toimijoina ja järjestävät myös työvoiman palvelukeskusten asiakaskunnalle soveltuvia Euroopan sosiaalirahaston (ESR) rahoittamia projekteja omilla alueillaan. Siinä tehtävässä niille tarjoutuu samalla mahdollisuus tiedon ja kokemusten

vaihdon alueelliseen organisointiin. Ilman aluehallinnon tukea paikkakuntien välinen vaihto laajamittaisesti on vaikeata.

Niin edellä mainitut ESR-projektit kuin myös mahdolliset kansalliset projektit eli niin sanotut aktiivikehittelyt ovat merkityksellisiä, sillä niissä tuotetaan menetelmällisesti tai toimintamallina tarkasteltuna valtakunnallisesti uutta tietoa. Näissä aktiivimenetelmissä ja –malleissa on aineksia yleisempäänkin koulutusohjelmaan tai tutkimukseen. Lisäksi tarvitaan valtakunnallisia vuoropuhelufoorumeita, joissa paikalliset hankkeet pääsevät kertomaan kehittelemistään käytännöistä. (Karjalainen & Vahtera 2000, 77.) Juuri tällainen foorumi oli aikaisemmin mainittu valtakunnallinen verkostoseminaari Turussa 15.–16.12.2009. Siellä oli niin työvoiman palvelukeskuksissa työskenteleviä kuntapuolen ja työhallinnon kuin myös paikallisten tai seudullisten aktiiviprojektien edustajia. Luentojen, paneelikeskustelun ja työkokousten lisäksi projekteilla oli mahdollisuus esitellä omaa toimintaansa ja jakaa kokemuksia muiden vastaavien tahojen kanssa.

Työvoiman palvelukeskustyötä tekevät kelalaiset toivoisivat keskinäistä verkostoyhteistyötä. Koska pääsääntöisesti yksi kelalainen tekee TYP-työtä omalla alueellaan, jää hän helposti yksin oman, muusta kelan työstä poikkeavan, työnensä kanssa. Kokemusten vaihtaminen, toiminnan vertaaminen ja hyvien käytäntöjen jakaminen nostaisivat ammatti-identiteettiä, kirkastaisivat Kelan roolia TYP-toiminnassa ja tehostaisivat toimintaa.

”Verkostoyhteistyö Kelan tyypiläisten kanssa olisi hyvä, esim. säännölliset koulutuspäivät jolloin voisi vaihtaa kuulumisia ja ottaa mallia toisten hyvistä käytännöistä ja myös vertaistuen saaminen olisi tärkeää koska typpityöskentelyhän on hyvin yksinäistä ainoana kelalaisena.” (Web-kysely 5/2010)

”Mielestäni yhteistyö on sujunut hyvin. Välillä kaipaisin yhteispalaveria Kelan muiden yhdysheikköiden kanssa, koska tiedän käytäntöjen olevan erilaisia.” (Web-kysely 5/2010)

Kuten esimerkeistä näkyy, yhtenäisiä valtakunnallisia ohjeistuksia kaivataan, mutta samalla pelätään niiden ohjaavan toimintaa liikaa. Yhtenäisen ohjeistuksen tekevätkin haasteelliseksi työvoiman palvelukeskusten erilaiset koot, alueelliset erot sekä erityyppiset toimintatavat. Viimeksi mainituista esimerkkinä mainittakoon palvelukeskusten painotuserot kuntoutukselliseen ja työllistävään toimintaan.

Eroja Kelan toiminnan järjestämisessä palvelukeskuksissa aiheuttavat myös erilaiset johtamiskäytännöt. Jos kelalainen työskentelee fyysisesti eri paikassa kuin Kelan toimistossa, tekee hän tavallaan virtuaalityötä. Hän ei tapaa päivittäin oman organisaationsa henkilöitä, vaan muiden yhteistyöorganisaatioiden henkilökuntaa. Yhteydenpito Kelaan tapahtuu tällöin sähköpostitse ja puhelimitse sekä Kelan sisäisiä tietojärjestelmiä käyttäen.

Virtuaalinen etätyö on nykyaikainen tapa tehdä työtä ja onnistuu siinä missä muukin työ. Johtamiselta se kuitenkin vaatii tiettyä erityishuomiota. Johtajan haasteena on osata käyttää valtaa oikein ja tehokkaasti verkostoituneen, hajautetun osaamisen johtamisessa, joka on ajatustenvaihtoa osaavien ja erilaisten ihmisten kanssa. Tämä edellyttää, että johtaja ymmärtää yksilöiden ja ryhmien käyttäytymisen ja vuorovaikutuksen eri puolia ja pyrkii entistä enemmän ymmärtämään ihmisten subjektiivista todellisuutta. (Humala 2007, 72.)

4.2 Kelan tarpeellisuus työvoiman palvelukeskustyössä

4.2.1 Panos suhteessa aikaansaannokseen

Julkishallinnon – ja niin myös Kelan – tärkeä tehtävä on palvelujen järjestäminen verotuloilla. Useimmiten tämä toiminta on palveluiden tuottamista, jota rajoittaa voimavarojen eli rahoituksen niukkuus tarpeisiin verrattuna. (Paras mahdollinen julkishallinto? 2009, 46.)

Yhtenä yhteistyötahojen tutkimustuloksena todettiin paikkakuntien ja alueiden välillä olevan suuria eroja Kelan osallistumisessa palvelukeskustoimintaan. Yleisintä oli se, että Kelassa oli nimetty yhteyshenkilö ja asiat hoidettiin puhelimitse hänen kanssaan. Käytännössä kyseisen yhteyshenkilön tavoittamisessa ilmeni toisinaan ongelmia, joten joku muu henkilö vastasi hänen puolestaan tai sitten asiaa selviteltiin soittamalla viranomaislinjaan tai yhteyskeskukseen. Näistä palvelunumeroista sai tiedot yksinkertaisiin ja selkeisiin kysymyksiin.

Soittoa viranomaislinjoihin pidettiin melko huonona vaihtoehtona, sillä niiden kerrottiin olevan ainakin ajoittain ruuhkaisia eikä niistä aina saanut kaivattua

tietoa vaan puhelua siirreltiin eteenpäin. Lisäksi tietosuoja-asiat koettiin ongelmallisiksi. Niinpä joissakin palvelukeskuksissa asia toimi niin, että Kelan toimihenkilölle kerättiin selvitettäviä tapauksia niille päiville, jolloin hän oli paikalla, ja muulloin ainoastaan kiireelliset asiat soitettiin palvelunumeroista. Yhdessä palvelukeskuksessa oli asia puolestaan ratkaistu niin, että oli annettu tietty numero Kelan toimistossa, johon palvelukeskuksesta voitiin soittaa. Näin oli saatu kompromissi ongelmalliseen tilanteeseen.

Jos paikallinen Kela sijaitsi maantieteellisesti lähellä työvoiman palvelukeskusta, niin asiointia Kelassa vaikkapa yhdessä asiakkaan kanssa ei koettu ongelmalliseksi. Mahdollinen oli myös tilanne, jossa Kelan yhteyshenkilö oli työvoiman palvelukeskuksessa paikalla tiettyinä päivinä viikossa. Muina aikoina asiat kerättiin selvitettäväksi kelalaisen läsnäolopäivinä tai ne hoidettiin puhelimitse. Puhelimella piti selvittää etenkin kiireelliset asiat. Vaikka Kelan tavoitettavuuden eri tavoin oli totuttu ja sopeuduttu, niin yhteisenä toiveena oli, että Kelasta olisi henkilö koko ajan fyysisesti paikalla työvoiman palvelukeskuksessa. Tarvetta hänen läsnäololleen koettiin olevan ja siihen tähtääviä neuvottelujakin oli pidetty. Jos Kelan puolelta toimintaa oli supistettu, niin siihenkin oli ollut pakko sopeutua, mutta edelleen kaivattiin Kelan suurempaa panostusta.

Kelan osallistumattomuus joihinkin työvoiman palvelukeskuksiin näkyi esimerkiksi siinä, että asiakasehdokkaista valittiin asiakkaita ilman Kelan tietoja ja heidät tavattiin ensimmäisen kerran ilman tietoja mahdollisista aikaisemmista kuntoutuksista, olennaisista tehdyistä lääkärinlausunnoista tai muista vastaavista tilanteeseen vaikuttavista tiedoista. Tiedot saatiin vasta, kun niistä oli asiakasta haastatteleamalla saatu tietää. Sen jälkeen asiakasta aktivoitiin hankkimaan tarvittavat tiedot itselleen ja toimittamaan ne palvelukeskukseen.

Käytäntö työvoiman palvelukeskusten palavereihin osallistumisesta vaihtelee palvelukeskuksesta toiseen. Yleisimmin se on sama henkilö, joka osallistuu normaaliin TYP-työhönkin, mutta toisissa paikoissa se on toinen henkilö, joko palvelupäällikkö tai kuntoutusetuuksia käsittelevä toimihenkilö. Joissakin paikoissa yhteispalavereihin osallistuminen ei ollut itsestään selvää, vaan sinne kutsuttiin Kelan edustaja tarvittaessa.

Seuraavassa on esimerkkejä, kuinka monella eri tavalla TYP-toimintaa voidaan järjestää. Yleisimpiä ovat sellaiset yhteyskeskukset joissa Kelan henkilö on fyysisesti paikalla muutamana päivänä viikossa tai ei ollenkaan. Alla joitakin kommentteja palvelukeskuksista, joissa Kelan toimihenkilö on vain tarvittaessa läsnä TYP:ssa:

”Meidän alueella on sovittu, että olen puhelimen päässä tavoitettavissa typpiasioihin liittyen. Mikäli tarvetta on, menen sitten paikanpäälle. Toimintatapa sopii minulle hyvin, koska olen työttömyysturvan etuusvastaava ja teen myös päätöksiä työjonosta.” (Web-kysely 5/2010)

”Toimin vakuutuspiirin varaetusvastaavana ja TYP:in yhteyshenkilönä. Koulutan Kelan etuuksiin liittyen, osallistun verkostopalaveriin ja tarvittaessa TYP:in kehittämistyöhön pyydettyäessä. Kaikki yhteydenotot tulevat pääsääntöisesti minulle. TYP ottaa tarvittaessa yhteyttä ja minä otan tarvittaessa yhteyttä heihin. Mielestäni työ on sujunut jouhevasti. Teen myös muuta kuntoutustyötä laidasta laitaan.” (Web-kysely 5/2010)

”Kelasta käydään kerran viikossa konsultaatiokäynnillä TYP:ssä keskiviikkoisin klo 9 – n. 11 (lopetusaika tarpeen mukaan). Saamme esityslistan asiakkaista edellisenä päivänä, jotta voimme tutustua meillä oleviin tietoihin. Kerran kuukaudessa meiltä käy konsultaatiossa eläkeihminen, muina keskiviikkoina kuntoutusihminen. Myös asiakas voi olla konsultaatiossa mukana. Asioita ei ole ollut jokaiselle keskiviikolle, toisinaan taas on pitkäkin lista.” (Web-kysely 5/2010)

Yhtenä tapana oli järjestää Kelan osallistuminen työvoiman palvelukeskuksen toimintaan vain puhelinyhteydellä. Seuraavassa muutama kommentti tällaisesta:

”Kelan toimihenkilö ei fyysisesti työskentele työvoiman palvelukeskuksessa. TYP-toimihenkilö ottaa yhteyttä puhelimitse tarpeen mukaan.” (Web-kysely 5/2010)

”Kela on vain nimellisesti mukana TYP-toiminnassa, mm. ohjausryhmässä ja tietuille Kelan etuuksille nimetyt henkilöt, jotka vastaavat TYP-ihmisten kysymyksiin.” (Web-kysely 5/2010)

”TYP:ssä kokoontuu kuntoutuksen asiakasyhteistyöryhmä 1-2 kuukauden välein. Lisäksi TYP:stä ollaan viikottain yhteydessä puhelimitse nimettyihin yhteyshenkilöihin. Mielestäni tämä on toiminut hyvin ja on riittävää.” (Web-kysely 5/2010)

Yleistä oli myös sellainen, että Kelan toimihenkilö on palvelukeskuksessa muutamana päivänä viikossa. Joissakin tapauksissa oli käytäntönä, että eri henkilöt olivat kumpikin yhden päivän viikossa työssä palvelukeskuksessa ja muun ajan Kelan toimistossa etuustyössä.

”Työskentelen Typissä 2 päivää viikossa ja 3 päivää Kelan toimistossa. Typ-työni on järjestetty mielestäni hyvin, nämä 2 Typ-päivää riittävät hyvin alueemme tarpeisiin. Lisäksi olen tyypiläisten tavoitettavissa tarvittaessa muinakin päivinä työ-

kännykästäni. Teen Typissä sekä Tyypityötä että normaalia Kelatyötäkin riippuen työtilanteesta”. (Web-kysely 5/2010)

”TYP toimii omilla tiloissaan ja Kelan edustaja on paikalla kahtena päivänä viikossa. Kelan ei tarvitse maksaa vuokraa ko. tiloista. Kelayhteydet ovat käytettävissä ja teen myös muuta ratkaisutyötä TYP-työskentelyn ohessa. Resurssit ovat aivan sopivat ja riittävät mielestäni.” (Web-kysely 5/2010)

Suomessa on muutama – tällä hetkellä neljä - työvoiman palvelukeskusta, joissa työskentelee kelan toimihenkilö kokopäiväisesti. Varsinaisten TYP-töiden lisäksi TYP:ssä kokoaikaisesti olevat henkilöt tekevät myös muita Kelan tehtäviä eli oman osaamisalueensa etuuksien valmistelu- ja ratkaisutyötä.

”Olen täysipäiväinen työntekijä TYP:ssä. Etuustyötä, valmistelua ja ratkaisuja, TYP:n asiakastyön ohella.” (Web-kysely 5/2010)

”Olen kokoaikaisesti / 5 päivää viikossa TYP:ssä. TYP-työn lisäksi teen normaalia kelan etuustyötä. Palvelun typ:n asiakkaita kaikissa kelan etuusasioissa. Vaativimmat kuntoutusasiakkaat ohjaan ajanvaraukselle kelalle.” (Web-kysely 5/2010)

Seuraavassa taulukossa näkyy yhteenvetona, miten monilla eri tavoilla Kela on eri puolilla Suomea järjestänyt osallistumisensa TYP-toimintaan. Muiden toimintaan osallistuvien organisaatioiden henkilöiden tyytyväisyyttä on selvitetty aiemmin mainituissa keskusteluissa.

Taulukko 1. Kelan osallistuminen TYP-toimintaan.

Kelan toimihenkilö	Toimintatavat	Sidosryhmien tyytyväisyys
5 pv/vko	Monipuolinen yhteistyö	Erittäin tyytyväisiä
2-3 pv/vko	Asiat kerätään, myös puhelinyhteyksiä	Tyytyväisiä/eritt. tyytyväisiä
Tarvittaessa paikalla	Puh.yhteyksiä, asiat kerätään	Melko tyytyväisiä/sopeutuneet
Nimetty yhteyshlö	Puhelinyhteyksiä	Melko tyytyväisiä/sopeutuneet
Ei yhteyshenkilöä	Soitot yht.keskuksiin ja viranom.linjalle	Melko tyytymättömiä

Sekä perusterveydenhuollon että Kelan odotetaan kytkeytyvän vahvemmin mukaan TYP-toimintaan. Kummankin tahon asiantuntemusta työ- ja toimintakyvyn sekä kuntoutuksen kysymyksissä voitaisiin hyödyntää enemmän. Uusien yhteistoimintamallien ja kuntoutusmuotojen avulla olisi mahdollista kehittää toimivia palveluketjuja ja luoda hoito-kuntoutus-työllistymispolkuja. (Arnkil ym. 2008, 238.) Sama asia tuli monin eri tavoin esille tutkimuksessani. Työvoiman palve-

lukeskusten asiakaskunta koostuu vaikeasti työllistyvistä henkilöistä ja varsin usein syynä on jonkinlainen vajaakuntoisuus. Sekä Kelan että perusterveydenhuollon asiantuntemuksen piiriin kuuluu selvittää, miten vakavasta vajaakuntoisuudesta on kyse, millä tavoin se vaikuttaa työllistymismahdollisuuksiin ja mitä asialle kannattaisi ja olisi mahdollista tehdä.

”Kelan roolin kehittäminen aktiivisena toimijana TYPissä on tärkeää. Alueellamme Kela on aktiivisesti mukana toiminnassa ja kehittämässä toimintaa edelleen. Kuntoutuksen kehittäminen kaikkien toimijoiden osalta on tärkeää vaikeasti työllistyvien osalta. TYPin asiakaskunta on Kelan kuntoutuksen kohdejoukkoa. Kuntoutuksen näkökulmasta TYP toimii vaikeasti työllistettävien kuntoutus- ja työkykyasioissa koordinaattorina.” (Web-kysely 5/2010)

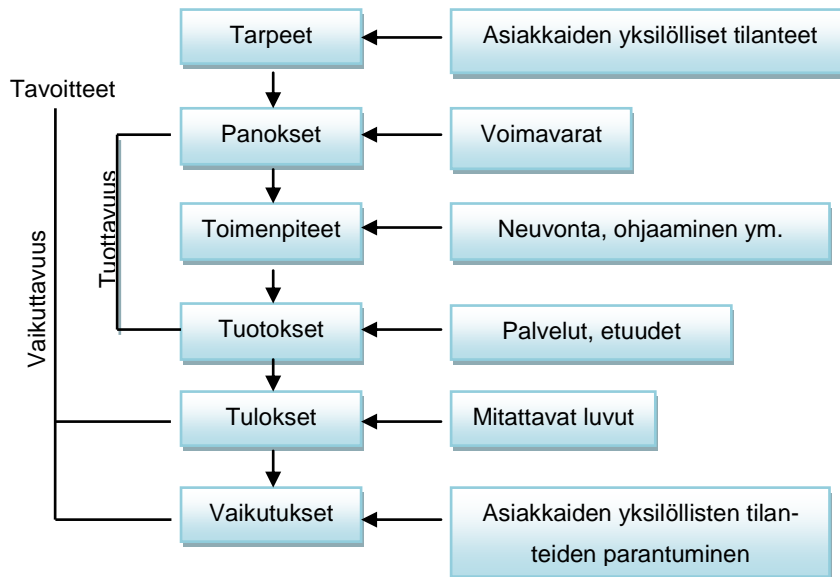
Kelan rooli on määritelty esimerkiksi Turun työvoiman palvelukeskuksen 15.6.2009 allekirjoitetussa yhteistyösopimuksessa siten, että ”Kela osallistuu työvoiman palvelukeskuksen toimintaan tuottamalla Kelan kuntoutuksen ja tarvittaessa myös muiden Kelan etuuksien asiantuntijapalveluja palvelukeskuksen asiakkaille ja työntekijöille”.

Käytännössä Kelan osallistuminen tarkoittaa ennen kaikkea työvoiman palvelukeskuksen asiakkaiden palvelemista kaikissa heidän Kelan etuuksiin liittyvissä asioissa ja muiden TYP-työntekijöiden konsultoimista asioista Kelan kannalta. Lisäksi Kela on järjestänyt koulutusta muun muassa kuntoutus- ja työkyvyttömyyseläkeasioissa sekä tiedotusta ajankohtaisista asioista, kuten esimerkiksi työttömyysturvan muutoksista maksajan kannalta ja haettavissa olevista uusista kuntoutuskursseista.

Arnkil ym. (2008, 151) ovat todenneet, että Kelan toivottaisiin kytkeytyvän työmarkkinoihin liittyvään toimintaan, kuten työhön kuntouttamiseen avoimille työmarkkinoille, joko suoraan tai välityömarkkinoiden kautta. Sama asia tuli kelaisten työkokouksessa esille. Kelan yhtenä tärkeimmistä tehtävistä TYP-työssä on huolehtia, että asiakas olisi työkykyinen työhön, kun hänelle sellaista tarjottaisiin.

Kelan palveluprosessia työvoiman palvelukeskuksessa voi kuvata seuraavan kuvion avulla. Siinä toiminta lähtee todetuista tarpeista, etenee panosten ja toimenpiteiden kautta tuotoksiin, tuloksiin ja vaikutuksiin asti. Panoksiin tarvitaan voimavaroja, jotka koostuvat henkilöstöstä, tietojärjestelmistä ja –koneista sekä

fyysisistä tiloista. Tuotokset ovat palveluita ja etuuksia. Prosessi kertoo, miten tulos tuotetaan. Vaikutukset näkyvät sekä mitattavissa luvuissa että asiakkaan yksilöllisten tilanteiden muuna parantumisena.



Kuvio 5: Kelan TYP-toiminnan tuloksellisuuden näkökulmat.

Tuottavuuden mittaamista vaikeuttaa se, että tuotetaan samanaikaisesti monenlaisia palveluja, joista osassa on mukana aineellisia tekijöitä, kuten esimerkiksi etuus, ja osa on pelkästään aineettomia, kuten esimerkiksi neuvonanto. Palvelusuoritteiden yhteismitallistaminen on varsin haasteellista. Usein suoritteiden laskennassa tyydytään ainoastaan päätuotosten summaamiseen tai otetaan huomioon ainoastaan eniten kuormittavat taikka perustehtävän kannalta keskeisimmät suoritteet. Toisaalta kustannuspuolella on haasteena niiden kohdentaminen oikein kunkin palvelusuoritteen tuottamiseen. (Lumijärvi 2009, 25 – 26.)

Kun Kelan toimintaa työvoiman palvelukeskuksessa halutaan kehittää, on mietittävä, kenelle ja mihin tarpeisiin toimintaa halutaan suunnata. Tällä valinnalla on merkittävä osuus myös toiminnan vaikutuksille. Lisäksi on selvitettävä, mitä palveluja tarjotaan ja miten niitä tai muita tuotoksia tulee kehittää. Edelleen pitää pohtia, miten prosessia tulee kehittää, millaisella työn organisoitumisella, osaamisella, johtamisella ja yhteistoiminnalla palvelut tuotetaan. Ja lopuksi olennaisen tärkeänä seikkana on päätettävä, millä voimavaroilla panokset eli palvelut tuotetaan. Ovatko voimavarat riittävät ja miten niukat voimavarat koh-

dennetaan? Onko niissä kehittämistarvetta? Jos on, niin mihin se kohdistuu: työntekijöihin, osaamiseen, esimiehiin, työvälineisiin vai fyysisiin puitteisiin? (Syvänen ym. 2008, 11 – 12.)

Keinot tuottavuuden kohottamiseksi voivat olla hyvinkin erilaisia. Osa niistä selittyy johtamisen kautta, osa investointien välityksellä ja osa sähköisten palveluiden ja automatisointien lisäämisellä. Selittäjinä saattavat olla lisäksi muut tekniset parannukset, työtapojen muutokset taikka koulutustason kohoaminen. Muita tekijöitä ovat voineet olla resurssien uudelleenorganisointi, muutokset strategiassa, prosesseissa ja/tai organisaation rakenteessa ja arvoissa. (Lumijärvi 2009, 27.)

Tutkimukseni mukaan Kela osallistuu työvoiman palvelukeskustoimintaan melko passiivisesti. Se seuraa muiden toimijatahojen toimintaa ja tulee mukaan vain tarvittaessa. Niin TYP:ssa kuin muutenkin Kela neuvoo, tiedottaa ja tarjoaa mahdollisuuden saada soveltuvaa etuutta. Toiminnan pitää olla kuitenkin tarpeellista ja niinpä sitä seurataan laskemalla edellä mainittuja tapahtumia. Asiantuntemuksellaan TYP:n kelalainen arvioi asiakkaan tilanteen, mitä etuutta hänellä on mahdollisuus saada ja näin turhia hakemuksia pyritään välttämään. Toiminnan vaikuttavuudesta eli esimerkiksi siitä, miten hyvin palvelukeskusten kautta tulleet hakemukset ovat saaneet myönteisiä päätöksiä, ei ole seuranta.

Sen lisäksi, että kelalainen palvelee asiakkaita kaikenlaisissa Kelan asioissa ja konsultoi yhteistyökumppaneiden työntekijöitä, toimii hän linkkinä työvoiman palvelukeskuksen, niihin sosiaalitoimen kautta mahdollisesti liittyvien työkeskusten, ja joskus muidenkin palveluntuottajien sekä oman emo-organisaationsa välissä. Tällaisesta linkkinä toimimisesta mainittakoon esimerkkinä tiedottaminen ja yhteyshenkilönä toimiminen kuntoutuksen työtoiminnan lakimuutoksissa 1.1.2010 alkaen. Muutos lainsäädännössä oli huomattava ja aiheutti hämmennystä paitsi asiakkaissa, niin myös muissa sidosryhmissä.

Kelan toiminnan tulee olla tehokasta ja taloudellista. Yhtenä tutkimukseni toimeksiantajan tavoitteena oli saada selville, mikä olisi optimipanos, jotta vaikuttavuuttakin olisi. Yksi lähtökohta on tarkastella asiaa työvoiman palvelukeskuk-

sissa työskentelevien kelalaisten määrää ja työpanosta seuraavien kysymysten avulla:

- mitkä tekijät näiden työntekijöiden työpanoksessa vaikuttavat eniten Kelan toimintaan?
- kuinka heidän työnsä liittyy muiden organisaatioissa työskentelevien toimintaan työvoiman palvelukeskuksissa?
- mitkä ovat ne toiminnan avainprosessit, joihin näiden työntekijöiden toiminnalla on suurin vaikutus?
- miten avainprosessien kehittäminen parantaisi eniten Kelan kykyä luoda ja ylläpitää asemaansa yhtenä työvoiman palvelukeskuksen organisaationa? (Boudreau & Ramstad 2008, 29.)

Vastauksia edellisiin kysymyksiin on monenlaisia riippuen kulloinkin käytettävästä näkökulmasta. Kelan työntekijän työpanos työvoiman palvelukeskuksessa vaikuttaa palvelukeskuksen toimintaan, sillä se on olennainen osa palveluketjua Kelan etuuskien asiantuntijana. Kun hän on helposti tavoitettavissa, yhteistyötahojen edustajien on mahdollista saada nopeasti tarvitsemansa tiedot käsiteltävinä oleviin tapauksiin. Olennaista on myös se, että työvoiman palvelukeskuksessa kelalaisella on enemmän aikaa palvella asiakasta. Asiakaskunta on monella tavalla vaativaa, eivätkä kaikki asiakkaat pysty täyttämään hakemuksia omatoimisesti ja ilman apua.

”Tärkeää olisi resursseissa huomioida tilanne, konsultaation ja ohjaavan työskentelyn arvo, joka ei johda Kelan hakemukseen tai päätökseen nostettava rinnalle samanarvoiseksi Kelan työntekijän tulostavoitteissa. Tuloksena asiakkaat ohjautuvat oikeisiin toimenpiteisiin, ilman esim. pitkäaikaisia valitusprosesseja. Eli asiakkaan kannalta oikeat toimenpiteet merkitseväksi eikä niinkään monta ratkaisua Kelassa tehdään. Myös huomioitava että konsultaatiopäiviltä jää myös tehtäviä toimistolle tullessa, joita vaikea resursseina tilastoida, esittää typpi-työskentelynä 6 resurssoidun päivän ylittävänä. Eli toivoisin ainakin valmista käyttökelpoista / käytännöllistä tilastointijärjestelmää.” (Web-kysely 5/2010)

Kelalainen työskentelee yksin työvoiman palvelukeskuksessa. Hänen oma osaamisensa on ratkaisevaa palvelutilanteiden onnistumiselle. Kaikkea hänen ei kuitenkaan tarvitse tietää – Kela on vastuullinen runsaan sadan sosiaaliturvaetuuden, 40 etuuslain ja 60 säädöksen toimeenpanosta. Riittää, kunhan tie-

tää sen, mistä tarvittavat lisätiedot voi hankkia. Kelan asiakaspalvelussa on tähän hyvät mahdollisuudet, kun sisäisistä tietojärjestelmistä löytyy runsaasti tietoa ja asiakaspalvelun taustatuen numeroihin voi aina soittaa ja kysyä neuvoa. Näihin puheluihin vastaa aina kulloiseenkin etuuteen perehtynyt asiantuntija oman muun työnsä ohella. Myös muita tiedonhankintakanavia, kuten yhteydenottoja esimerkiksi etuusvastaaviin, voi tarvittaessa käyttää.

Boudreau ja Ramstad (2008, 54) määrittelevät osaamisen hallinnan päätöksenteon viitekehysten seuraavanlaisena ketjuna: "investoinnit -> ohjelmat ja käytännöt (tehokkuus) -> organisaation osatekijöiden ja osajajoukkojen suoritukset (tuloksellisuus) -> organisaation kestävä strateginen menestys (vaikutus)".

Organisaatiot käyttävät voimavarojaan eri toimintoihin, mitkä puolestaan saavat aikaan muutoksia halutuissa kohteissa, kuten esimerkiksi asiakkaissa tai osajajoukoissa. Nämä puolestaan vaikuttavat taloudellisiin lopputuloksiin tai muuhun kestävään strategiseen menestykseen. Sama rahamäärä voidaan käyttää vaikkapa koulutustoimintaan (tehokkuus) ja saada eri koulutusohjelmista tai –käytännöistä poikkeavia tuloksia (tuloksellisuus), mutta uusien taitojen avulla saavutetut lopputulokset voivat silti vaihdella melkoisesti. Kun samalla tehokkuuden tasolla on mahdollista saada aikaiseksi hyvin eritasoisia tuloksia, niin ilman loogista viitekehystä organisaatiot voivat ottaa virheellisesti huomioon vain jonkin osan ketjusta. Näin voi käydä esimerkiksi silloin, kun henkilöstöä vähennetään tehokkuuden lisäämiseksi ottamatta huomioon tuloksellisuutta tai vaikutusta. Toinen virheoletus on, että yhden osatekijän parantaminen parantaa automaattisesti myös muita osatekijöitä. (Boudreau & Ramstad 2008, 55 – 56.)

Organisaatiokulttuuri ja toiminnan tuloksellisuus liittyvät yhteen. Kulttuuriin vaikuttavia osatekijöitä ovat toiminnan tarkoituksellisuus, ylimmän johdon keskeinen rooli kulttuurin muodostamisessa, henkilöstön sosiaalinen kiinnittyminen, samaistuminen, identifioituminen, oppiminen ja yhtenevyys. Willcocksin (2002) tutkimusten mukaan juuri organisaatiokulttuurin vahvuus selittää korkeaa tuloksellisuutta. Vahva kulttuuri antaa koko henkilöstölle selkeän sosiaalisen toiminnallisen selkänöjan ja luo yhteneväisyyttä ja rohkaisevaa ilmapiiriä. (Lumijärvi 2009, 99.)

Työvoiman palvelukeskuksiin on kehittynyt omanlaisensa kulttuuri. Se on yhdistelmä eri organisaatioiden taustojen vaikutusta, mutta koosteena aivan erityinen. Koska Kelalla on yleisesti vain pieni rooli TYP-työssä, se sopeutuu vallitsevaan tilanteeseen ja seurailee muiden yhteistyötahojen toimintaa. Mikäli Kelan panostusta palvelukeskustoimintaan halutaan lisätä, edellyttää se edellä mainitun selkänöjan tarjoamista omalle työntekijälleen.

4.2.2 Vaikuttavuus

Vaikuttavuudella tarkoitetaan palvelusuoritteiden tai kokonaisen palvelujen tuotantojärjestelmän kykyä aikaansaada sellaisia vaikutuksia, seurauksia tai lopputuloksia julkishallinnon asiakkaiden elämäntilanteissa, jotka

- a) vastaavat vaikutuksille asetettuja tavoitteita tai
- b) tyydyttävät palveluilla tyydytettävissä olevat asiakaskunnan tarpeet tai
- c) toteuttavat sekä a- että b-kohdassa mainitut ehdot (Paras mahdollinen julkishallinto? 2009, 38).

Vaikuttavuutta tuloksena on vaikea mitata. Työvoiman palvelukeskusten toiminta ei tee tässä suhteessa poikkeusta. Toiminnan tavoitteena on asiakkaan tilanteen kohentuminen; suuri tai edes pieni, jollakin tavalla asioita parempaan suuntaan vievä muutos hänen elämässään. Vaikka työllisyyspoliittisten tavoitteiden mukaan hyvä lopputulos saavutetaan silloin, kun asiakas työllistyy tai siirtyy pitkäkestoiseen koulutukseen, niin myös kunnon kohentuminen, osaamisen vahvistuminen tai vaikkapa sosiaalisten taitojen elvyttäminen ovat asiakkaan tilanteeseen vaikuttavia tuloksia.

Vaikuttavuudessa on kyse siitä, että saavutetut tulokset ovat tehtyjen toimenpiteiden tuloksia. Kun sitä arvioidaan, toiminnan lopputulosten (outcomes) ja tuotosten tai palveluiden (outputs) selvittelyyn tarvitaan pitkäkestoista tiedonhankintaa. Tiedonkeruu tulee ulottaa kansalaisten arkielämään ja organisaation ulkopuoliseen yhteiskuntaan. Vaikuttavuustieto pitää yleensä hankkia etuuksien

ja palvelujen käyttäjiltä varsin pitkän aikaviiveen jälkeen. (Rajavaara 2006, 72 – 73.)

Ulkomaisessa tarkastelussa, ja erityisesti brittiläisten käyttämänä perusohjeena, tuloksellisuuskäsitteistön taustalta löytyy Value for Money –periaate (VFM). Käsitteen nimen mukaisesti vastiketta rahalle saadaan, kun julkishallinto toimii niin sanotun kolmen E:n periaatteen mukaan. Nämä kolme E:tä ovat economy (taloudellisuus), efficiency (tuottavuus) ja effectiveness (vaikuttavuus). (Paras mahdollinen julkishallinto? 2009, 36.)

Vaikuttavuus jaetaan käsitteinä usein asiakasvaikuttavuuteen ja yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen. Julkisen organisaation asiakasvaikuttavuus perustuu sen yhteiskunnalliseen vastuuseen ja tarkoittaa asiakaskunnan tarpeiden tyydyttämistä. Vastaavasti yhteiskunnallinen vaikuttavuus voidaan nähdä pelkäämään sen yhteiskunnalliseen vastuuseen perustuvien tavoitteiden saavuttamisasteena. (Rajavaara 2006, 57.)

Asiakasvaikuttavuuden arvioinnin tekee haasteelliseksi se, että ihmisen yksilölliset ominaisuudet kuten taidot, kunto, ominaisuudet, sosiaalisen liittymisen valmiudet ja kulttuurinen perimä vaikuttavat merkittävässä määrin hänen kyvykkyteensä ja toimintaansa saavuttaa itselle merkityksellisiä saavutuksia yhteiskunnassa. Kun tähän yhdistetään toiminnan ja saavutusten kannalta yhtä keskeiset tekijät elinpiirissä eli ihmisen toimintavapaus ja –mahdollisuudet elinpiirissään, niin vaikuttavuuden tulos ei ole vain yhden tai muutaman tekijän tulos. Samanaikaisesti tarkasteluun on otettava sekä yksilölliset että rakenteelliset tekijät, kun arvioidaan ihmisen selviytymistä, osallisuutta ja hyvinvointia. (Karjalainen ym. 2008, 62.)

Julkisella sektorilla vaikuttavuus nähdään onnistumisen mittarina eli organisaation kykynä tyydyttää asiakkaan tarpeet palvelutilanteen kautta käytössään olleilla resursseilla ja samalla välttää ei-toivotuilta ja ei-tarkoitetuilta haittavaikutuksilta. Vaikuttavuudella tarkoitetaan tällöin yleisesti asiakas- ja yhteiskunnallisen vaikuttavuuden, palvelujen kohdentuvuuden, kattavuuden ja riittävyyden sekä olennaisten välillisten vaikutusten muodostamaa kokonaisuutta. Asiakas-

vaikutuksena voidaan nähdä palvelusta asiakkaalle koitunutta hyvinvoinnin lisäystä. (Lumijärvi 2009, 19.)

Yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen yksittäisen julkisen organisaation mahdollisuudet ovat rajalliset. Ne voivat vaikuttaa siihen vain oman toimintansa osalta eikä niitä siten voida pitää vastuullisina yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden saavuttamisesta. Toiminnallinen tuloksellisuus puolestaan koostuu seikoista, joihin yksittäisen julkisorganisaation johtamisella voidaan välittömästi vaikuttaa. Toiminnallinen tuloksellisuus jakaantuu kahteen peruskriteeriin eli toiminnalliseen tehokkuuteen ja laadunhallintaan. Ensin mainittu pitää sisällään taloudellisuuden, tuottavuuden ja kannattavuuden maksullisen palvelutoiminnan osalta ja jälkimmäiseen sisältyvät palvelukyky ja suoritteet sekä laatu ja asiakastyytyväisyys. (Rajavaara 2006, 49 – 50.)

TYP:n palveluprosessia on arvioitu jakamalla toimintoja. Näitä ovat asiakkaiden valikoitumisen osuvuus, palvelutarvearvioinnin toimivuus, toimenpiteiden oikea-aikaisuus, moniammatillisen tiimin tarjoama tuki asiakkaalle, yksilöllisten suunnitelmien toimivuus sekä asiakkaiden ohjaaminen kuntoutuspalveluihin, aktivoiviin toimenpiteisiin ja työvoimapolitiisiin toimenpiteisiin. (Arnkil ym. 2008, 255.) Sekin mahdollisuus on hyväksyttävä, että kaikki työvoiman palvelukeskukseen ohjatut asiakkaat eivät sovi sinnekään. Joskus asiakkuus onnistuu esimerkiksi päihdekuntoutuksen jälkeen; aina ei käy niinkään. Tällaisten asiakkaiden kohdalla tulee mietittäväksi, mikä on oikea taho heille ja mitä ratkaisuja tulee tehdä.

Verkostoseminaarissa 15.12.2009 puhuneen hallitusneuvos Päivi Kermisen (TEM) mukaan työvoiman palvelukeskusten vaikuttavuutta voidaan parantaa kehittämällä mittareita. Näitä mittareita voi olla esimerkiksi asiakkaan tilanne kolme kuukautta toimenpiteen jälkeen. Samalla selviäisi, mikä toimenpide on tehokas. Hankalaksi vertailun tosin tekevät monet kohderyhmän ominaisuudet, kuten vaikkapa koulutusaste ja ikä. Siksi mittareita kehitettäessä onkin syytä ottaa pehmeämpiä arviointitapoja käyttöön. Esimerkkinä tällaisesta mainittakoon ihmisen toimintakyvyn kohentuminen.

On myös huomattava, että vaikuttavuutta koskevasta tiedosta ja menetelmien näytöstä on tulossa yhä tärkeämpi priorisointikriteeri. Tähän vaikuttaa ennen kaikkea kustannustehokkuuden vaatimusten kasvu politiikassa. Kun priorisointia oli alun perin tarkoitus käyttää arvovalintojen tekemiseksi, niin nyt tieto vaikuttavuudesta on ottamassa arvojen paikan. (Julkunen 2006, 166.) Sama suunta on nähtävissä TYP:ten toiminnassa, kun vaikuttavuutta aletaan entistä enemmän seurata.

Työvoiman palvelukeskusten toiminnassa vaikuttavuus saadaan tuloksista, ihmisten tilanteissa tapahtuneista positiivisista ja tavoitelluista muutoksista, kuten esimerkiksi työllistymisestä, koulutukseen pääsystä, myönteisestä eläkepäätöksestä, terveydentilan kohentumisesta tai vaikkapa yleisestä aktivoitumisesta. Kun resurssit toiminnalle ovat niukat, priorisointia täytyy tehdä. Niinpä sitä tehdään muun muassa asiakaskriteereitä täsmentämällä – ja kiristämällä.

Merkittävä osa harkinnasta, kohdentamisesta ja valikoinnista siirtyy suorittavalle tasolle. Koska resurssit ovat niukat, työntekijät kehittävät strategioita selviytymiselle työn vaatimuksista. Hyvinvointivaltion arjessa he voivat kehittää erilaisia resurssien kohdentamisen sääntöjä ja niiden vaikutukset voivat viedä päinvas-taisiin suuntiin. Yhtäältä kuoritaan kermaa ja toisaalta kohdennetaan palveluita erityisen huono-osaisille. Esimerkiksi aktiivitoimiin valikoidaan herkästi niitä, joiden ennuste on paras ja syrjäytyneimmät jätetään toimien ulkopuolelle. (Julkunen 2006, 167.)

Paikallisen tason priorisointisäännöt eivät kuitenkaan synny tyhjästä, vaan tietyissä institutionaalisissa rajoissa. Näin mukana ovat sekä henkilöstön ammatil-linen pätevyys, etiikka että johtamisen käytännöt. Ilman erityisiä institutionaalisia suoja mekanismeja kilpailutus ja evaluaatio synnyttävät todennäköisesti kermaa kuorivia vaikutuksia, kuten painottumista asiakkaisiin, joilla voi saavuttaa ja osoittaa tulosta. (Julkunen 2006, 167.)

Esimerkkinä edellisestä voidaan pitää asiakaskriteerien määrittämistä useissa TYP:issa alle 50-vuotiaisiin, jotta nykyiset resurssit saataisiin rittämään ja tulok-sia voitaisiin suuremmalla todennäköisyydellä saavuttaa. Panostus nuorempaan

asiakaskuntaan onkin tärkeitä, mutta mitä tapahtuu yli 50-vuotiaille vaikeasti työllistyville henkilöille? Eivätkö juuri he tarvitsisi vielä enemmän apua ja tukea työllistymiseensä? Samaan aikaan valtakunnallisella tasolla puhutaan eläkeiän nostamisesta. Mikä on eettisesti oikein ja missä ovat resurssit? Tämä ristiriita on käsillä palvelukeskusten työssä tällä hetkellä.

Kuitenkin esimerkiksi Kelan yhteiskunnallisten tehtävien voisi katsoa edellyttävän sitä, että asiakkaan näkökulma vaikuttavuuteen asetetaan etusijalle. Se, mikä on asiakkaiden elämässä vaikuttavaa, on yleensä myös laajemmin merkityksellistä yhteiskunnassa. Näin ollen on perusteltua pitää asiakkaiden näkökulmaa toiminnan ja etuuksien vaikuttavuuden tarkastelun lähtökohtana. (Rajavaara 2006, 75.)

4.3 Yhteneväiset vai omat käytännöt

Työvoiman palvelukeskukset ovat pysyviä toimintayksiköitä valtion ja kunnan välissä, omassa palvelurakenteessaan. Toimiakseen niille on jouduttu räätälöimään tietynlainen välitilan suunnittelu-, hallinto- ja johtamisjärjestelmä. Hallinnollisessa mielessä TYP:t ovat työ- ja elinkeinotoimistojen ja kunnan sosiaali- ja terveystoimen jatkeita, ja niiden tapa toimia on linjassa emotoimistojen kanssa. Toiminnallisesti ne ovat koordinoitua asiakaspalvelun yksiköitä. Haasteelliseksi toiminnan tekee valtion ja kunnan hallinnon asettuminen yhteisten tavoitteiden määrittämisen ja niihin pyrkimisen. (Arnkil ym. 2008, 212.)

TYP-toiminnan valtakunnallisen ohjauksen tavoitteena on luoda palvelutoiminnoille juridisesti perustellut toimintakehykset määritellyine keskeisine vastuusuhteineen. Tällaisella vertikaalisella ohjauksella on tarkoituksena tuottaa selkeyttä ja luottamusta palvelutoiminnan jatkuvuuteen samalla kuin se sallii normien ohella myös toiminnallista väljyyttä. Arnkil'n ym. (2008, 214 – 215) tutkimuksen mukaan sekä valtakunnallista ohjausta toivotaan, mutta toiminnallista vapautta halutaan. Tähän vaikuttavat sekä emo-organisaatioiden totutut käytännöt vuosien takaa että eri toimijoiden valtakunnallisen TYP-toiminnan ohjauksen onnistuminen. Työhallinnon osalta ohjaus toimii, mutta kunnilla vertikaali-

nen ohjaus ei ulotu TYP-toimintaan ja Kela ei ole päässyt näennäisestä halusta huolimatta alkua pidemmälle.

Verkostomaiset palveluyksiköt ovat uudentyyppisiä rakenteita eri organisaatioiden järjestämässä yhteisessä palvelussa. Ne ovat vertikaalisten ohjausjärjestelmien välissä, ja ne tarvitsisivat yhteisen keskushallinnontason ohjauselimen, joka pystyisi tunnistamaan myös paikallistason toimijat. Sellaista ei ole toistaiseksi Suomessa ole, joten malli olisi luotava. (Arnkil ym. 2008, 215.) Myös työ- ja elinkeinoministeriön selvityksestä vuodelta 2009 kävi ilmi, että valtakunnallisen, laajapohjaisen ohjausryhmän työn käynnistämistä uudelleen pidetään erittäin tärkeänä.

Myös tutkimuksessani tuli selkeästi esille, että yhteistä valtakunnan tason ohjausta kaivattaisiin. Nyt jokainen työvoiman palvelukeskus toimii omalla tavallaan ja niiden sisällä eri toimijaorganisaatiot oman toimintatapansa mukaan. Usein eri tahoilla on ainakin jossain määrin eri intressit ja se vaikuttaa palveluun.

”Toimitaan tyyliin oma lehmä ojassa.” (Ryhmähaastattelu 12/2009)

Edellinen kommentti oli verkostotapaamisesta joulukuussa 2009, seuraava näkemys on oma kirjaukseni viime keväältä.

”TYP:n yhteistyö on ajoittain hankalaa, kun osapuolten taustaintresseistä ei aina tiedä. Ajoittainen salamyhkäisyys vaivaa.” (Oma muistiinpano 8.4.2010)

Asiakasohjaukseen toivottaisiin valtakunnallisia ohjeistuksia. Sen lisäksi kaivattaisiin valtakunnallista ohjeistusta siitä, mitä palveluita voidaan käyttää, kenen järjestämänä ja miten kauan. Etenkin seudullisissa työvoiman palvelukeskuksissa tarvittaisiin palveluiden yhteistä tuotteistamista sekä erityispalveluiden keskittämistä. (Arnkil ym. 2008, 151.)

Työ- ja elinkeinoministeriön vuonna 2009 työvoiman palvelukeskuksille teettämän kyselyn mukaan myös Kelan osuuden aktivoituminen vaatinee kansallisen tason linjauksia, resurssointia ja konkreettisten tavoitteiden asettelua Kelan sisällä. Kelan asema palvelukeskustyössä nähdään edelleen kovin ulkopuolisena, vaikka asiakaskunta on huomattavan vajaatyökykyistä ja näin ollen asiakaskuntana juuri Kelan kohderyhmää.

Valtakunnallisella tasolla pitäisi keskustella Kelan roolista ja samalla edellyttää, että Kela selventää rooliaan. Tämä tarkoittaa valtakunnallisen tason ohjeistuksia, vähimmäistasojen määrittelyä ja resurssointia. Nykyisin jokainen Kelan vakuutuspiiri saa päättää itsenäisesti, osallistuuko se työvoiman palvelukeskus-toimintaan ja minkälaisella panostuksella. Tätä taustaa vasten on helppo päätellä, miksi Kela ei yleisesti paljoa panosta TYP-toimintaan. Kun resurssit ovat niukat, toimintaa on tehostettava. Yksi mahdollisuus on ottaa se osallistumisesta TYP-toimintaan.

”Soittaessani eri TYP:iin kysyäkseni siellä alueella työskentelevän kelalaisen tai vaikkapa vain nimetyn yhteyshenkilön nimeä paljastui karu totuus: Kela on minimoinut TYP-toimintaan käyttämänsä kustannukset (panokset) eli poistanut Kelan henkilön kokonaan TYP-työstä.

*Tähänkö ollaan menossa? Jos ei yhtään panoksia, niin ei yhtään tuotoksia. Onko yhtään ajateltu, miten tällainen sopii Kelan arvoihin tms.? Jos ei yhteneväisiä käytäntöjä luoda ja jaeta ylhäältä alaspäin toteutettavaksi, niin taloudelliset seikat painavat vaakakupissa eniten. Tämä on ollut aistittavissa. Heikkoja signaaleita on ollut nähtävissä mm. viimeisimmissä TEM:n kyselyissä. Kelan TYP-toiminta on monissa paikoissa vähitellen hiivutettu olemattomiin; silti samalla puhutaan Kelan roolin nostamisesta. Ristiriita puheiden ja käytännön välillä on huikea.”
(Oma muistiinpano 15.4.2010)*

Toiminnan yhdenmukaistamiseksi tarvitaan valtakunnan tason päätöksiä ja mahdollisesti niin sanottuja korvamerkittyjä rahoja. Mikäli tähän ei riitä tahtoa, niin toinen vaihtoehto on vetäytyä kokonaan työvoiman palvelukeskustyöstä. Kela on koko työvoiman palvelukeskusten historian ajan ollut toiminnassa vain puoliksi mukana. Kelan roolin kirkastaminen edellyttää päämäärätietoista toimintaa, tavoitteiden määrittämistä, siihen tarvittavien resurssien budjetoimista ja toiminnan koordinoimista.

Tässä selvityksessä monista eri seikoista nousi hyvin esiin, että Kela ei nimenomaan halua ottaa isompaa roolia TYP-työssä, kuin mitä sillä nyt on. Eri puolilla maata vakuutuspiirit ovat resursoineet toiminnan eri tavoin. Tämä on luonnollisesti paikalliset olosuhteet huomioonottavaa toimintaa, mutta samalla Kelan rooli voi jäädä hyvinkin pieneksi. Asia ei ole uusi. Esimerkiksi Hokkinen ja Pirinen (2005, 91) totesivat omassa tutkimuksessaan, että ”Kelan osallistumisen tapa ja resurssointi kaipaavat selvennystä” ja että ”Kelan rooliin toivottiin näkyvyyttä ja prosesseihin selkeyttä”. Viidessä vuodessa ei Kelan tilanteessa suhteessa TYP-toimintaan ole tapahtunut kuitenkaan mitään mainittavaa muutosta.

”Lähdin innostuneella mielellä ja kohtalaisin odotuksin tekemään tätä tutkimusta. Sen edetessä ja ajan kuluessa huomasinkin, että olin kirjoittamassa lähes hauta-kirjoitusta. Vaikka puhutaan, että Kelan pitäisi nostaa ja kirkastaa rooliaan, niin todellinen suunta on vallan toiseen suuntaan. Hiljaisina signaaleina merkkejä on ollut havaittavissa, mutta lopultakin oma päätelmä selkiytyi. En olisi millään halunnut tunnustaa asian paikkansapitävyyttä, mutta vähitellen ei ollut muuta vaihtoehtoa.” (Oma muistiinpano 16.4.2010)

TYP-työtä tekevät Kelan toimihenkilöt ymmärtävät alueensa käytettävissä olevat Kelan resurssit erittäin hyvin eli ovat sisäistäneet Kelan vaatiman ja vaativan konseptin perusteellisesti. He pitävät TYP-toimintaa arvokkaana ja ovat tyytyväisiä oman osuutensa hoitamiseen.

”Näissä puitteissa Kelan rooli on riittävä enkä näe tarkoituksenmukaisena sitä, että roolia jollain tavalla tästä lisättäisiin merkittävästi.” (Web-kysely 5/2010)

”Olen tyytyväinen Kelan rooliin tyypissä näin kun se meillä on. Mikäli toiminta olisi muunlaista, veisi se työajasta suuren lohkaisun.” (Web-kysely 5/2010)

”Olen tyytyväinen tällä hetkellä Kelan rooliin oman Tyypini näkökulmasta. Typin toiminnan tulee kuitenkin olla koko ajan muuttuvaa yhteiskunnan toiminta huomioiden (mm. muuttuva työllisyystilanne). Toivon että Kela on mukana ja antaa riittävästi henkilöresursseja Tyypitoimintaan.” (Web-kysely 5/2010)

Vastaajista reilu puolet oli tyytyväisiä Kelan nykyiseen rooliin omalla alueellaan, kolmannes kannatti isomman roolin ottamista ja lopuilla ei ollut mielipidettä.

”Kelan roolia voisi suurentaa ja laajentaa eikä koko ajan tyypistää, koska asiakkaita varten luodun systeemin pitäisi palvella nimenomaan asiakkaita. Asiakkaita ovat sekä ulkoiset että sisäiset asiakkaat. Alkuperäinen ajatus kai oli ”yhden luukun periaate”, johon nykyisillä resursseilla olisi hyvä mahdollisuus päästä, mutta mikä ei nyt toteudu niin kauan kuin toimijat ovat fyysisesti etäällä toisistaan.” (Web-kysely 5/2010)

”TYP on toivonut meiltä että Kelan henkilö voisi olla nykyistä enemmän TYP:ssä esim. fyysisesti paikalla päivittäin tai kokopäiväisesti jolloin voisi tehdä osan aikaa omia töitään, mutta sellaiseen ei ole meillä ollut antaa resurssia. Toisaalta konsultaatiohintaan ei aina ole asioita heiltä. Kelan puhelinpalvelun uudistaminen on hankaloittanut puhelinyhteistyötä, kun ei meille toimistoon ole suoria numeroita tai yleensäkkään palvelunumeroa. TYP:ssä on kyllä minun puhelinnumeroni, mutta muut yhteistyökumppanit eivät voi enää soittaa.” (Web-kysely 5/2010)

TYP-mallit ovat rakentuneet valtaosin niin sanotulla alhaalta-ylös –periaatteella. Näin paikallistasolla viranomaisverkostot ovat voineet vapaasti kehittää haluaansa niille myönnettyjen resurssien sallimissa rajoissa. Tämän seurauksena on syntynyt paikallisia työllisyys- ja yhteistyökulttuureja heijastavia toimintamalleja. Erilaisuudessaan nämä toimintamallit tarjoavat valtakunnalliselle TYP-verkostolle hyviä tilaisuuksia oppia toinen toisiltaan. Vaikka valittu toimeenpanon tapa on oikeansuuntainen, mallien moninaisuus ja tulostavoitteiden epäyh-

tenäisyys vaikeuttavat niiden keskinäistä vertailua niin reformin toimeenpanon kuin vaikuttavuudenkin osalta. (Arnkil ym. 2008, 304.)

Verkostoseminaarissa 15.12.2009 luennoinut Työllisyys- ja yrittäjyysvastuualueen päällikkö Kimmo Puolitaival (Varsinais-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus) pitää työvoiman palvelukeskuksia isoina haasteina. Yhteiskunnallisella tasolla niiden tarkoituksena on lama-aikojä seuranneen työttömyyden hinnan minimoiminen Suomelle. Sen lisäksi, että asiakkaiden tarpeet tunnetaan riittävän hyvin ja parhaat mahdolliset tuotteet ovat käytössä, pitää olla selkeä käsitys siitä, mikä on toimijoiden työnjako ja miten rajapinnat toimivat. TYP:t ovat sekä jatkuvan parantamisen haasteen edessä että jatkuvan ”varastamisen” haasteen edessä. Jälkimmäisellä hän tarkoittaa benchmarkingia eli hyvien käytäntöjen jakamista palvelukeskuksilta toisille.

Monissa palvelukeskuksissa on hyväksi koetut toimintamallit, mutta niiden jakaminen muiden tietoon on ainakin toistaiseksi ollut hankalaa. Sellaisia tapauksia, joissa muun muassa toimintamalleista olisi virallisesti keskusteltu ja niitä toinen toisiinsa vertailtu, on ollut hyvin vähän. Mikä sopii yhdelle, ei välttämättä sovi toiselle, kun otetaan alueelliset, yhteiskunnalliset ja taloudelliset seikat huomioon. Lisäksi hyvä käytäntö jossain voi olla vieläkin paremmin järjestetty jossain muualla. Ainoa tapa saada selvyttä olemassa olevista hyvistä käytännöistä ja toimintamalleista on tavata ja keskustella, avata auki prosesseja ja vertailla niitä keskenään. Vaikka yhteiset verkostotapaamiset vievät jonkin verran aikaa työajasta, ne saattavat antaa vieläkin enemmän oman palvelukeskuksen toiminnan tehostuessa uusien ideoiden ja käytäntöjen oppimisen myötä.

Niin omista selvityksissäni kuin esimerkiksi työ- ja elinkeinoministeriön vuonna 2009 teettämässä kyselyssäkin työvoiman palvelukeskuksille pidetään tärkeänä valtakunnallisista TYP-toiminnan raameista sopimista. Yhteistyötahot eivät sitoudu toimintaan, ellei asioista ole päätetty valtakunnan tasolla. Useiden vastausten mukaan TYP-palvelumallin yhdenmukaistaminen on välttämätöntä. Samalla TYP:n perustehtävä ja sen aikaansaamat lisäarvot kirkastuisivat. Kun keskeiset tavoitteet ja asiakaskohderyhmät olisivat yhdenmukaisia, niin toimintaa voitaisiin jossain määrin verrata. Kun alueelliset ja paikalliset seikat vaikut-

tavat tuloksiin, niin kovin tiukkoja raameja ei pidetä suotavana, mutta suuntaa antavat tavoitteetkin ohjaisivat toimintaa.

”TYP:n henkilökuntien kokoontumiset alueittain olisivat hyödyllisiä ja niitä voisi olla 1-2/vuosi. Koska TYP:t ovat niin erikokoisia yksiköitä, ei verkostoyhteistyölle mielestäni ole tarvetta kovin laajalti. Jos ”hyväksi koettuja käytäntöjä” voisi vaihtaa sellaisten TYP-yksiköiden kesken, jotka ovat jotakuinkin samankokoisia, se voisi olla hyvä toiminnan kehittämisen kannalta. Mitään yhtenevää ohjeistustakaan ei osaa ajatella TYP-yksiköiden erilaisuuden ja erikokoisuuden takia. Ehkä ohjeistusta ja lisäyksiä TYP-ohjelmaan.” (Web-kysely 5/2010)

Kolme neljännestä TYP:ista on seudullisia ja loput paikallisia. Enimmillään yhden TYP:n toimintaan osallistuu 12 kuntaa (Etelä-Karjala). (Arnkil ym. 2008, 210.) Yhtenäisiä käytäntöjä on vaikea luoda, sillä TYP-toimintaan harjoitetaan niin erilaisissa olosuhteissa. Lisäksi palvelukeskusten kokoerot ovat huomattavia ja sen myötä toiminnan järjestäminen yksilöllistä. Myös henkilöstöä on rekrytoitu eri tavoin: osa toimii pysyvästi TYP:issa, mutta toiset on kiinnitetty palveluun vaihtelevin työjärjestelyin. Yleisesti ottaen erityisesti seutukunnalliset organisoitumismallit elävät ja muuttuvat koko ajan, joten niiden seuraaminen on hankalaa ja kopioiminen lähes mahdotonta.

”Tällä hetkellä olemme täällä saaneet toimimaan aika hyvin yhteistyön enkä olisi muuttamassa nykyistä toimintamallia.” (Web-kysely 5/2010)

Jokainen työvoiman palvelukeskus on laatinut oman yhteistyösopimuksensa alueensa organisaatiokumppaneiden kanssa. TEM:n vuonna 2009 TYP:ille tekemän kyselyn perusteella sekä valtakunnallinen sopimusmalli että paikallisesti räätälöity sopimusmalli saavat kannatusta. Yleisesti ottaen valtakunnallista sopimusmallia pidetään hyvänä pohjana, mutta muuten sopimuksen tulisi olla riittävän väljä, jotta se sallisi paikallisista olosuhteista ja tarpeista lähteviä painotuksellisia toimintatapoja. Yhteisellä sopimusmallilla olisi mahdollista saada TYP-toimintaan yhteismitallisuutta ja tunnistettavuutta, sillä kaikki yhteispalvelu ei välttämättä ole TYP-toimintaa. Toisaalta mahdollisuutta paikallisiin eroihin pidetään olennaisena. Lisäksi joissakin TYP:issa koetaan, että heidän alueellaan sopimukset kattavat nykyisellään enemmän kuin mitä TYP-toiminnalta edellytetään.

TYP-reformia on toteutettu niin, että se on saanut kehittyä niin sanotusti alhaalta ylös. Kentällä on ratkaistu, millaisin mallein toimitaan ja keskushallinnolta on

haettu tukea epäselviin tilanteisiin. Kyseessä on siis eräänlainen päättämätön kehittämistehtävä. Lisäksi se korostaa valtakunnallisen TYP-verkoston sisäistä vuorovaikutusta ja toisilta oppimista. Jos TYP-reformin toimeenpano olisi määritelty laissa, niin oletettavasti TYP-toiminta olisi kehittynyt malleiltaan yhtenäisemmäksi ja maantieteellisesti kattavammaksi, mutta toiminnallisesti kapeammaksi. (Arnkil ym.2008, 211.)

Tutkimukseni perusteella työvoiman palvelukeskuksissa työskentelevillä kelalaisilla oli hyvät ja toimivat suhteet sekä emo-organisaatioon että muihin toimijatahoihin. Seuraavassa pari työvoiman palvelukeskuksessa työskentelevän kela-laisen mielipidettä moniammatillisesta yhteistyöstä:

”Työskentely TYPissä Kelan työntekijänä on mielekästä ja antoisaa. Asiakkaiden kokonaistilanteista saa paljon arvokasta tietoa. Kuntoutuspolkujen suunnittelu yhteistyössä asiakkaan ja muiden toimijoiden kanssa on ensiarvoisen tärkeää. Tavoitteena on saada oikealle asiakkaalle oikea kuntoutustoimenpide oikeaan aikaan.” (Web-kysely 5/2010)

”TYP-toiminta on arvokasta. Siellä on resursseja pysähtyä miettimään asiakkaiden tilanteita tarkemmin. Haasteelliset asiakkaat käsitellään kuntoutuksen asiakastyöryhmässä, jossa mukana on asiantuntijoita eri tahoilta. Tämä toimii varsin hyvin.” (Web-kysely 5/2010)

4.4 Toiminnan tehostaminen

4.4.1 Tavoitteet

Organisaatiolle on tärkeitä rakentaa tavoitteita. Ilman niitä ei voi tietää, minne ollaan menossa. Budjetti kertoo rahallisen tavoitteen, mutta sen lisäksi kannattaa laatia toiminnallisia tavoitteita. Minkälaisena osallistujana Kela haluaa organisaationa olla työvoiman palvelukeskustyössä kahden vuoden kuluttua? Tavoitteiden rakentaminen on prosessi ja sitä pitää tarkentaa ja muuttaakin aika ajoin. Kukaanhan ei voi todella tietää, mitä tulevaisuudessa tapahtuu. Kuitenkin kirjatut tavoitteet antavat toiminnalle yhteisen suunnan, jota pitää joskus tarkistaa ja ehkä muuttaakin. Silloin on kyse joustavuudesta, mikä on tilanteisiin oikea-aikaisesti reagoimista. (Ranta 2005, 67.)

Hankalaksi työvoiman palvelukeskusten toiminnan tekevät usean organisaation toimintojen yleiset eroavuudet erilaisine ongelmineen ja vaihtelevat ja vakiintumattomat käytännöt eri puolilla Suomea. Lisäksi on otettava huomioon, että kaikki työvoiman palvelukeskuksissa toimivat organisaatiot ovat voittoa tavoittelemattomia julkisyhteisöjä. Voittoa tavoittelemattoman organisaation tarkoitus on auttaa yksilöitä ja muuttaa yhteiskuntaa. Näin ollen on lähdettävä siitä, millaiset päämäärät toimivat ja millaiset eivät ja mitkä ovat organisaatioiden perustehtävät. Perustehtävä määrittyy tavoitteen perusteella oikeanlaiseksi toiminnaksi. (Drucker 2008, 21.)

Työvoiman palvelukeskuksia ja niissä toimivia organisaatioita yhdistäviä asioita ovat toiminnan tavoitteet. Palvelukeskuksia ohjaavat yhtäältä työllisyys- ja talouspoliittiset päämäärät ja toisaalta sosiaali- ja hyvinvointipoliittiset tavoitteet. Ensin mainittuja ovat työllistyminen ja pitkäkestoinen työelämään tähtäävä koulutus. Jälkimmäisiä ovat esimerkiksi asiakkaan kunnon kohentuminen, sairauksien hoituminen, toimintakyvyn ja osallisuuden lisääntyminen.

”Palvelukeskus meillä täällä tekee mielestäni tosi hyvää työtä, on paljon asiakkaita, joiden asioita on saatu todella parempaan suuntaan.” (Web-kysely 5/2010)

”Työrajoitteisten ja vaikeasti työllistettävien asiakkaiden etujen selvittäminen Kellan kautta paikallisesti tarpeen edelleen.” (Web-kysely 5/2010)

Vaikka Arnkil'n ym. (2008, 151) selvityksen mukaan TYP:ilta toivotaan sen tuloksilla itsensä tarpeelliseksi osoittamista ja vaikuttavuuden seurannan lisäämistä, kyselyn vastauksissa korostetaan myös sitä, ettei palvelukeskuksille saisi asettaa liian kovia tavoitteita eikä toiminnan tulisi olla liiallisesti avoimille työmarkkinoille suuntaamiseen painottuvaa. Tulosvastuullisuudessa haluttaisiin otettavan huomioon, että palvelukeskuksista pystytään ohjaamaan asiakkaita päihde- sekä muihin sosiaali- ja terveyspalveluihin.

”TYP:n tavoite työllistymisessä vaikuttaa kovalta ja mahdottomalta saavuttaa. Kovasta taloudellisesta tilanteesta huolimatta olisi ehkä järkevää alentaa rimaa, jos syrjäytymisen ehkäisy ja elämässä kiinni pysyminen riittäisivät. Tärkeintä lienee, että jokainen seisoi omilla jaloillaan kohtuullisen varmasti!” (Web-kysely 5/2010)

Tehokkuus on olennaista kaikelle organisoidulle toiminnalle, mutta usein se sekoitetaan tuottavuuteen ja vaikuttavuuteen. Kummatkin niistä ovat käsitteinä

kapeampia. Tuotosprosessi voi olla erittäin tuottava, mutta jossa kukaan ei tarvitse valmistettua palvelua, niin prosessi ei ole tehokas. Prosessi voi olla vaikuttava siinä mielessä, että se tuottaa toivotun tuloksen, mutta jos sen tuotantokustannukset ovat liian suuret, niin prosessi ei ole tehokas. Tehokkuuskäsite perustuu seuraavaan väitteeseen: ”kaiken organisoidun toiminnan tarkoituksena on tuottaa arvoa, joka on suurempi kuin arvon tuottamisen kustannukset”. (Karlöf ym. 2003, 41.)

Talous- ja hallintotieteessä perinteinen ajattelutapa rajallisista resursseista lähtee oletuksesta, että tavoitteiden ja keinojen välillä on ristiriita. Tämän vuoksi keinojen valinnassa, yhdistelyssä ja arvioinnissa tulisi pyrkiä parhaaseen mahdolliseen ratkaisuun eli optimiin. Näin tehokkuuden oletetaan määrittävän tavoitteiden ja keinojen jännitettä päätöksissä niukkojen resurssien kohdentamisesta. (Paras mahdollinen julkishallinto? 2009, 14.)

Kelan osallistumisessa työvoiman palvelukeskusten toimintaan on kyse juurista. Valtionhallinnon laitoksena Kelalle annetut resurssit ovat niukat, ja niiden kohdentamisessa on oltava tarkkana. Niinpä moni Kelan vakuutuspiiri pitää mieluummin kaikki liikenevät resurssinsa Kelan päätyössä eli eri etuuksien ratkaisemisissa ja maksamisissa. Tehdyt etuuspäätökset lasketaan Kelassa suoriteiksi, ja näiden lukumääriä seurataan vakuutuspiiri-, ryhmä- ja henkilötasoilla tarkasti. TYP-työtä tekevä kelalainen ei ehdi tehdä niin paljoa päätöksiä kuin toimistossa niitä päätyökseen tekevä kollegansa.

”Kela on sitoutunut TYP:n toimintaan, mutta siihen ei ole annettu resursseja eli joudumme käymään palaverissa aika paljon ja nämä vievät aikaa runsaasti. Siinä on asiakkaan asiaa on mukava hoitaa yksilöllisesti ja pitkäjänteisesti. TYP:n toiminta on ollut vähintäänkin kiitettävää, he pystyvät paneutumaan asiakkaan asiaan kokonaisvaltaisesti.” (Web-kysely 5/2010)

Marchin (1988) mukaan tehokkuus oletetaan laaja-alaisesti sosiaalisen toiminnan rationalisuuteen kytkeytyväksi ajattelumalliksi. Tällöin toiminnalle oletetaan kolme lähtökohtaa:

1. toiminnan perimmäinen tarkoitus on ulkoa annettu; tavoitteet edeltävät toimintaa, ja havainnoitu toiminta suhteutetaan ennalta määriteltyihin tavoitteisiin,

2. tavoitteita ja keinoja korostava ajattelu nojaa johdonmukaisuuden periaatteeseen, eli valintojen tehokkuutta perustellaan sillä, että ne seuraavat loogisesti aiempia valintoja ja
3. hyväksyttävä käyttäytyminen määritellään havaittujen seurauksien mukaan, eli hyväksyttävyys arvioidaan toteutuneiden seurausvaikutusten suhteena asetettuihin tavoitteisiin. (Paras mahdollinen julkishallinto? 2009, 14 – 15.)

Samaa asiaa vähän eri kannalta on arvioinut puolestaan Drucker (2008, 114). Hänen mukaansa loppujen lopuksi voittoa tavoittelemattoman organisaation on arvioitava itseään sen perusteella, miten se on onnistunut luomaan visioita, standardeja, arvoja, sitoutuneisuutta ja inhimillistä kyvykkyyttä. Tämän vuoksi sen on asetettava tarkkaan määritellyjä tavoitteita sille, miten se palvelee ihmistä. Ja sen on jatkuvasti nostettava näitä tavoitteita, sillä muuten sen suorituskyky laskee.

Niin kuin muidenkin organisaatioiden, niin myös työvoiman palvelukeskusten toimintaa on kehitettävä johdonmukaisesti, pitkäjänteisesti ja jatkuvasti. On muistettava, että pienetkin askeleet vievät perille. (Ranta 2005, 82.) Jatkuvaan parantamiseen kuuluu myös niiden asioiden hylkääminen, jotka eivät enää toimi (Drucker 2008, 71). Selkeiden tavoitteiden puuttuminen tai selvästi määritettyjen tavoitteiden ristiriitaisuudet keskenään voivat aiheuttaa turhautumista henkilöstössä (Karlöf ym. 2003, 160 – 161).

”Kelan roolin kehittäminen aktiivisena toimijana TYPissä on tärkeää. Alueellamme Kela on aktiivisesti mukana toiminnassa ja kehittämässä toimintaa edelleen. Kuntoutuksen kehittäminen kaikkien toimijoiden osalta on tärkeää vaikeasti työllistyvien osalta. TYPin asiakaskunta on Kelan kuntoutuksen kohdejoukkoa. Kuntoutuksen näkökulmasta TYP toimii vaikeasti työllistettävien kuntoutus- ja työkykyasioissa koordinaattorina.” (Web-kysely 5/2010)

Ohjaustavoitteet ja tulostavoitteet tulee erottaa mittauksissa toisistaan. Tuloksiin vaikuttavat myös muut kuin työntekijöiden toimenpiteet. Siksi tarvitaan myös ohjaustavoitteita osoittamaan, miten pitäisi toimia toivotun tuloksen saavuttamiseksi. Sitä varten pitää selvittää asioita kolmella tasolla:

1. Tiedostaminen: on ymmärrettävä, että tietynlainen käyttäytyminen johtaa menestykseen.
2. Käyttäytyminen: sovitulla tavalla toimiminen johtaa menestykseen.
3. Tulokset: varmistuminen siitä, että käyttäytyminen on tuottanut toivotun tuloksen. (Karlöf ym. 2003, 161.)

Kolmen erilaisen organisaation yhteistyössä edellä mainitut seikat korostuvat. Vasta kun kaikki osapuolet ovat tiedostaneet tarpeen, voidaan alkaa käyttäytyä sovitulla tavalla yhteiseen päämäärään pääsemiseksi. Seuranta antaa ryhtiä koko yhteisön toiminnalle, sillä ilman sitä työ muuttuu vähitellen vain puuhasteluksi. On kuitenkin oltava erittäin tarkkoja, kun mittareita valitaan, sillä sitä tehdään mitä mitataan. Jos tavoitteet ovat epäolennaisia tai niitä ei hyväksytä, ne vievät motiivin ponnistelulta.

4.4.2 Työyhteisön toimivuus ja kehittäminen

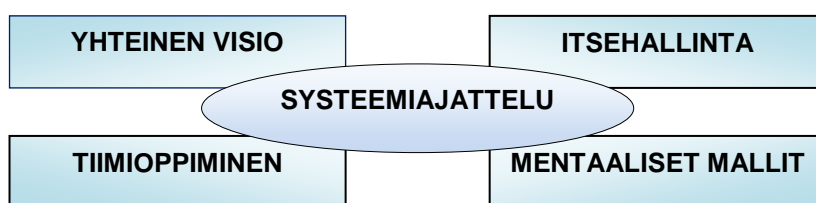
Organisaation kehittämistyössä tarvitaan sekä johdon että työntekijöiden panosta. Kun johto on vastuussa kehittämispolitiikan sisällöstä, tavoitteiden asettamisesta ja henkilöstön aktivoimisesta, niin myös henkilöstön osallistuminen on tärkeitä. Parhaaseen tulokseen pääsemiseksi henkilöstön kanssa tehdään yhdessä heidän oman työnsä analysointia, jäsennetään käytettävissä olevaa tietoa ja hankitaan taustatietoa. Tätä yhteistä työn ja tulosten analysointia tarvitaan säännöllisesti, jotta saadaan organisaation kulttuuri muuttumaan kehittämistä ylläpitäväksi. Lopputulos riippuu johdon sitoutumisesta, mutta kehittämisen nopeuteen ja syvyyteen vaikuttaa puolestaan henkilöstön ilmapiiri. (Ranta 2005, 82.)

Sengen (1990) mukaan yhteisö parantaa ja vahvistaa omaa kykyään vaikuttamalla omiin päämääriinsä. Organisaatio pystyy toteuttamaan määrittelemänsä tavoitteet. Se kykenee suunnitelmalliseen toimintaan ja parantamaan jatkuvasti omia prosessejaan. Senge on jakanut oppivan organisaation jakamalla sen viiteen osa-alueeseen:

1. itsehallinta (personal mastery)
2. toimintaa ohjaavien yhteisten ja yksilöllisten henkisten mallien muodostaminen (mental models)
3. yhteisen tulevaisuuden ja tulevaisuudenkuvan muodostaminen (shared vision)
4. tiimioppimisen hallinta (team learning) ja
5. järjestelmäajattelun hallinta (system thinking). (Ranta 2005, 167.)

Työvoiman palvelukeskuksiin edellä luetellut seikat sopivat erittäin hyvin. Toiminnan tavoitteet asiakkaiden suhteen ovat yhteisiä ja niihin pyritään tiimityöskentelyllä käyttämällä hyödyksi nykyistä tietotekniikkaa ja hyväksi koettuja toimintamalleja. Työ tehdään haasteellisen ja aikaavievän asiakaskunnan parissa ja heidän hyväkseen koko ajan kehittyen.

Seuraavan kuvion mukaisesti systeeminen ajattelu on toiminnan keskiössä. Kehittämiskonsultti Terhikki Rimmasen 5.10.2010 pitämän luennon mukaan tavoitteena on ymmärtää pääperiaatteet yhteisestä suunnasta ja pyrkiä ymmärtämistä syventävään dialogiin. Olennaista on, minkälaista kieltä käytetään ja miten puhutaan. Luottamus rakentuu vuorovaikutukselle ja yhteistyölle, ja yhteistyö toimii juuri niin hyvin kuin vuorovaikutus toimii. Tärkeätä on elää tässä hetkessä ja nähdä asioissa mahdollisuuksia, sillä niiden löytäminen tuo energiaa. Systeemisellä ajattelulla hyvin pienillä asioilla kielessä ja vuorovaikutuksessa voidaan saada paljon isompia asioita aikaiseksi.



Kuvio 6. Oppivan organisaation elementit (mukaeltu Sengen malli, Kaivola & Launila 2007, 83).

Työyhteisöjen kehittämisessä pidetään yhdessä oppimista erittäin tärkeänä. Silloin puhutaan oppivista organisaatioista ja tiimioppimisesta. Dialogisissa foorumeissa työntekijät voivat kohdata toisiaan, muiden organisaatioiden työntekijöitä, asiantuntijoita ja muita sidosryhmien henkilöitä. Työntekijöiden on mahdollista toisia kuulemalla ja uteliaasti keskustelemalla reflektoida kokemaansa yksin ja yhdessä. Kun oma ja yhteinen ymmärrys kasvaa, niin parhaimmillaan yhteinen oppiminen johtaa työyhteisön, paikkakunnan, verkoston tai muun vastaavan tahon yhteisen vision taikka toimintastrategian rakentamiseen. (Karjalainen & Lahti 2001, 46 – 47.)

Oppiva organisaatio –käsite liittyy positiiviseen yhteisöllisyyteen. Jotta todellista oppimista voi tapahtua, se edellyttää laajaa osallistumista sekä toiminta- ja työskentelytavan muuttamista oppimiselle suotuisammaksi. Lisäksi edellytyksenä on, että yhteisön jäsenillä on riittävästi yhteistä ymmärrystä sen tavoitteista, toimintaympäristöstä ja niiden edellyttämistä toimintatavoista. Organisaatio oppii, kun ihmiset oppivat ja näin organisaation oppimisesta ovat vastuussa sen kaikki jäsenet. Oppimisen edellytyksenä onkin aktiivinen vuorovaikutus, se on yhteistä ymmärtämistä ja se on luonteeltaan sosiaalinen prosessi. (Kaivola & Launila 2007, 82.)

Oppimista edistävän ilmapiirin kehittäminen sisältää kaksi tehtäväryhmää: koko työyhteisön ilmapiirin kehittämisen ja esimiehen ja hänen alaistensa välisten vuorovaikutussuhteiden rakentamisen (Viitala 2005, 316). Myös kokemuksia voidaan koota ja jakaa samalla tavalla kuin tietoja ja osaamistakin. Kokemukset ovat tiedon jalostumia, joissa on soveltamisesta ja käyttämisestä kertynyt lisätieto ja –osaaminen mukana. Kokemustietoon sisältyy myös hiljaista tietoa, joten senkin huomioimisesta ja jakamisesta tulee huolehtia. (Ojala 2008, 247 - 248.)

Selvitykseni mukaan työvoiman palvelukeskuksissa yhteistyö toimii hyvin. Kaikki vastaukset olivat positiivisia. Ilmeisesti työ haastavien ja ongelmiaisten asiakkaiden parissa lujittaa henkilöstön yhteenkuuluvuutta. Organisaatioiden nimellisistä ja määrällisistä tavoitteista huolimatta toiminta lähtee asiakkaasta. Hänen tilanteensa parantaminen käytettävissä olevin keinoin on se yhteinen tavoite,

johon kaikki osapuolet tähtäävät. Samalla se on juuri se asia, joka antaa voimaa tehdä TYP-työtä.

”TYP:n asiakkaat ovat aika haastavia ja aikaavieviä, mutta toiminta on tarpeellista heidän asioittensa eteenpäinviemiseksi.” (Web-kysely 5/2010)

Hyvin toimiva työyhteisö on kokonaisuus ja se rakentuu yhteisön perustehtävän ja ydinosaamisen ympärille. Toimivan työyhteisön elementit näkyvät kuviossa 9. Siinä organisaation perustehtävä on sen olemassaolon peruste tai tarkoitus. Jokainen työyhteisön jäsen tiedostaa tämän perustehtävän, oman asemansa perustehtävään liittyvässä kokonaisuudessa ja on selvillä sekä yhteisistä että yksilöllisistä työn tavoitteista. Työyhteisön toimintaa ohjaavat yhteinen ja elävä visio sekä strategia. Näin se pystyy ennakoimaan tulevaa ja on selvillä toimintaympäristönsä muutoksista ja pystyy tekemään tarvittavat muutokset niin strategiassa kuin toiminnassaankin. (Kaivola & Launila 2007, 134 – 135.)



Kuvio 7. Toimivan työyhteisön elementit (Kaivola & Launila 2007, 134).

Toimivan ja tuottavan työyhteisön perusta on avoimessa vuorovaikutuksessa. Se yhdistää niin yhteisössä toimivia ihmisiä toisiinsa kuin yhteisön eri osia toisiinsa. Jotta pysyttäisiin perustehtävässä ja työ sujuisi, vaaditaan jatkuvaa vuorovaikutusta kaikkien osapuolten kesken. Vuorovaikutus auttaa luomaan positiivista yhteisöllisyyttä: yhteenkuuluvaisuuden tunne lisääntyy, ilmapiiri paranee ja keskinäiset välit ovat luottamukselliset. Yhteinen osallistuminen ja toisten auttaminen lisäävät yhteisvastuullisuutta. Vuorovaikutuksen avulla myös organisaation arvot ja strategia saadaan elämään. Uusien ideoiden syntyminen, uudistuminen ja kehittyminen vaativat yhteistä keskustelua. Siksi on tärkeitä huo-

lehtia tiedonkulkua tukevista ja työntekoa palvelevista kokouskäytännöistä. Tiedon tulee kulkea sujuvasti ja saavuttaa kaikki ne tahot, joita se koskettaa. (Kaivola & Launila 2007, 135.)

”Minusta yhteistyö on toiminut hyvin. Hyvä vuorovaikutus ja se, että työntekijät tuntevat toisensa, helpottaa yhteistyötä.” (Web-kysely 5/2010)

”Henkilökohtaisesti pidän työstäni TYP:ssä, koska yhteistyö sujuu hyvin sidosryhmien kanssa. Työ on itsenäistä ja pysyy suht.koht. hyvin ajan tasalla eri etuuksissa.” (Web-kysely 5/2010)

Nykyisin vain muutamassa työvoiman palvelukeskuksessa kaikki kolme toimijatahoa työskentelevät samoissa tiloissa, vaikka toimintaa aloitettaessa 2000-luvun alussa näin oli tarkoitus. Niin sanottu yhden luukun periaate on jäänyt toteutumatta. Resurssien niukkuus lienee suurin syy tähän; muita syitä ovat sopivien tilojen puute, tietynlaiset organisaatioiden - lähinnä työhallinnon ja kunta-puolen väliset – arvoaltakysymykset, yleinen tahtotila sekä monet muut seikat. Nyt yhteisten tilojen välttämättömyyteen on otettu kantaa valtakunnallisella tasolla TYP-toiminnan ohjausryhmässä ja edellytetty yhteisiä tiloja vuoden 2011 alkuun mennessä. Aikatavoite on melkoinen, joten tuskinpa niin tulee tapahtumaan kovin monessa palvelukeskuksessa

4.4.3 Tiedotus, suoritusten mittaaminen ja seuranta

Tehokas johdon viestintä ei ole yksisuuntainen viestien virta ylhäältä alas, vaan viestien pitää virrata myös toiseen suuntaan. Mikäli työntekijöiden halutaan tuntevan olevansa osa organisaatiota ja sen toimintaa, on ehdoton edellytys, että johtajat tekevät mahdolliseksi kaksisuuntaisen viestinnän sallimalla palautteiden antamisen ideoina, ehdotuksina ja mielipide-eroina. Tällaisessa erilaisissa tilanteissa toistuvassa viestinnässä työntekijät saavat paremman kuvan siitä, mitä heiltä odotetaan. (Työntekijöiden motivoiminen 2005, 114.)

Tiedottamisen tavoitteena on saada henkilöstö tietoiseksi organisaation strategiasta, tavoitteista, arvoista ja toimintamalleista, ja samalla saada sitoutumaan niihin. Sen tarkoituksena on myös vahvistaa henkilöstön odotusten hallintaa ja minimoida pelko- ja epävarmuustekijöitä. Tiedottaminen perustuu tiedotussuunnitelmaan. Suunnitelmassa on määritelty tiedottamisen tasot organisaatiossa,

kommunikoinnin kanavat, roolit ja vastuut sekä palautteen käsittely. (Malmi ym. 2006, 121.)

Työvoiman palvelukeskuksessa on palvelukeskuksen sisäistä, kunkin toimijatahon omaa sekä muuta sidosryhmiin ja muualle suuntautuvaa tiedotusta. TYP:ten sisäinen tiedotus suhteessa Kelan TYP-työtä tekevään henkilöön sujuu vaihtelevasti ja yleisesti ottaen melko hyvin. Toivottavaa sen sijaan olisi oman organisaation eli Kelan tiedottamisesta työvoiman palvelukeskustyöstä. Mikäli sitä ylipäättänsä on, niin suorittavalle tasolle asti se ei yllä.

”On tarvinnut tottua siihen, ettei tiedä työpaikan asioista. Kun sitten ohimennen kuulee joidenkin henkilöiden keskustelusta pätkiä, pitää päättää, koskeeko asia itseä ja Kelaa, ja jos koskee, pitää taas vaan kysellä. Jatkuva kyseleminen on raskasta. Olisi paljon mukavampaa, kun kuulisi asioista normaalisti.” (Oma muistutuspöytäkirja 28.1.2010)

Työvoiman palvelukeskusten kolme julkishallinnon organisaatiota toimivat kiinteässä keskinäisessä yhteistyössä. Niiden asiakaskunta on yhteistä ja yhden osallistujatahon toiminta tai toimimattomuus vaikuttaa suoraan muiden tahojen tekemisiin ja tuloksiin.

Suoritteiden mittaaminen on osoittautunut ongelmalliseksi. Syynä ovat ensinnäkin eri työvoiman palvelukeskusten toimintaan osallistuvien organisaatioiden erilaiset tietojärjestelmät, toiseksi erilaiset organisaatiokulttuurit ja kolmanneksi erilaiset toiminnan painopisteet ja tavoitteet. Näiden lisäksi vielä jokainen TYP-toimintaan osallistuva taho yleensä velvoittaa oman henkilöstönsä tekemään myös muita organisaationsa toimintaan kuuluvia tehtäviä. Usein nimenomaisen TYP-työn ja muiden tehtävien välinen ero ei ole kovin suuri, jolloin kulloinkin mitattavien asioiden raja on näennäinen.

Käytettävät mittarit voivat olla taloudellisia tai ei-taloudellisia. Kovilla mittareilla viitataan yleensä yksiselitteisiin ja numeraalisiin asioihin ja pehmeillä mittareilla ihmisiin liittyviin ja laadullisesti määriteltäviin asioihin. Simonsin (2000) mukaan mittareilla on organisaatioissa viisi mahdollista käyttötarkoitusta: päätöksenteko, kontrollointi, ohjaaminen, koulutus ja oppiminen sekä kommunikointi organisaation ulkopuolelle. (Viitala 2007, 134.)

TYP-työn seurannassa on ollut ongelmallista saada esiin ja mitattavaksi asiakasprosessin välivaiheita. Näitä välivaiheita voidaan erottaa aloituksen ja päätöksen lisäksi kolme päävaihetta, jotka ovat kartoitus- ja tutkimusvaihe, kuntoutus- ja ohjausvaihe sekä valmennus- ja työllistymisvaihe. Eri vaiheissa on lisäksi erilaisia alaprosesseja, jotka etenevät ajallisesti peräkkäin tai lomittain. Näin asiakas etenee tavallaan portaikkoa pitkin työntekijöiden tukemana työ- ja toimintakykyään vahvistaen kohti työelämävalmiutta. Hankalaksi toiminnan mitaamisen tekee se, että olemassa olevat seurantajärjestelmät (työvoimahallinnon URA ja sosiaali- ja terveystoimen tietojärjestelmät) eivät sisällä järjestelmällistä tietoa asiakkaan palveluprosessin vaiheista. (Karjalainen ym. 2008, 60.) Kelan tietojärjestelmät eivät kytkeydy millään lailla työvoiman palvelukeskuksen prosesseihin.

Seurannassa on huomattava, että tuloksia saadaan myös välitavoitteisiin yltämällä. Näitä välitavoitteita pitäisi saada näkyväksi ja mitattavaksi. Yksi keino tähän on mallintaa asiakaspalveluprosessin välivaiheita ja niihin sisältyviä palveluja ja toimenpiteitä. Osoittamalla konkreettisia välitavoitteita ja niihin liittyviä välituloksia saataisiin ”hiljaista tekemistä” näkyväksi ja osaksi seurantajärjestelmiä. Asiakasprosessin seuranta portaittaisina vaiheina edellyttää toimivaa tietojärjestelmää. TYPPI-tietojärjestelmä kehitettiin nimenomaan työvoiman palvelukeskusten moniammatillisen palvelun seurantaan varten. (Karjalainen ym. 2008, 61.)

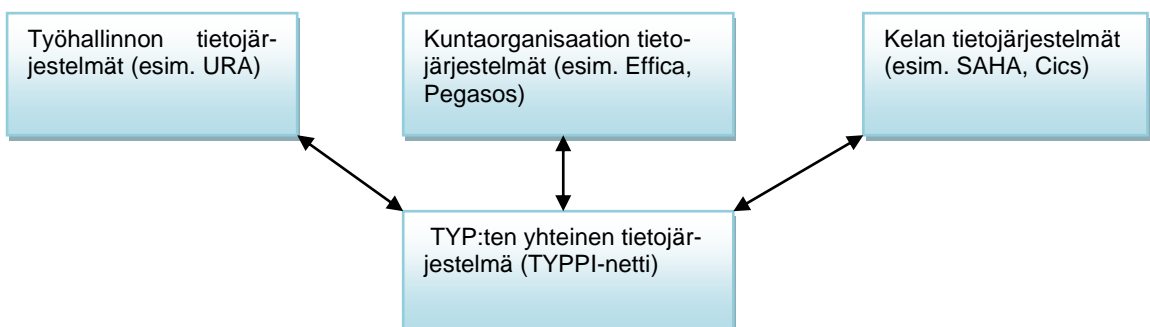
4.4.4 TYPPI-tietojärjestelmä ja TYP-intra

Sektorirajat ylittävän moniammatillisen yhteistyön ja verkostoitumisen haasteina ovat aina tiedonkulun ja seurannan menetelmät (Arnkil ym. 2008, 236). Kulakin työvoiman palvelukeskuksen toimijataholla on luonnollisesti tietoliikenneyhteydet omaan emo-organisaatioonsa: työ- ja elinkeinotoimistoon, Kelaan ja kunnalla ainakin sosiaalitoimeen, mutta usein myös perusterveydenhuoltoon. Koska näiden lisäksi kaivattiin eri sektoreiden yhteistä seuranta- ja tietojärjestelmää, aloitettiin yhteisen TYPPI-tietojärjestelmän (puhekielessä TYPPI-netin) kehittäminen työministeriön johdolla pian TYP-toiminnan käynnistyttyä yhteis-

palvelukokeilun jälkeen. Vuonna 2007 se oli kaikkien työvoiman palvelukeskusten käytettävissä, mutta tutkimukseni mukaan se ei ollut keväällä 2010 vielä kukaan kaikkien käytössä.

Arnkil'in ym. (2008, 236) mukaan TYPPI-netin tavoitteena on ollut kaikkien TYP-toimijoiden yhteinen tietojärjestelmä, jonka avulla saataisiin tietoa asiakkaiden palveluprosesseista. Sen lisäksi sen haluttiin parantavan eri hallinnonalojen työntekijöiden asiakaspalvelua ja verkostoyhteistyötä. Vaikka TYPPI-nettiä olivat suunnittelemassa myös kentän edustajat, sen käyttö ei ole toistaiseksi vakiintunut kaikissa palvelukeskuksissa ja sen käyttö on ollut hyvin vaihtelevaa. Tutkimukseni mukaan toisessa ääripäässä sinne kirjataan kaikki asiakkaan palvelukeskustoimintaan liittyvät tiedot, yhteydenotot, suunnitelmat ja toimenpiteet, ja eri organisaatiot kommunikoivat sen kautta asiakkaan tilanteesta toisilleen, mutta toisessa ääripäässä sitä käytetään vain välttämättömimpien tietojen dokumentointiin ja arkistointiin.

Suurin syy TYPPI-netin käytön suhteellisen vähäiseen hyödyntämiseen lienee siinä, että sen käyttö lisää työtä. Kullakin toimijataholla on omat tietojärjestelmät ja TYPPI-netti on rinnakkainen niiden kanssa; samat asiat joutuu kirjaamaan vähintään kahteen kertaan eri tietojärjestelmiin. Seuraavasta kuviosta näkyy TYPPI-netin kytkeytyminen palvelukeskusten toimintaan osallistuviin organisaatioihin:



Kuvio 8: TYPPI-netin kytkeytyminen organisaatioiden omiin atk-järjestelmiin.

Kun on kyse eri organisaatioiden yhteisestä tietojärjestelmästä, niin järjestelmän täysin automatisoitu kommunikaatio organisaatioiden välillä olisi tehokkaan toiminnan edellytys. Nyt sellaista ei ole ja siitä aiheutuu moninkertaista kirjaamisen tarvetta eri tietojärjestelmiin. Automatisoimalla ja verkottamalla eri organisaatioissa olevia tietojärjestelmiä siten, että ne kykenevät keskustelemaan ja jakamaan informaatiota toistensa kanssa, voitaisiin välttyä nykyisen kaltaiselta päällekkäiskirjaamiselta.

TYPPI-netti toimii julkista tietoverkkoa eli internetiä käyttäen. Vaikka toivottavaa olisi, että TYPPI-netti toimisi eri toimijaorganisaatioiden välillä integroidusti, niin haasteelliseksi sen hyödyntämisen tekevät tietosuoja-asiat. Kaikilla kolmella TYP:n toimijataholla ne ovat erittäin olennaisia ja merkittäviä toiminnan perusedellytyksiä, ja ne saattavat olla esteenä tietojärjestelmien integroimiselle.

TYPPI-nettiä on viime vuosina kehitelty työministeriön ja työvoiman palvelukeskusten yhteistyönä. Yhtenäisten luokitteluperusteiden ja käyttöohjeiden tarve ovat nousseet keskeisiksi asioiksi, sillä muuten on mahdotonta saada luotettavaa tietoa valtakunnallisella tasolla. Sen lisäksi on tärkeää kirkastaa järjestelmän tarkoitusta. Onko sen tarkoituksena toimia asiakasprosessien kuvaamisen ja seurannan välineenä vai halutaanko sillä seurata myös työntekijöiden työtä, muun muassa sen määrää ja ajankäyttöä? Ainakin asiakasprosessien kuvaamisen ja seurannan osalta olisi tärkeää saada järjestelmään jonkinlaista porrastusta, jotta pystyttäisiin seuraamaan asiakkaiden prosessien etenemistä ja asetettujen tavoitteiden toteutumista välitavoitteiden avulla. Tätä kautta saataisiin tietoa TYP-toiminnan vaikuttavuudesta etenkin suhteessa toiminnan sosiaalipoliittisiin tavoitteisiin: ihmisten työ- ja toimintakyvyn paranemiseen, elämänhallinnan ja osallisuuden lisääntymiseen sekä syrjäytymisen vähenemiseen. (Arnkil ym. 2008, 237.)

Integroimalla tietojärjestelmät olisi mahdollista saada kokonaisnäkemys organisaatioiden tietojärjestelmien ja prosessien tilasta. Tästä syystä integraatoratkaisu voi toimia tehokkaasti raportoinnin ja kokonaisuuden seurannan työvälineenä. Siitä voidaan viedä ulospäin erityyppistä informaatiota organisaation erilaisiin raportointitarpeisiin ja toisaalta siltä voidaan kysellä yksityiskohtaista

informaatiota organisaation toimintaprosessien tilasta – esimerkiksi siitä, missä tilassa prosessit ovat ja minkälaisia volyymejä käsitellään. (Tähtinen 2005, 32.)

Tietojärjestelmien palvelevuus (IS Service Quality) ilmaisee, millaiseksi ryhmä, organisaatio tai muu hyväksikäyttäjä, jolle tietosysteemi tuottaa tietopalveluja, arvioi näistä resursseista saamansa hyödyn. Palvelevuuden kehittäminen voi parantaa ohjausta ja päätöksentekoa koskevaa informaatiota, toimintavaihtoehtojen arviointia ja yhteistoimintaa ulkopuolisten sidosryhmien kanssa. (Ruohonen & Salmela 2005, 185.)

TYP:issa työskentelevien kelalaisten osalta TYPPI-tietojärjestelmän käyttö on ollut toistaiseksi melko vähäistä. Kaksi kolmasosaa kyselyyni vastanneista käyttää TYPPI-nettiä. Seuraavassa joitakin kommentteja TYPPI-netin puolesta:

”Käytän TYPPI-järjestelmää päivittäin asiakastyössä. Erittäin hyvä ja välttämätön tiedonvälityskanava. SAHAan kirjaan ne asiat, jotka vaikuttavat Kelan etuuksiin. TYKE-kansioon vien tiedon TYP:n asiakkuudesta, suunnitelmista ym.” (Web-kysely 5/2010)

”Tyypijärjestelmästä käytämme; perustietoja, työhistoria-/toimenpide-/aktivointisuunnitelman tietoja kuntoutustarpeen ja mahdollisuuksien arvioinnin pohjalle. Raportoidaan Typpiin: arvioinnin tulos silloin, kun kuntoutustarve/mahdollisuuksia alustavan arvioinnin perusteella näyttäisi olevan, kuntoutushaastattelun/suunnitelman tulos, hakemusten vastaanotto, päätöksen tulos sekä jatko-ohjaus/tai ohjaus muille tahoille/toimenpiteisiin. Typpiin kuitenkin terveystiedot yleisemmällä tasolla/ns. typistetysti. Periaatteessa kirjaan samat asiat sahaan, kuten kuntoutuskansioon / asiantuntijalääkärille lausuntopyyntöön / tykekansioon, terveystiedot syvemmillä tasolla.” (Web-kysely 5/2010)

”Käytän Typpitietojärjestelmää säännöllisesti ja myös ajanvaraukset hoituvat sitä kautta (minulla on typpi-yhteys sekä typissä että kelassa). Kirjaan typpiin asiakastapaamiset ja etuuksien hakemiset ja myöntämiset/hylkäämiset (lähinnä kuntoutus, sairauspäiväraha ja eläkkeet). Sahaan kirjaan tietoja tarpeen mukaan. Käsittelen myös Typ-asiakkaiden kuntoutushakemukset aina kun se on mahdollista.” (Web-kysely 5/2010)

”Välillä typpi-ohjelma toimii huonosti, mutta pyrin kirjaamaan kaikki asiakaskäynnit ohjelmaan. Kirjaamisesta ei ole kelalle hyötyä, lähinnä hyöty tietojen kirjaamisesta on muille typ-työtä tekeville, esim. työhallinnon henkilöstölle. Sahaan kirjaan esim. jos teen arvion asiakkaalle asumistuessa tulojen muutoksen vuoksi, mutta niinhän tehdään yleensä kelassa.” (Web-kysely 5/2010)

Tietojärjestelmä muuttaa yksilöiden työskentelytapoja. Kokemuksen kautta asenteet uutta järjestelmää kohtaan muuttuvat. Hyvät kokemukset johtavat suurempaan käyttöasteeseen ja edelleen organisaatiotason vaikutuksien syntyyn. Aina ei kuitenkaan suurikaan käyttöaste johda organisaatiotason vaikutuksiin automaattisesti suotuisasti. (Ruohonen & Salmela 2005, 184.)

Yksi kolmasosa TYP:ten kelalaisista ei käytä TYPPI-nettiä. Syitä tähän on useita. Myös muut dokumentointitavat vaihtelevat palvelukeskuksesta toiseen. Seuraavassa esimerkkejä:

"Typpi-nettiä en käytä lainkaan. Sahaan kirjataan oleelliset asiat mikäli tarvetta. Usein kysymykset ovat yleisluonteisia ja lähinnä mietitään mitä tehdään. Mutta mikäli tiedustelu liittyy tulevaan asiaan, kirjataan sahaan." (Web-kysely 5/2010)

"Paikkakunnallamme ei ole tarvetta TYPPI-netin käyttöön, koska sos.toimi, TE-toimiston edustajat ja Kelan edustajat ovat samoissa tiloissa ja tarvittaessa voimme käyttää puhelinta tilanteiden tarkistamiseen. Käytän TYPPI-ohjelmaa, kun tallennan esim. asiakkaan asioidessa Kela-asioissa ja kun se on oleellista hänen asiakasprosessin kannalta; esim. työkyvyttömyyseläkkeen hakeminen." (Web-kysely 5/2010)

"En ole käyttänyt TYPPI-nettiä, mikä se on? Sahaan kirjaan TYKE-kansioon konsultaatiossa käsitellyistä asiakkaista tilanteen ja suosituksen. Saamme asiakkaan kirjallisen suostumuksen TYP:stä." (Web-kysely 5/2010)

"TYPPI-netistä ei ole mitään käsitystä. Sahan kommentteihin kirjaan palvelukeskuksen kanssa käydyistä keskusteluista kaiken sellaisen, jolla on vaikutusta asiakkaan asian käsittelyyn." (Web-kysely 5/2010)

"En käytä TYPPI-nettiä. Kelassa kirjaan asiakkaan TYKE-kansioon sovitut toimenpiteet tai lyhyesti TYP-käsittelyn." (Web-kysely 5/2010)

"Emme käytä TYPPI-nettiä. Saha:ssa asiakkaan vireillä olevaan kansioon laiteetaan kuvauskenttään tieto TYP-merkinä typ-asiakkuudesta. Tyke-kansioon lisätään tietoja mahdollisesti TYP:n kautta hoidettavista asioista ja yhteistyökuvioista. Tämä apuna esim. sairauspäivärahassa ja kuntoutusasiaa hoidettaessa. Asiakkaan suostumus tietojen antamiseen on skannattu saha-järjestelmään itsenäisenä asiakirjana "SUOSTUMUS". (Web-kysely 5/2010)

Organisaation johdon kannalta tietojenkäsittelytoiminnan hyötyjen, kustannusten ja ei-määrällisten vaikutusten tarkastelu voidaan ryhmitellä karkeasti kannattavuuteen, palvelevuuteen ja vaikutukseen organisaatioon. Hyödyt ja kustannukset voidaan vielä jakaa neljään osaan. Nämä ovat kustannukset (investointi- ja käyttökustannukset), rahalliset hyödyt (tuotot ja tuottojen lisäys sekä kustannusten vähennykset), välilliset hyödyt (ei-rahamääräiset hyödyt) ja henkilöstö- ja organisaatiovaikutukset. (Ruohonen & Salmela 2005, 181.)

Karjalaisen ym. (2008, 61) mukaan periaatteessa TYPPI-netti mahdollistaa vaiheittaisen seurannan välitavoitteineen. Jotta seuranta onnistuisi, TYPPI-mittaristoa pitää kehittää ja sitouttaa TYP-toimijoita seurantaan. Seurantatiedon tulisi olla sekä paikallisesti, seudullisesti että valtakunnallisesti helposti saatavissa. Siinä ei liene suurempia ongelmia, haasteellisempaa on sen sijaan vastaavantasoisien mittariston saaminen osaksi sektorikohtaisia tietojärjestelmiä.

Myös tutkimuksessani nousi selkeänä kehittämistarpeena toimivat raportointijärjestelmät. TYP:ssa ei tutkimukseen osallistuneen henkilön sanoin paljoo ”enteireitä painella”, ja TYPPI-järjestelmää ei joko juurikaan käytetä tai sitten siihen voi olla käytössä jopa 39 erilaista merkintätapaa. Kun yhteistä ohjeistusta kirjaamiseen ei ole olemassa, ei ole tiedossa, mitä kuuluu, saa ja on hyödyllistä kirjata.

”TYPPI-netin käyttö ei yhdenmukaista – saadaanko mitään yhtenäistä, kun mitään ei ole sovittu?” (Ryhmähaastattelu 12/2009)

TYPPI-nettiä pidettiin edelleen verrattain huonosti toimivana ja kohtalaisen hitaana järjestelmänä. Vaikka kelalainen yleisesti ottaen tietää, mitä asiakkaasta saa kirjata, niin silti epävarmuus TYPPI-nettiin soveltuvista kirjauksista vaivasi. Järkeväksi kirjaamiseksi katsottiin asiakastapaamiset työvoiman palvelukeskuksessa, niihin käytetty aika ja kappalemäärä. Sen sijaan muuta normaalia TYP-työtä ei kuuluisi merkitä mihinkään, sillä yhden tutkimukseen osallistuneen kelalaisen sanoin ”ei Kelan toimistossakaan kaikesta asiakaspalvelussa sanotusta raportoida mihinkään eikä ole tarpeen kyseenalaistaa jokaista työtehtävää”. Lisäksi sekä kirjaamisten että niiden muistamisten koettiin vievän paljon aikaa.

Tutkimuksessa kävi ilmi myös asioita TYPPI-nettiin kirjaamisesta, joista oli annettu ohjeistus vuosia sitten. Näitä olivat erityisesti eläkeselvittelyt eli ELMA-selvittelyt. Tätä merkintää sai alkuperäisen ohjeen mukaan käyttää vain sellaisessa tapauksessa, jossa asiakkaan eläkemahdollisuuksia oli selvitetty tietyn kaavan mukaan lähinnä työvoimahallinnon kustannuksella. Tieto ei ollut kuitenkaan aikojen kuluessa siirtynyt eteenpäin, kun henkilöt ovat vaihtuneet eikä työvoiman palvelukeskuksille suunnattua koulutusta siellä toimiville kelalaisille ole annettu tai edes yhteisiä työkokouksia järjestetty.

Tarkempien numeraalisten tulostavoitteiden tullessa yhä enemmän käyttöön TYPPI-nettiä tulisi kehittää työvoiman palvelukeskusten yhteisenä tietojärjestelmänä niin, että siitä saataisiin luotettavat raportit toiminnasta. Kirjaamisten pelisääntöjen tulisi olla valtakunnallisesti yhteneväiset ja selkeästi ohjeistetut. Kun kirjattavat asiat olisivat kaikkien tiedossa ja normaalia toimintaa, olisi mah-

dollista seurata tavoitteiden toteutumista ja tulokset olisivat verrattavissa keskenään edes jossain määrin myös alueellisesti.

”Teen moniammatillista yhteistyötä kunnan ja TE-toimiston virkailijoiden kanssa päivittäin. Työ on sujuvaa ja auttaa asiakkaan kokonaistilanteen hahmottamisessa. Lisäksi paljon yhteistyötä esim. terveydenhuollon kanssa, erilaisten palveluntuottajien kanssa. TYPPI-järjestelmää pitäisi käyttää Kelassakin hyödyksi esim. raporttien osalta. Se edellyttää, että on sovittu valtakunnallisesti mitä TYPPI:n kirjataan ja miten kirjataan. SAHAan kirjaukset tulisi sopia yhteisesti. Kelan TYP-virkailijoille on tärkeää saada työkokouksia.” (Web-kysely 5/2010)

Paikallisia kehittämisprojekteja TYPPI-netin käytön tehostamiseksi on parhailaan käynnissä. Esimerkiksi toimipaikassani Turun työvoiman palvelukeskuksessa toimi niin kutsuttu TYPPI-työryhmä, jonka tarkoituksena oli saada TYPPI-netti paremmin hyödyttämään kaikkia kolmea osapuolta ja kehittämään tietojen riittävää ja järkevää tallentamista. Suunnitelma- ja toimenpidelomakkeita muokattiin niin, että tietojen tallentaminen ja tulostaminen sujuisivat loogisesti ja mahdollisimman vähällä panostuksella saataisiin aikaan mahdollisimman tiivistä ja valaisevaa tekstiä. Lisäksi työryhmä pohti, mitkä tiedot ovat olennaisia ja tärkeitä muille toimijoille ja mihin kyseiset tiedot tulisi merkitä.

Tutkimuksessani selvisi, että valtakunnallisia ohjeistuksia kaivattiin myös siihen, mitä saa ja kuuluu merkitä Kelan sähköiseen asiakirjahallinta -ohjelmaan (SAHA). Toisissa palvelukeskuksissa oli käytössä niin sanotun TYKE-kansion (lyhennys sanoista työ- ja toimintakyvyn edistämisen yhteistyö) kommenttikenttä erityisesti asiakkaan kuntoutusasioista kirjoittamiseen, toisissa sitä ei juurikaan käytetty. Sen tilalla saatettiin käyttää omaa TYP:n ilmoituskansion kommenttikenttää. TYP-kansio tiedotteita varten perustettiin vuosittain uudelleen.

”Minä kirjoitan kommenttikenttään, kuka on kysynyt, mitä on kerrottu tai onko annettu hakemus vai mitä on keskusteltu ja muuta. Ei siitä varmaan mitään haittaa ole, mutta aikamoinen työ se kyllä on. Ja on siitä se hyöty, että näkee aikaisemat tiedot helposti.” (Ryhmähaastattelu 12/2009)

Ristiriitaista asioiden kirjaamisessa on siinä, että SAHAan kirjatut asiat ovat kauttaaltaan Kelassa saatavilla, mutta kaikki tieto, mikä kertyy TYP:ssa, ei tarvitse olla tiedossa Kelan toimistoissa, mutta vastaavasti jotkut tiedot auttavat asiakkaan asiassa eteenpäin. Tästä syystä käytössä oli myös tapoja kirjata vain viittaukset asioista kommenttiin ja pyyntö vaikkapa soittaa työvoiman palvelukeskuksen Kelan toimihenkilölle selvittääkseen tarvittaessa asiaa tarkemmin.

TYP-suostumusten skannaamista SAHAan pidettiin hyvänä asiana. Siellä suostumus on helposti löydettävissä ja sen olemassaolo selventää tilannetta. Siitä huolimatta, että asiakas oli työvoiman palvelukeskuksen asiakkaaksi tullessaan allekirjoittanut suostumuksen siihen, että hänen tietojaan voidaan siirtää ja käsitellä työvoiman palvelukeskuksiin kuuluvien organisaatioiden (työ- ja elinkeinotoimiston, kaupungin/kunnan ja Kelan) kesken, oltiin huolissaan siitä, ymmärtääkö asiakas oikeasti, mitä tietoa hänestä on olemassa. Huoli on aiheellinen joskin liioiteltu, sillä yleensä kirjattu tieto ei ole vaarallista tai turhaa, vaan tekstit ovat napakoita faktatietoja ja liittyvät useimmiten työkykyyn.

Tietojen kirjaamisesta Kelan tietojärjestelmiin pelkästään sillä perusteella, että se ikään kuin todistaisi syyn asiakkaan tietojen katseluun, pidettiin tarpeettomana. Sellaista ei ole käytössä normaalissa Kela-työssäkään, joten miksi työvoiman palvelukeskuksen työ olisi poikkeus?

”Täytyykö meidän turvata oma selustamme, kun teemme työnantajan antamaa työtä? Tilanteita tulee paljon ja silloin minä omalla ammattitaidollani katson, mitä minä luen. En lue ensimmäistäkään turhaa lääkärinlausuntoa. Sieltä näkee, mikä on se historia, näkee sieltä tavallaan... Ei ole turha aukaisu, jos minä selvitän, miten se tilanne on edistynyt. En ole koskaan miettinyt sitä... Tietoa saa katsoa. Niin - jos joskus kysellään, niin sitten minä vaan selvitän, miksi olen katsonut... Perusteltua, jos katsoo työprosessin takia tai muun vastaavan.” (Ryhmähaastattelu 12/2009)

Työvoiman palvelukeskuksiin on kehitelty valtakunnallista intranet-palvelua. Osallistuessaan siihen palvelukeskuksilla olisi mahdollisuus saada tietoa ajankohtaisista asioista ja toinen toistensa kehittämistä palveluista. TYP-intra on aivan uusi tietojärjestelmä, jota on kehitelty nimenomaan työvoiman palvelukeskusten tarpeisiin. Tampereen alueen TYP on tehnyt urauurtavaa työtä sen eteen: suunnitellut, testannut ja ottanut sen ensimmäisenä käyttöön.

Tätä tutkimusta tehtäessä suunnilleen puolet palvelukeskuksista on liittynyt siihen loppujen harkitessa vielä. Yhtenä suurena syynä harkintaan ovat sen kustannukset, joten TYP-intran hyödyt suhteessa kustannuksiin pitää tarkkaan punnita. Toisena syynä lienee se, että kunkin TYP:n omien ajankohtaisten tietojen päivittäminen vaatii työpanosta – löytyykö sellaista ja onko siihen varaa? Alun kangertelun jälkeen tietojärjestelmästä saatavat hyödyt noussevat kuitenkin kustannuksia suuremmiksi.

TYP-intra jakaantuu kahteen osioon: valtakunnalliseen ja kunkin siihen liittyneen työvoiman palvelukeskuksen omaan. Näistä kummastakin osiosta löytyvät tiedostot esimerkiksi ohjeille ja linjauksille, hankinnoille ja kilpailutuksille, sopimuksille ja työ- ja elinkeinoministeriön kirjeille. Otsakkeita ovat muun muassa ajankohtaiset asiat, asiakastyö, yhteistyö, hallinto, usein kysyttyä ja yhteystiedot. Koska tietojärjestelmä on vasta kehittymässä, sinne suunnitellaan myös keskustelualueita esimerkiksi eri ammattiryhmille.

TYP-intralla on mahdollisuuksia kehittyä tehokkaaksi tiedotuskanavaksi. Se on ajantasainen ja tasapuolinen kaikille sen käyttäjätahoille. Tiedon jakamisen ja säilyttämisen lisäksi sen avulla voivat henkilöt välittää ajatuksia ja kokemuksia muiden luettavaksi ja hyödynnettäväksi. Edellytyksiä TYP-intran tehokkaalle käytölle ovat kuitenkin selkeän ohjeistuksen lisäksi sekä sen tietojen jatkuva päivittäminen että yleinen halukkuus käyttää sitä monipuolisesti. Vain muutamman aktiivisen toimijan varassa järjestelmä ei pitkälle kehity.

5 Yhteenveto ja johtopäätökset

5.1 Yhteenveto tutkimuksen tuloksista

Työvoiman palvelukeskustoiminnan kaltaista kokonaisvaltaista palvelua vaikeasti työllistyville pitkäaikaistyöttömille tarvitaan joka puolella Suomea. Siitä valitsee yksimielisyys. Toimintaa on mahdollista järjestää monella eri tavalla paikalliset ja seudulliset näkökulmat huomioiden. Silti kuitenkin usein kyseenalaiseksi tetaan työvoiman palvelukeskusten olemassaolo. Toimintaan osallistuminen on periaatteessa vapaaehtoista, ja jokainen kolmesta mukana olevasta organisaatiotahosta haluaa näkyviä tuloksia ja tätä kautta vastinetta rahalliselle panokselleen. Tämä on tietysti luonnollista; ongelmalliseksi sen tekee saavutettujen tulosten näkyväksi saaminen. Numeraaliset suoritteet esimerkiksi työllistymisessä on suhteellisen helppo todentaa, asiakkaan tilanteen kohentuminen muulla tavoin sen sijaan ei.

Tutkimuksen mukaan valtakunnallisesti yhteneväisiä ohjeistuksia kaivattiin. Paikallisten ja seudullisten olosuhteiden huomioimista pidettiin erittäin tärkeänä. Monessa suhteessa palvelukeskusten toimintaan haluttiin valtakunnalliset reunaehdot kaikkien tietoon. Ilman Kelan johdosta lähteviä määräyksiä toiminnan minimiksi, kukin vakuutuspiiri resursoi TYP-työn omien intressiensä mukaisesti. Tällöin on vaarana, että Kelan osallistuminen palvelukeskuksen toimintaan hiivutetaan kokonaan.

Jos työskentelytavat eroavat toisistaan eri puolilla maata, niin samalla eroavat myös toimenpiteiden ja tapahtumien kirjaamistavat. Vaikka kolmasosa kyselyihin vastanneista kelalaisista olikin sitä mieltä, että nykyinen malli toimia omalla tavallaan oli kannatettavaa, kaksi kolmasosaa toivoi samansuuntaisia linjauksia toimintaan ja yhtenäistä käytäntöä kirjaamistapoihin. Toiminta tehostuisi, jos olisi selkeät ohjeet siitä, mitä ja minne kirjataan, onko kaikkien asioiden kirjaaminen välttämätöntä ja tarpeellista. Hyvä olisi myös yhdessä selvittää, onko kaikki kirjaaminen edes laillisesti oikein tai eettisesti hyväksyttävää. Entä mitä tehdään asiakkaiden antamille suostumuksille? Mikä riittää dokumentoinniksi ja

mikä ei? Kyse on Kelan sisäisistä prosesseista ja loppujen lopuksi laadusta. Näitä on välttämätöntä selvittää ja Kelan niihin panostaa.

Työkokouksia toivottiin. Niissä olisi mahdollisuus tavata muualla työskenteleviä TYP-kelalaisia ja keskustella palvelukeskustyöstä. Työn tekemisen kannalta olisi hyötyä, jos jokaisen ei tarvitsisi ponnistella samojen ongelmien kanssa ja kuulisi uusista hyvistä malleista ja käytännöistä. Hyvin usein ongelmat ovat varsin samankaltaisia eri puolilla maata ja niinpä myös ratkaisut niihin voivat olla lähellä toisiaan.

Vertaistukea kaivattiin. Nykyisin TYP:ssa työskentelevän kelalaisen työ saattaa olla yksinäistä. Oman taustaorganisaation TYP-toimintaan kohdistama tuki voi olla vähäistä. Mikäli Kelan roolia TYP-toiminnassa halutaan nostaa, on Kelasta ehdottomasti saatava taustatukea. Kokeneena ammattilaisena ja itseään johtamaan kykenevänä henkilönä työntekijä tekee, mitä parhaaksi katsoo, mutta yksin ja ilman oman organisaationsa myötävaikutusta hän ei pysty toimintaa kehittämään.

Työkokouksia voisi olla kerran tai kaksi kertaa vuodessa. Virallisen ja tiedottavan ohjelman lisäksi pitäisi vapaaseen keskusteluun ja mielipiteiden vaihtoon varata aikaa. Erityisesti toivottiin kooltaan ja toimintatavaltaan samankaltaisten työvoiman palvelukeskusten kelalaisten keskinäistä tapaamista ja mahdollisuutta kokemusten vaihtoon. Tapaamisista saisi TYP-työtä tekevä kelalainen tukea, oppisi uutta, kokisi yhteenkuuluvuutta kollegoidensa kanssa ja tuntisi kuuluvansa oikeasti johonkin joukkoon.

TYP:n kelalaisen toimenkuvaa on hankala määritellä, sillä palvelukeskuksissa eri puolella maata on yhtä monta tapaa tehdä TYP-työtä kuin on palvelukeskuksia. Kuntoutusetuudet ovat yksi tärkeimmistä asioista, joita kysytään, mutta myös muiden etuuksien tietämystä tarvitaan. Näitä ovat esimerkiksi työttömyysturva, sairauspäiväraha, työkyvyttömyyseläke ja asumisen tuet. Koska Kelan toimihenkilö on nykyisin yleensä vain jonkun tai joidenkin etuuksien asiantuntija, tulisi hänelle mahdollisuuksien mukaan järjestää koulutusta tai osallistumista edes satunnaisesti hänelle vieraampien etuuksien etuuspalaverihin ja muihin

järjestettäviin tilaisuuksiin. Koska TYP:n kelalainen hoitaa kaikkien etuuksien asiakaspalvelusta palvelukeskuksessa, motivaatiosta oppia ei ole puutetta.

Nykyisissä julkishallinnon tuottavuusohjelmissa toiminnan kannattavuus on olennaisen tärkeitä. Työn tuloksellisuutta mitataan ja arvioidaan erilaisten seurantajärjestelmien avulla. Työvoiman palvelukeskustyö soveltuu kuitenkin huonosti olemassa oleviin suoritepainotteisiin mittareihin. Tästä syystä yksi tapa seurata tuloksia on tarkastella asiakastytyvääisyyttä sekä ulkoisten että sisäisten asiakkaiden osalta. Jälkimmäisiä ovat pääasiassa palvelukeskusten toiset toimijatahot ja muut sidosryhmät. Kyse on siis painopisteen siirtämisestä kvantitatiivisista asioista enemmän kvalitatiivisempaan suuntaan.

5.2 Tulokset aikaisempien teorioiden valossa

Kelaa ei juurikaan mainita aikaisemmissa työvoiman palvelukeskuksiin liittyvissä tutkimuksissa. Yksi selitys lienee siinä, että työvoiman palvelukeskukset syntyivät alun perin 1990-luvulla alkaneen aktiivisen työvoimapolitiikan ja sen seurauksena kehittyneen aktiivisen sosiaalipolitiikan pohjalta. Näiden kahden hallinnon alan ja sitä kautta palvelusektorin yhteinen pyrkimys nähdä pitkäaikaisyöttömien tilanne yhteisenä asiana vahvasti organisaatioiden keskinäistä yhteistyötä.

Kela tuli mukaan työvoiman palvelukeskustoimintaan vasta myöhemmin, ja edelleenkin Kelan panostus siihen on kovin vähäistä. Kun panostus on vaatimattomaa, niin näkyvyys ja vaikuttavuuskaan eivät voi olla kovin merkittäviä. Tämä on arvovalintakysymys, minkä Kela on jollain tasolla joko tietoisesti tai tiedostamatta tehnyt. Tästä tutkimuksen näkökulmasta, kelalaisen palvelukeskustyötä tekevän henkilön, ei vastausta tähän kysymykseen saada. Sitä ei ole selvitetty muissakaan aikaisemmissa tutkimuksissa tai kirjallisuudessa.

Jos tutkimuksia Kelan osallistumisesta työvoiman palvelukeskuksiin on hyvin vähän, niin tutkimusta työvoiman palvelukeskustyöstä siellä työskentelevän kelalaisen näkövinkkelistä ei ole ennen tätä ainuttakaan. Siksi jo toimeksiannon mukainen nykytilanteen kartoitus oli aiheellista. Tutkimus pohjautui työnantajan

ideaan ja lähti kiinnostuksesta selvittää Kelan tarpeellisuutta olla mukana työvoiman palvelukeskuksen toiminnassa. Tutkimuksen toimeksiannon mukaisesti tarkastelin panostuksia suhteessa hyötyihin työvoiman palvelukeskustyössä ja mahdollisuuksia tehostaa toimintaa. Samalla selviteltiin kokemuksia yhteistyöstä ja sitä, olisivatko yhteneväiset vai omat käytännöt parempia TYP-toiminnassa. Muita tavoitteita oli löytää sellaisia hyviä käytäntöjä, joita kannattaisi jakaa muiden työvoiman palvelukeskusten kesken.

Yksittäisissä haastatteluissa selviteltiin Kelan osallistumista TYP-työhön eri puolilla Suomea. Tarkoituksena oli selvittää tilannetta yleisellä tasolla ja anonymisesti, joten yksityiskohtaisia tietoja vaihtoehdoista ja niiden sijainneista ei tässä tutkimuksessa tule esille. TYP-toiminta on toistaiseksi ollut kunkin Kelan vakuutuspiirin päätettävissä ja työvoiman palvelukeskusten toimintaan osallistuminen on vaihtellut ja muuttunut tilanteiden mukaan.

Käytännönläheisyytensä lisäksi tutkimuksessa käsiteltiin työvoiman palvelukeskusten toiminnan viitekehystä yleisellä tasolla. Näin saatiin monipuolinen käsitys toiminnasta eri ulottuvuuksineen. Työvoiman palvelukeskusten toimintaa tarkasteltiin yleiseltä tasolta myös siitä syystä, että läheisemmin Kelan TYP-toimintaan liittyvää teoriaa ei ole. Vaikka aihetta tarkasteltiin otsikolla ”Yhtenä kolmesta – Kelan toiminta työvoiman palvelukeskuksessa”, niin tosiasia on, että muut kaksi toimijatahoa, työ- ja elinkeinotoimisto sekä kuntaorganisaatio, pärjäisivät työvoiman palvelukeskustyöstä kahdestaankin, mutta Kela ei näissä puitteissa kahdestaan kummankaan edellä mainitun kanssa. Kolmantena julkishallinnon toimijana Kela sen sijaan täydentää omalta osaltaan palveluvalikoimaa ja sen puuttuminen yhteistoiminnasta vaikeuttaa huomattavasti asiakaspalveluprosessien toimintaa.

5.3 Tutkimuksen luotettavuus

Tutkimus oli kvalitatiivinen. Laadullisen tutkimuksen yleistettävyydessä ratkaisevaa ei ole aineiston koko vaan tulkintojen oikeellisuus ja syvyys. Tässä tutkimuksessa tuloksista on tehty yleistyksiä vertailemalla. Vertailua tehtiin tutkimalle mahdollisimman samanlaisia tai mahdollisimman erilaisia tapoja tehdä työtä

työvoiman palvelukeskuksissa eripuolilla Suomea. Tutkimus eteni kartoittamalla työvoiman palvelukeskusten ja erityisesti palvelukeskustyötä tekevän kelalaisen toimintaa eri metodein ja iteroiden.

Empiirisiä aineistoja kerättiin neljällä tavalla. Näistä kaksi, TYP:ten kelalaisten ryhmätilanne joulukuussa 2009 ja kysely Webropol-ohjelmalla toukokuussa 2010, olivat osittain strukturoituna selvityksen viralliset kyselyt. Sen lisäksi Kelan toimintaa työvoiman palvelukeskuksissa selviteltiin epävirallisilla haastatteluilta sidosryhmille niin joulukuisen verkostoseminaarin yhteydessä kuin puhelinkyselyinä palvelukeskuksiin huhtikuussa 2010. Usealla samaan asiaan kohdistuvalla kyselyllä pyrittiin kartoittamaan Kelan toimintaa työvoiman palvelukeskuksissa eri näkökulmista ja monen eri henkilön vastaamana.

Tutkimuksen luottavuutta eli reliabiliteettia voidaan selittää sillä, että tutkittaessa samaa henkilöä saatiin kahdella tutkimuskerralla sama tulos tai sillä, että rinnakkaisella tutkimusmenetelmällä saatiin sama tulos. Tosiasiassa ihmisten käyttäytyminen riippuu kontekstista, eli vaihtelee ajan ja paikan mukaan. Siksi eri tutkimuskerroilla on epätodennäköistä saada täsmälleen samanlainen tulos. Osaltaan tähän vaikuttaa myös se, että asiat kehittyvät ja toiminta muuttuu koko ajan. Tämän tutkimuksen aineisto kerättiin 15.12.2009 – 31.5.2010 välisenä aikana. Sen jälkeen on jo ehtinyt tapahtua muutoksia Kelan johdon linjauksissa ja tietyissä käytännöissä.

Tutkimuksessa käytettiin aineisto- ja menetelmätriangulaatiota, mikä tarkoitti erilaisten aineistojen, teorioiden ja menetelmien käyttöä samassa tutkimuksessa. Aineistona oli eri haastatteluista saatu tieto, sähköpostikyselyn tulokset, omat muistiinpanot työstä työvoiman palvelukeskuksessa sekä aiemmat tutkimukset, kirjallisuus, nettijulkaisut, raportit, pöytäkirjat, tilastot, esitteet ja luentomateriaalit. Menetelminä käytettiin haastattelua ryhmässä, havainnointia ja reflektointia, osallistumista valtakunnalliseen sidosryhmien verkostotapaamiseen sekä muiden paikkakuntien työvoiman palvelukeskusten edustajien kanssa keskustelemista. Tällä tavalla tutkimukseen saatiin syvyyttä ja luotettavuutta.

Tutkimuksen validiutta voitiin päätellä yhdistämällä erilaisia tutkimusstrategioita samaan tutkimuksen teemaan. Kun saatiin asioista tietty yksimielisyys, voitiin tulkita, että henkilön antama tieto, käsitys tai tulkinta oli saanut vahvistusta. Oli kuitenkin muistettava kontekstisidonnaisuudet eli ajan ja paikan merkitys sekä se, että ihmisten käsityksillä on taipumus vaihdella samastakin kohteesta melko lyhyen ajan kuluessa.

Tässä tutkimuksessa validiutta pyrittiin vahvistamaan käyttämällä useita tutkimusmetodeita. Eri menetelmistä saatuja tuloksia verrattiin keskenään ja arvioitiin niiden vastaavuutta. Lähteet olivat luotettavia, tässä tapauksessa saman alan työntekijöitä. Sekä haastateltavat että sähköpostikyselyyn vastanneet henkilöt tunsivat tutkittavan asian eikä käytetyissä käsitteissä tai kielessä ollut väärintymmärryksen vaaraa. Lisäksi tutkijan tulkintojen ja tutkittavien tulkintojen välinen uskottavuus tarkistettiin niin, että haastatteluun osallistuneet henkilöt saivat tutustua tutkijan tulkintoihin ennen raportin valmistumista.

Koska tutkija oli itse työssä yhdessä työvoiman palvelukeskuksessa, on se saattanut vaikuttaa joiltakin osin tutkimustuloksiin. Työ oli hänelle tuttua ja hän ymmärsi palvelukeskusten toimintaa ja sen taustoja paremmin kuin ulkopuolinen tutkija. Toisaalta oma vahva tietämys asioista auttoi, toisaalta se saattoi vaarantaa neutraaliuden. Virhelähteiden mahdollisuus piili vahvassa ennakkokäsityksessä tutkittaviin ilmiöihin.

Systemaattisia virhelähteitä pyrittiin kuitenkin eliminoimaan tarkistuttamalla tekstiä sekä tutkimukseen osallistuneilla että TYP-työtä ainakin jossain määrin tuntevilla henkilöillä. Valitusta näkökulmasta eli TYP-työtä tekevän kelalaisen osasta oli puolestaan helppo pitää kiinni. Oman työn kehittäminen laajemmassa mittakaavassa oli antoisaa ja tilaisuus siihen teki tutkimuksesta haasteellisen.

5.4 Tutkimuksen johtopäätökset

Työvoiman palvelukeskuksessa työskentelevä kelalainen edustaa yhteistyötahoille ja sidosryhmille koko Kelaa. Paikka on haasteellinen täytettäväksi, varsinkin Kelasta irrallisena yksikkönä toimittaessa. Työ on verrattavissa verkostomaiseen etätyöhön, sillä yhteydenpito emo-organisaatioon tapahtuu pääasiassa

sähköpostin avulla. Lisäksi TYP:n kelalainen saa tietoa palvelukeskuksen toiminnasta vaihtelevasti. Erityisesti tämä korostuu tilanteissa, joissa työvoiman palvelukeskus ei toimi fyysisesti samoissa tiloissa.

Mikäli Kelan intressissä on nostaa omaa profiilia palvelukeskustyössä, tarvitaan siihen Kelan ylemmän johdon linjauksia, sitoutumista ja toiminnan johtamista. Nykyisin toimintaan osallistumisesta päätetään alueittain vakuutuspiireistä ja niinpä osallistuminen vaihtelee jo senkin takia huomattavasti eri puolilla Suomea. Työvoiman palvelukeskusten työtä pidetään tärkeänä, mutta niukoissa resurssitilanteissa siihen osallistumisesta tingitään. Vaikka kaikki tutkimukseen osallistuneet ilmoittivat tekevänsä etuuksien valmistelu- ja ratkaisutyötä TYP-työn ohella, ei päätöksiä luonnollisestikaan ehdi tehdä niin paljon kuin normaalissa ratkaisutyössä toimistossa.

Kelan osallistuminen palvelukeskuksiin tulee kuitenkin lähitulevaisuudessa muuttumaan, sillä uusimmat työvoiman palvelukeskustoimintaa koskevat valtakunnalliset linjaukset on laadittu maaliskuussa 2010 ja niissä on määritely yhteneväisiä toiminnan raameja ja ohjeistuksia. Kelan vakuutuspiireihin tiedot näistä saapuivat kesäkuussa 2010, joten uudet toimintatavat ovat eri puolilla Suomea vasta hahmottumassa.

Yhteiset tilat kaikille kolmelle palvelukeskuksen toimijataholle ovat tehokkaan toiminnan perusta. Tutkimuksen mukaan kaikenlaisia toimintamalleja on olemassa ja niihin kaikkiin aina sopeudutaan. Sopeutuminen on kuitenkin aivan eri asia kuin toiminnan optimaalinen tehokkuus. Kelan toimihenkilön läsnäoloa työvoiman palvelukeskuksissa kaivattiin ja sen koettiin hyödyttävän kaikkia osapuolia ja antavan selvää lisäarvoa toiminnalle.

Työkokouksia voisivat käytännössä olla vuosittain pidettävät verkostoseminaarit, joissa olisi mahdollisuus tavata myös ammattiryhmittäin. Työkokouksia pidetään tärkeinä monista eri syistä. Näitä ovat esimerkiksi kuuleminen toisten työvoiman palvelukeskusten toiminnasta ja erilaisista käytännöistä, uusien tietojen saaminen ja vanhojen päivittäminen, yhteisten pelisääntöjen kokoaminen ja kertaaminen, kokemusten vaihtaminen, yhteishengen luominen ja Kelan roolin kir-

kastaminen. Tarvittaessa näitä tilaisuuksia voisi käyttää myös ajankohtaisille koulutuksille.

Kun selvityksen yhtenä tavoitteena oli löytää hyviä käytäntöjä, niin niitä myös löytyi. Yksittäisten hyvien käytäntöjen kirjaamisen jätän kuitenkin tämän tutkimuksen ulkopuolelle, sillä käyttökelpoisempi foorumi niiden esille tuomiselle ovat työkokoukset ja muut verkostotapaamiset. Niissä on mahdollista keskustella, kysellä ja perustella tapauksia paremmin.

Työvoiman palvelukeskusten tarpeisiin suunnitellun ja rakennetun tietojärjestelmän, TYPPI-netin, käyttämistä kannattaisi lisätä. Ensin pitäisi kuitenkin perusteellisesti selvittää, mitä sinne kannattaa ja saa kirjata, ja sen jälkeen jakaa valtakunnallista ohjeistusta näistä asioista. Lisäksi järjestelmässä olevia puutteita ja vähintäänkin ajoittaista hitautta tulisi korjata.

Toimivan tiedonsiirtojärjestelmän luominen palvelukeskusta koskevan tiedon jakamiseksi on erittäin tärkeää. Tiedotusta tulee helpottamaan juuri valmistunut TYP-intra. Sen avulla tiedotuksen on mahdollista saavuttaa kaikki palvelukeskuksissa työskentelevät samanaikaisesti. Tällä hetkellä se on käytössä vain joissakin palvelukeskuksissa. Yhteisenä tiedotuskanavana siitä voi tulla käyttökelpoinen, kun sinne kerätään TYP-työtä tekevien eri tahojen ja tasojen tiedotteita ja muistioita. Myös keskusteluforumina sitä on mahdollista käyttää, joten vasta ajan kuluessa nähdään sen todellinen potentiaali. Silti yhteistyötahojen välisen tiedonvaihdon lisäksi oman taustaorganisaation tiedotustakin tarvitaan.

5.5 Tulosten hyödynnettävyys ja jatkotutkimusehdotukset

Tutkimus oli ajankohtainen, sillä Kelassa on huomattu olevan tarvetta nostaa ja kirkastaa Kelan roolia työvoiman palvelukeskuksissa. Eräitä muita tutkimuksia Kelan TYP-työstä on tehty, mutta tämä tutkimus poikkesi niistä erityisesti näkökulmansa takia. Tässä tutkimuksessa näkökulma oli Kelan työvoiman palvelukeskuksessa työskentelevän toimihenkilön.

Toistaiseksi Kela on osallistunut TYP-toimintaan yleisesti ottaen melko passiivisesti eikä sen roolin nostaminen ole ollut erityisenä tavoitteena. Panostus toi-

mintaan on ollut tähän asti kiinni vakuutuspiirin johdon näkemyksistä ja käytettävistä resursseista. Kun joissakin työvoiman palvelukeskuksissa on muutosten yhteydessä supistettu Kelan osallistumista palvelukeskustyöhön, on muiden organisaatiotahojen vain ollut pakko sopeutua uuteen tilanteeseen. Yhteistyö ja koko TYP-toiminta ovat luonnollisesti kärsineet huomattavasti, mutta mitään ei ole ollut tehtävissä, sillä jokainen TYP-toimijataho on päättänyt toimintaan osallistumisesta loppujen lopuksi omassa organisaatiossaan.

Tähän tutkimukseen tänä vuonna laaditut uudet valtakunnalliset linjaukset eivät ehtineet mukaan, sillä niiden on tarkoitus tulla voimaan vuoden 2011 alusta alkaen. Siksi olisikin mielenkiintoista ja hyödyllistä tutkia Kelan osallistumista TYP-toimintaan uudelleen parin vuoden päästä.

Työvoiman palvelukeskuksessa työskentelevän kelalaisen toimenkuva ja työskentelyolosuhteet ovat varsin mielenkiintoiset. Hän tekee etätöitä omaan organisaatioonsa nähden muiden organisaatiotahojen keskuudessa. Kelan puolelta TYP:en kelalainen on irrallaan ja aivan erilaisessa toimintaympäristössä. Virallisesti hän kuuluu taustaorganisaatioonsa, mutta työ tehdään kiinteässä yhteistyössä kahden muun organisaation edustajien kanssa. Siinä hän on kuitenkin ulkopuolinen organisaatiotaustansa vuoksi, vaikka yhteistyö ja kaikenlainen kanssakäyminen muuten toimisikin hyvin. Yksinkertaisesti ilmaistuna hän tavallaan kuuluu moniin joukkoihin, muttei mihinkään ryhmään. Aihe olisi mielenkiintoinen omaksi tutkimukseksi.

Kolmas seikka, joka nousi tutkimuksesta, oli johtamisen järjestäminen työvoiman palvelukeskuksissa. Useimmissa keskuksissa on yksi johtaja, joka on joko työ- ja elinkeinotoimiston tai kunnan edustaja. Harvinaisempaa on, että johtajia on kaksi, yksi kummastakin edellä mainitusta organisaatiosta. Miten työt on järjestetty? Mitä hyötyä ja haittaa eri tavoista on? Entä mikä on tehokkaampaa?

Nykyisin palvelukeskusten johtaminen on järjestetty monin eri tavoin. Joissakin palvelukeskuksissa operatiivinen johtajuus on sovittu määräajaksi, kun toisissa se on jatkuvaa. Määräajan jälkeen tilanne arvioidaan uudelleen ja joko sama henkilö jatkaa tai toisen organisaation vastuhenkilö siirtyy operatiiviseksi

johtajaksi. Yhden johtajan mallissa yksi tehtävään nimitetty henkilö johtaa koko alueen työvoiman palvelukeskusta. Silloin operatiivinen johtaja on joko työhallinnon tai kunnan palkkaama. Näissä tapauksissa hänen taustatukenaan ja läheisenä yhteistyökumppanina on aina toisen organisaation vastuhenkilö.

Toinen tapa on toimia kahden johtajan mallilla. Siinä työhallinnon ja kunnan puolelta on oma johtajansa ja he jakavat operatiivisen johtamisen. Yhteistyön sujuminen on luonnollisestikin edellytys onnistuneelle johtamiselle tässä mallissa, mutta niin se on myös yhden johtajan mallissa. Kun vertaillaan eroja palvelukeskusten toiminnassa ja tuloksellisuudessa, pitää kuitenkin tarkastella johtamisen lisäksi myös muita tekijöitä. Näitä ovat esimerkiksi palvelukeskuksen valitsema strategia, visio, resurssit, sijainti, tavoitteet sekä toimintatapa. Painotuseroja voivat olla esimerkiksi selvitys- ja kuntoutuspainotteisen ja koulutus- ja työllistymispainotteisten mallien välillä.

Tähän tutkimukseen ei kuulunut johtamisen selvittäminen, mutta omana tutkimuksenaan se olisi kuitenkin aiheellinen. Edellä mainitun työvoiman palvelukeskuksen operatiivisen johtamisen analysoimisen lisäksi tarkasteltavaksi tulisi ottaa optimaalisen johtamistavan löytäminen Kelan TYP-toimintaan. Nykyisin käytäntö on erittäin kirjava eri puolilla maata. Toiminta jäməköityisi, jos johtaminen olisi selkeästi organisoitu ja sopivasti resurssoitu. Koska Kelan osallistuminen työvoiman palvelukeskukseen on ainakin osittain virtuaalista etätyötä, niin myös johtamisessa tulisi tämä ottaa huomioon.

Oma työskentelyni Turun työvoiman palvelukeskuksessa päättyy tätä kirjoitettaessa muutaman viikon päästä. Ehdin tehdä TYP-työtä melkein kaksi vuotta. Aika on sen verran pitkä, että voin tunnustaa päässeeni siihen työhön kunnolla sisälle. Seuraavan pätkän kirjoitin reflektointivihkooni jo useita kuukausia sitten, mutta edelleen se on ajankohtainen. Ehkä se antaa syvyyttä ja toisenlaisen näkökulman Kelan TYP-työhön, kun tutkimustuloksien lomassa edellä olleet, osittain varsin kriittisetkin, lainaukset reflektoinneistani.

”Tämä aika täällä on ollut ihan valtavan mielenkiintoista, opettavaa, kehittävää ja avartavaa. Koko aikaa ei ole ollut mitenkään mukavaa tai helppoa, mutta eräänlaisena näköalapaikkana tämä on työ on ollut mahtava. On nähnyt erilaista toimintaympäristöä, toimintatapoja ja työkulttuuria. On saanut osallistua ja vaikuttaa

asioiden suunnitteluun ja kehittämiseen, on saanut ottaa koko osaamisarsenaalinsa käyttöön, nähnyt erilaisia johtamistapoja, saanut harjoitusta johtoryhmässä ja muissa työryhmissä työskentelyyn.

Mielenkiintoista on ollut myös tutkailla omia tunteja. Järjellä voi selittää hyvin monet asiat, mutta tunnepuoli on aina silti läsnä. Tästä esimerkkeinä tiedän nyt, mitä etätö voi tuntua ja mitä on olla yhtä kuin Kela.” (Oma muistiinpano 24.3.2010)

Oma määräaikainen työni palvelukeskuksessa loppuu määräaikaisen työkierron loppuessa. On tullut aika vaihtaa TYP:n kelalaista. Työkierron avulla on mahdollista pysyä ajan tasalla Kelan normaalissa etuustyössä, ja niinpä minäkin palaan itselleni tuttujen etuuksien pariin. En ole se sama ihminen enää, joka aloitti työn palvelukeskuksessa, mutta niinpä myös tulevat työtehtäväni eivät ole täysin entisensä. Työvoiman palvelukeskus saa vastaavasti piristystä, kun uusi henkilö aloittaa työn asiantuntemuksellaan ja omalla persoonallisella tavallaan.

LÄHTEET

- Antila, P. 2007. Realistinen evaluointi ja tuloksellinen kehittämistyö. Hamina: Akatiimi.
- Arnkil, R., Karjalainen, V., Saikku, P., Spangar, T. & Pitkänen, S. 2008. Kohti työelämälähtöisiä integroivia palveluja. Työvoimatoimistojen ja työvoiman palvelukeskusten arviointitutkimus. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Työ ja yrittäjyys 18/2008. Helsinki: Edita Publishing Oy.
- Boudreau, J. & Ramstad, P. 2008. Osaamisen hallinnan uusi ulottuvuus. Helsinki: Talentum.
- Drucker, P. 2008. Voittoa tavoittelemattoman organisaation johtaminen. Käytäntö ja periaatteet. Englanninkielinen alkuteos: *Managing the Non-profit Organization*, 1990. Helsinki: Talentum.
- Eskola, J. & Suoranta, J. 1998. Johdatus laadulliseen tutkimukseen. Tampere: Osuuskunta Vastapaino.
- Evaluering af arbejdsevnetmetoden 2010. Discus. Viitattu 26.11.2010 www.ams.dk > ams > English > the national labour market authority > reforms and measures.
- Hirsjärvi, S. & Hurme, H. 2008. Tutkimushaastattelu. Teemahaastattelun teoria ja käytäntö. Helsinki: Gaudeamus Helsinki University Press Oy Yliopistokustannus, HYY yhtymä.
- Hokkinen, H. & Pirinen, M. 2005. Kehittyvä Kela – Asiakaspalveluprosessin mallintaminen työvoiman palvelukeskuksessa Kelan näkökulmasta. Opinnäytetyö. Sosiaalialan koulutusohjelma. Vantaa: Kemi – Tornion ammattikorkeakoulu.
- Humala, I. 2007. Johda verkossa. Virtuaalijohtamisen monet ulottuvuudet. Helsinki: Infor Oy.
- Julkunen, R. 2006. Kuka vastaa? Hyvinvointivaltion rajat ja julkinen vastuu. Sosiaali ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus. Helsinki: Stakes.
- Kaivola, T. & Launila, H. 2007. Hyvä työpaikka. Jyväskylä: Yrityskirjat Oy.
- Kajanoja, J. & Simpura, J. (toim.) 2000. Sosiaalinen pääoma: globaaleja ja paikallisia näkökulmia. Helsinki: Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus ja Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, raportteja 252.
- Kamensky, M. 2006. Strateginen johtaminen. 7. tarkistettu painos. Helsinki: Talentum.
- Karjalainen, V. & Lahti, T. 2001. Kokeilusta käytännöksi. Miten edistää pitkäaikaistyöttömien aktiivikäytäntöjen yleistymistä? Helsinki: Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus, STAKES:in raportteja 264/2001.
- Karjalainen, V., Saikku, P., Pasuri, A. & Seppälä, A. 2008. Mitä on aktiivinen sosiaalipolitiikka kunnassa? Näköalapaikkana työvoiman palvelukeskukset. Helsinki: Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus, STAKES:in raportteja 20/2008.
- Karjalainen, V. & Vahtera, E. (toim.) 2000. Yhteiset asiakkaat ja aktiivinen yhteistoiminta. Kat-saus hyviin käytäntöihin. Helsinki: STM, Työministeriö ja STAKES.
- Karlöf, B., Lundgren, K. & Edenfelf Froment, M. 2003. Ota oppia parhaista! Tehoa vertailuoppimisesta. Alkuperäisteos: *Benchlearning – Förebilder som hävstång för utveckling* 2000. Stockholm: Ekerlids Förlag. Helsinki: Talentum.
- Koskinen, I., Alasuutari, P. & Peltonen, T. 2005. Laadulliset menetelmät kauppatieteissä. Tam-pere: Osuuskunta Vastapaino.
- Kuntaliitto 2010. Euroopan työllisyysstrategia. Viitattu 26.4.2010 www.kunnat.net > alue- ja elin-keinokehitys > työllisyys > Euroopan työllisyysstrategia.

- Lindh, J. 2007. Ammatillisen kuntoutussuunnittelun vuorovaikutteisuuden ja toteutumisen haasteet. Kuntoutus 4/2007. Helsinki: Kuntoutussäätiö.
- Lindroos, J.-E. & Lohivesi, K. 2004. Onnistu strategiassa. Helsinki: WSOY.
- Lumijärvi, I. 2009. Johtamisen vaikutus organisaation tuloksellisuuteen. Mikä on johtamisen vaikutus organisaation korkean tuloksellisuuden synnyttämisessä ja miten vaikutus ilmenee? Tampere: Tampere University Press.
- Malmi, T., Peltola, J. & Toivanen J. 2006. Balanced Scorecard - Rakenna ja sovelle tehokkaasti. 5. uudistettu painos. Helsinki: Talentum.
- Mattila, L. & Laatu, M. 2006. Tutkimus Kelan ja työvoiman palvelukeskusten yhteistyöstä. Sosiaali- ja terveysturvan selosteita 51/2006. Helsinki: Kelan tutkimusosasto.
- March, J.G. 1988. Decisions and Organizations. New York & Oxford: Blacwell.
- Metsämuuronen, J. (toim.) 2006. Laadullisen tutkimuksen käsikirja. 1. laitos, 1. painos. Helsinki: International Methelp Ky.
- Otala, L. 2008. Osaamispääoman johtamisesta kilpailuetu. Helsinki: WSOYpro.
- Putnam, R. D. 1993. Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Rajavaara M. 2006. Yhteiskuntaan vaikuttava Kela. Katsaus vaikuttavuuden käsitteisiin ja arviointiin. Sosiaali- ja terveysturvan katsauksia 69. Helsinki: Kelan tutkimusosasto.
- Ranta, R. 2005. Kehittyvä työyhteisö. Kehittäminen ja uudistuminen ihmisenä ja organisaationa. Yrityskirjat Oy.
- Rantala, K. & Sulkunen, P. (toim.) 2006. Projektiyhteiskunnan kääntöpuolia. Helsinki: Gaudeamus.
- Raunio, K. 2004. Olennainen sosiaalityössä. Helsinki: Gaudeamus.
- Ruuhonen, M. & Salmela, H. 2005. Yrityksen tietohallinto. 1.-3. painos. Helsinki: Edita Prima Oy.
- Räsänen, P. (toim.), Anttila, A.-H. & Melin, H. 2005. Tutkimus menetelmien pyörteissä. Sosiaali-tutkimuksen lähtökohdat ja valinnat. Jyväskylä: PS-kustannus.
- Satka M., Pohjola, A. & Rajavaara M. (toim.) 2006. Sosiaalityö ja vaikuttaminen. Jyväskylän yliopiston julkaisuja, SoPhi 76. Jyväskylä: Minerva Kustannus Oy. Jyväskylä:
- Senge, P. 1990. The Fifth Discipline, The art and Practice of The Learning Organization. New York: Bantum Doubleday Dell Publishing Group, Inc.
- Syvänen, S., Erätuli, P., Kokkonen, A., Nederström, R. & Strömberg, S. 2008. Hyvinvoinnin ja tuloksellisuuden tekijät. Yhteistoiminnallisen kehittämisen ideat ja aatteet. Työelämän kehittämisohjelma Tykesin raportteja 2008/61. Helsinki: Työsuojelurahasto.
- Sosiaali- ja terveystalouden strategiat 2015 – kohti sosiaalisesti kestävä ja taloudellisesti elinvoimaista yhteiskuntaa 2006. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2006:14.
- Työntekijöiden motivoiminen 2005. Valtaista työntekijöitä. Edistä muutosta. Käytä vaikutusvaltaasi. Alkuperäisteos: Getting People on Board 2005. Harvard Business School Publishing Corporation. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Perhemediat Oy.
- Tähtinen, S. 2005. Järjestelmäintegraatio. Tarve, vaihtoehdot, toteutus. Helsinki: Talentum.

Vakkuri, J. (toim.) 2009. Paras mahdollinen julkishallinto? Tehokkuuden monet tulkinnat. Helsinki: Gaudeamus Helsinki University Press. Oy Yliopistokustannus, HYY Yhtymä.

Valpola, A. 2004. Organisaatiot yhteen. Muutosjohtamisen käytännön keinot. Helsinki: Werner Söderström Osakeyhtiö.

Viitala, R. 2007. Henkilöstöjohtaminen. Strateginen kilpailutekijä. Helsinki: Edita Publishing Oy.

Viitala, R. 2005. Johda osaamista. Osaamisen johtaminen teoriasta käytäntöön. Helsinki: Inforviestintä Oy.

Von Hertzen-Oosi, N., Vaitinen, E., Ruoppila, S. & Virtanen, P. 2010. Kolmannen sektorin työ- ja elinkeinohallinnolle tuottamien palveluiden ja järjestettyjen työtilaisuuksien vaikutukset. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Työ ja yrittäjyys 13/2010. Helsinki: Edita Publishing Oy.

Willcocks, S. G. 2002. Adopting a multi-perspective approach to the study of public sector managerial effectiveness. *International Journal of Public Sector Management* Vol. 15 No 4.