

AKTIVOINTISUUNNITELMA TEHTY

**Kokkolan pitkäaikaistyöttömyys ja aktivointipolitiikka rekisteritietojen
valossa**

JOHANNA ALATALO JA MARJA PAANANEN

STOS620 Pro gradu tutkielma
Jyväskylän yliopisto
Kokkolan yliopistokeskus Chydenius
Yhteiskuntatieteellinen tiedekunta
Sosiaalityö
Lokakuu 2007

TIIVISTELMÄ

Jyväskylän yliopisto Kokkolan yliopistokeskus Chydenius

Yhteiskuntatieteellinen tiedekunta

Alatalo, Johanna ja Paananen, Marja: Aktivointisuunnitelma tehty. Kokkolan pitkäaikaistyöttömyys ja aktivointipolitiikka rekisteritietojen valossa.

Pro gradu-tutkielma, 101 sivua.

Sosiaalityö

Syyskuu 2007

Tutkimuksen tarkoituksena oli saada tietoa kokkolalaisista 25 vuotta täyttäneistä pitkäaikaistyöttömistä, joille on tehty aktivointisuunnitelma. Tutkimme pitkäaikaistyöttömyyttä ja aktivointipolitiikkaa rekisteriaineistojen avulla. Kuvasimme pitkäaikaistyöttömyyden rakennetta ja pitkäaikaistyöttömien osallistumista aktivoiviin toimenpiteisiin. Lisäksi selvitimme aktivointisuunnitelmaan osallistuneiden tämän hetkistä tilannetta. Tutkimustulosten avulla analysoimme aktivointipolitiikan mahdollisuuksia auttaa pitkäaikaistyöttömiä kohti työllistymistä tai muita ratkaisuja pois työttömyydestä.

Tutkimusaineiston perusjoukon, josta otimme 366 henkilön otoksen, muodostivat kokkolalaiset 25 vuotta täyttäneet pitkäaikaistyöttömät, joille oli tehty aktivointisuunnitelma ajanjaksolla 1.9.2001 – 6.2.2007. Aineisto on kerätty työnhakijarekisteristä ja toimeentuloturvan asiakasrekisteristä. Tutkimusaineistoa analysoimme SPSS - ohjelmaa apuna käyttäen. Tutkimuksen yhtenä tarkoituksena oli kehittää rekisteritietojen käyttöä ja hyödyntämistä tiedon tuottamisessa.

Tutkimustulosten mukaan pitkäaikaistyöttömien joukossa on nähtävissä erityisen vaikeasti työllistyvien ryhmiä, joille on kasaantunut erilaisia työllistymisen esteitä. Työllistymisen esteinä nousi esiin velkaisuus, ammattikoulutuksen puute sekä vähäinen työkokemus avoimilta työmarkkinoilta. Lakimuutokset velvoittavat viranomaisia ja pitkäaikaistyöttömiä yhteistyöhön. Työttömyyden pitkittyminen tuo ongelmien kasaantumista, mikä korostaa yhteistyön merkitystä. Yhteistyö laajentaa käytettävissä olevia keinoja ja menetelmiä, joiden avulla on mahdollisuus etsiä pitkäaikaistyöttömyyteen liittyvien ongelmien ratkaisuja paremmin.

Työnhakijarekisterissä ja toimeentuloturvan asiakasrekistereissä on paljon hyödyntämätöntä tietoa. Dokumentointia kehittämällä ja kirjaamiskäytäntöjä yhtenäistämällä voidaan rekisteritietoja kehittää entistä paremmin tutkimus- ja tilastointikäyttöön soveltuvaksi. Tutkimus- ja tilastotiedon avulla voidaan rekistereissä oleva tieto tuoda käytännön kehittämistyön välineeksi.

Avainsanat: pitkäaikaistyöttömyys, aktivointi, kuntouttava työtoiminta, aktivointisuunnitelma, rekisteriaineistotutkimus

SISÄLLYSLUETTELO

1. JOHDANTO	1
2. PITKÄAIKAISTYÖTTÖMYYS	6
2.1. TYÖTTÖMYYDEN SEURAUKSET YKSILÖTASOLLA	11
2.2. TYÖTTÖMYYS JA KANNUSTINLOUKUT	12
3. AKTIVOINTIPOLITIikka	17
3.1. EUROOPPALAINEN MALLI.....	20
3.2. SUOMEN MALLI	24
4. NÄKÖKULMIA PITKÄAIKAISTYÖTTÖMYYTEEN JA KANNUSTAVUUTEEN	30
5. TUTKIMUKSEN TOTEUTTAMINEN.....	36
5.1. TUTKIMUSTEHTÄVÄ.....	36
5.2. TUTKIMUSMETODI.....	37
5.3. REKISTERITUTKIMUS.....	38
6. KOKKOLAN AKTIVOINTIPOLITIikka JA PITKÄAIKAISTYÖTTÖMYYS.....	47
7. PITKÄAIKAISTYÖTTÖMYYDEN KUVA JA AKTIVOINNIN POLUT.....	56
7.1. IKÄ- JA SUKUPUOLLIKAUMA SEKÄ KOULUTUSTASO	56
7.2. TERVEYSRAJOITTEET	61
7.3. OSALLISTUMINEN AKTIIVITOIMENPITEISIIN.....	63
7.4. TÄMÄN HETKINEN TILANNE	64
7.5. PASSIIVISTEN RYHMÄ.....	66
7.6. ETÄISYYS TYÖMARKKINOISTA.....	68
8. KANNUSTAVUUTTA JA SANKTIOITA	70

8.1. SANKTIOT	71
8.2. VELKAISUUS.....	73
9. PITKÄAIKAISTYÖTTÖMÄN TYYPPEJÄ.....	75
9.1. AVOIMILLE TYÖMARKKINOILLE TYÖLLISTYNYT	75
9.2. PASSIIVINEN	76
9.3. AKTIIVINEN	77
9.4. AMMATTITAI DOTON.....	78
9.5. VELKAINEN	78
9.6. ULKOPUOLINEN.....	79
10. KOLME KIVEÄ TYÖLLISTYMISEN TIELLÄ.....	81
10.1. TÖIHIN JA ULOSOTTOON.....	81
10.2. AMMATTITAI DOTOMANA TYÖMARKKINOILLE.....	83
10.3. PITKÄ AIKA AVOIMISTA TYÖMARKKINOISTA	83
11. AKTIVOINTIPOLITIIKAN MAHDOLLISUUDET JA RAJOITUKSET	85
12. LÄHTEET	96

KUVAT

KUVA 1 Vertailu työmarkkinatuen saajien rakenteesta eräissä kunnissa.....	51
KUVA 2 Kuntouttavaan työtoimintaan osallistuneet vuosina 2001–2006	53
KUVA 3 Kuntouttavaan työtoimintaan osallistuneiden kokonaismäärät sekä naisten ja miesten osuudet	54
KUVA 4 Aineiston pitkäaikaistyöttömien työttömyyden kesto maksettujen työmarkkinatukipäivien perusteella (N=366).....	68
KUVA 5 Aika avoimista työmarkkinoista (N=366).....	69
KUVA 6 Toimeentulotuen perusosan alennukset ikäryhmittäin (N=251).....	71
KUVA 7 Työmarkkinatuen karenssit ikäryhmittäin (N=366)	72

TAULUKOT

TAULUKKO 1 Ikä- ja sukupuolijakauma (N=366)	57
TAULUKKO 2 Ammattijakauma (N=366)	58
TAULUKKO 3 Ammattijakauma ikäryhmittäin (N=366).....	59
TAULUKKO 4 Koulutusaste ikäryhmittäin (N=366).....	60
TAULUKKO 5 Terveysrajoitteet (N=117)	62
TAULUKKO 6 Tämän hetkinen tilanne (N=366)	65
TAULUKKO 7 Ristiintaulukointi osallistumisesta aktivointitoimenpiteisiin ja tämän hetkisestä tilanteesta (N=366)	66
TAULUKKO 8 Velkaisuus ikäryhmittäin (N=366)	73
TAULUKKO 9 Velkaisuus sukupuolen mukaan (N=366)	73

1. JOHDANTO

Pitkäaikaistyöttömyys on edelleen polttava ja ajankohtainen ongelma, vaikka kokonaistyöttömyys on kääntynyt laskuun. Euroopassa on haettu pitkäaikaistyöttömyyden ongelmaan ratkaisua jo pitkään. Keinoina ovat olleet erilaiset aktivointipoliittiset ohjelmat. Suomessa laki kuntouttavasta työtoiminnasta astui voimaan 1.9.2001, joka oli eurooppalaisen aktivointipolitiikan suomalainen sovellus. Lain tarkoituksena on parantaa pitkään työttömänä olleiden työllistymismahdollisuuksia ja elämänhallintaa. Kuntouttavan työtoimintalain piiriin kuuluvat asiakkaat ovat pitkäaikaistyöttömiä. Lain myötä aikuissosiaalityö sai toimeentulotukityön rinnalle kaivattuja työvälineitä ja resursseja aikuisten parissa tehtävään työhön. Konkreettisin esimerkki tästä oli kuntouttava työtoiminta, joka tuli lain myötä kunnan järjestämistä vastuulle kuuluvaksi sosiaalipalveluksi.

Kuntouttavan työtoimintalain tavoite on pitkittyneestä työttömyydestä kärsivien asiakkaiden uudenlainen auttaminen tai "aktivoiminen". Lain säätäjä ei asettanut ennakkoon reformille minkäänlaisia määrällisiä tavoitteita, esimerkiksi avoimille työmarkkinoille työllistyneiden osuudeksi. Julkinen kritiikki on kuitenkin kohdistunut nimenomaan lain työllistämistä vaikutuksiin avoimille työmarkkinoille (esim. HS 21.10.2003). Silloinen työministeri Tarja Filatov vastasi esitettyyn kritiikkiin (HS 23.10.2003), että lakia ei pitäisi arvioida sen perusteella, miten aktivointiin osallistuneet ovat onnistuneet saamaan työpaikkoja. Hänestä laki kuntouttavasta työtoiminnasta "on puhtaasti sosiaalipolitiikkaa, jonka tarkoituksena on ehkäistä syrjäytymistä".

Työttömien aktivointia tutkineet Ala-Kauhaluoma ym. (2004, 135) toteavat tutkimuksessaan edelliseen keskusteluun viitaten, että tuloksellisuuden arvioinnissa käytetään kahta näkökulmaa sijoittumiskriteeriä ja auttamiskriteeriä. Sijoittumiskriteeristä puhuttaessa viitataan lain määrällisiin, kvantifioitavissa oleviin tuloksiin. Tällaisia ovat esimerkiksi asiakkaiden työllistymistä tai muuta palvelun jälkeistä sijoittumista kuvaavat luvut. Tuloksellisuus näyttäisi tämän kriteerin osalta pohjautuvan siihen, kuinka suuri osuus työttömistä on kyennyt aktivointihaastattelun läpikäytyään irtautumaan työttömyydestä.

Auttamiskriteerin näkökulma on edellistä laajempi. Siinä huomioidaan edellä mainittujen tavoitteiden lisäksi yksilön hyvinvointia tukevat seurausvaikutukset, jotka taas ehkäisevät syrjäytymistä.

Uusin pitkäaikaistyöttömyyden vähentämiseen pyrkivä lakimuutos on työmarkkinatuki uudistus, joka astui voimaan 1.1.2006. Työmarkkinatuki uudistuksella haluttiin vauhdittaa muun muassa kuntouttavan työtoimintalain toteuttamista kunnissa. Lakimuutos toi uuden rahoitustehtävän kunnille eli vuoden 2006 alusta lukien kunnat osallistuvat työmarkkinatuen rahoitukseen. Kunnat rahoittavat puolet siitä työmarkkinatuesta, joka myönnetään yli 500 päivää tukea saaneille pitkäaikaistyöttömille. Kunnat osallistuvat kuitenkin vain passiivitukea saavien työmarkkinatukikustannuksiin. Aktiivitoimien piirissä olevien pitkäaikaistyöttömien työmarkkinatuen maksaa edelleen valtio. Kuntouttavan työtoimintalaki ja työmarkkinatuki uudistus ovat lisänneet kuntien paineita pitkäaikaistyöttömyyden hoitamiseksi.

Työmarkkinatuki uudistukseen liittyen on Kokkolassa kuten varmasti jokaisessa Suomen kunnassa pohdittu, mikä on paras tapa edelleen kehittää paikallisen tason toimintaa muuttuneessa tilanteessa. Mikä on kunnan kannalta taloudellisesti järkevää, mikä on työntekijäresurssien kannalta mahdollista ja lopulta mikä on inhimillistä? Pitkäaikaistyöttömyyden parissa tehtävän työn suunnittelemista ja toteuttamista varten on hyödyllistä saada enemmän tietoa Kokkolan pitkäaikaistyöttömyydestä. Kokkolassa sosiaalitoimi ja työvoimahallinto ovat tehneet yhteistyötä jo ennen kuntouttavan työtoimintalain voimaantuloa 1.9.2001 ja työmarkkinatuki uudistusta 1.1.2006 työttömyyden hoidossa, mutta lakimuutosten myötä toiminnasta tuli organisoidumpaa ja laajempaa.

Meitä aihe kiinnostaa henkilökohtaisesti oman työkokemuksemme kautta. Olemme molemmat työskennelleet aikuissosiaalityössä sosiaalityöntekijöinä kuntouttavan työtoimintalain mukaisesti pitkäaikaistyöttömien parissa. Keskeisin työmenetelmä on ollut aktivointisuunnitelmien laatiminen pitkäaikaistyöttömille yhteistyössä työvoimaneuvojan ja asiakkaan kanssa. Aktivointisuunnitelmassa kartoitetaan asiakkaan elämäntilannetta ja

sovitaan toimista, joiden tarkoituksena on parantaa työttömän työllistymismahdollisuuksia sekä elämänhallintaa. Viranomaiset ovat velvollisia kutsumaan henkilön aktivointisuunnitelman laadintaan työttömyyden perusteella maksetun työmarkkinatuen tai toimeentulotuen jatkuttua laissa säädetyn ajan.

Tämän tutkimuksen tarkoituksena on saada tietoa kokkolalaisista 25 vuotta täyttäneistä pitkäaikaistyöttömistä, joille on tehty aktivointisuunnitelma. Tutkimuksemme tarkoituksena on tutkia aktivointiyhteistyön toteutumista rekisteriaineistojen, pitkäaikaistyöttömyyttä ja aktivointipolitiikkaa koskevan tutkimuksen sekä oman aktivointiyhteistyössä saadun työkokemuksemme avulla. Tutkimuksen avulla kuvaamme pitkäaikaistyöttömyyden rakennetta ja pitkäaikaistyöttömien osallistumista aktivoiviin toimenpiteisiin. Lisäksi selvitämme aktivointisuunnitelmaan osallistuneiden tämän hetkistä tilannetta. Aineisto kerätään työvoimatoimiston työnhakijarekisteristä ja perusturvan toimeentuloturvan asiakasrekisteristä.

Aineisto muutetaan muuttujiksi määrällisesti käsiteltävään muotoon ja analysoidaan SPSS-ohjelmalla. Tutkimustuloksista toivomme olevan hyötyä ainakin paikallisen aktivointiyhteistyön käytännön työn suunnittelussa ja toteuttamisessa. Työn kehittämisen tulee ensisijaisesti toimia siten, että pitkäaikaistyöttömien tilanne paranee. Siten toivomme tutkimustulosten hyödyttävän pitkäaikaistyöttömiä itseään. Vaikka tutkimus on paikallinen, antaa tutkimustulokset viitteitä myös muiden alueiden pitkäaikaistyöttömien tilanteesta.

Sosiaalityön näkökulmasta työttömyys on ongelma ja lisää muiden samanaikaisten ongelmien riskiä. Aktivointihaastattelun tarkoituksena on saada mahdollisimman kokonaisvaltainen kuva pitkäaikaistyöttömän tilanteesta. Tämän pohjalta pitkäaikaistyötön, työvoimaneuvoja ja sosiaalityöntekijä voivat rakentaa polkuja joko työelämään tai muualle. Usein tarvitaan useampia työvoimapolitiittisia toimia ja sosiaali- tai terveyspalveluita ennen pyrkimistä avoimille työmarkkinoille. Osalle pitkäaikaistyöttömistä avoimille työmarkkinoille työllistyminen ei näytä kuitenkaan olevan mahdollista. Heille tulisi löytyä muita pidempikestoisia tai pysyviä ratkaisuja vaihtoehtona passiiviselle työttömyydelle.

Aktivointisuunnitelman yhtenä tavoitteena on tehostaa työvoima- ja sosiaalipalvelujen tarjontaa sekä parantaa näiden yksilöllistä kohdentumista. Yhteistyön kautta oletetaan työkykyä tai työhönmenoa estävien sosiaalisten ja terveydellisten syiden tulevan esille aikaisempaa systemaattisemmin. Ala-Kauhaluoman ym. (2004, 125) tutkimuksessa todettiin, että pääsääntöisesti aktivointisuunnitelmaan osallistuneet katsoivat heti suunnitelman teon jälkeen, että suunnitelma oli heidän kohdallaan joko erittäin tarpeellinen tai melko tarpeellinen.

Tutkimuksemme rakenne etenee siten, että käsittelemme aluksi tutkimuksen teoreettista viitekehystä, johon sisältyy pitkäaikaistyöttömyyteen ja aktivointipolitiikkaan liittyvät teoreettiset ja poliittiset keskustelut. Lisäksi esittelemme aiheesta tehtyjä aiempia tutkimuksia ja Kokkolan paikallistilannetta liittyen pitkäaikaistyöttömyyteen ja kuntouttavan työtoimintalain toteuttamiseen. Toiseksi käsittelemme tutkimuksen kulkua, esittelemme tutkimusongelmat, tutkimusaineiston ja tutkimusmenetelmät. Kolmanneksi esittelemme tutkimustulokset ja tulosten kautta pyrimme peilaamaan saatuja tutkimustuloksia olemassa olevaan tutkimustietoon. Tutkimuksessa selvitämme kokkolalaisten aktivointisuunnitelman tekoon osallistuneiden pitkäaikaistyöttömien elämäntilannetta erilaisten taustamuuttujien avulla sekä osallistumista erilaisiin aktivointitoimenpiteisiin. Selvitämme, onko erilaisilla taustatekijöillä kuten koulutuksella, työhistorian pituudella ja iällä vaikutusta esimerkiksi aktivointitoimenpiteisiin osallistumiseen tai työllistymiseen avoimille työmarkkinoille. Lisäksi kokoamme vielä yhteen tutkimuksemme tärkeimmät tulokset, pohdimme tutkimuksen luotettavuutta ja yleistettävyyttä sekä tutkimusprosessia kokonaisuutena. Lopuksi pohdimme aktivointipolitiikan rajoituksia ja mahdollisuuksia auttaa pitkäaikaistyöttömiä.

Haluamme kiittää professori Aila-Leena Matthiesia, gradumme pääohjaajaa Tuomo Kokkosta ja yliopiston opettaja Hannu Piirista neuvoista ja tuesta gradutyöskentelymme eri vaiheissa. Metodologisista neuvoista haluamme kiittää Kokkolan yliopistokeskuksen tutkija Jouni Kaipaista. Lisäksi kiitämme Kokkolan kaupunkia ja Kokkolan työvoimatoimistoa yhteistyöstä ja mahdollisuudesta päästä tutkimaan tätä aihetta perusturvan ja työvoimahallinnon rekisteritietojen avulla. Tämän tutkimuksen tekemistä varten olimme työstämme

opintovapaalla, jonka osaltaan mahdollisti Keski-Pohjanmaan kulttuurirahaston Anders Chydeniuksen rahastosta saamamme apuraha, josta kiitos.

2. PITKÄAIKAISTYÖTTÖMYYS

1990-luvulta näihin päiviin työttömyyttä on tutkittu varsin paljon eri tieteen aloilla muun muassa yhteiskuntatieteissä ja taloustieteissä. Tässä tutkimuksessa pitkäaikaistyöttömyyttä ja sen seurauksia kuvataan eri tutkimusten valossa, joissa pitkäaikaistyöttömyys on voitu määritellä eri tavoin. Tilastokeskuksella ja työvoimahallinnolla on omat määritelmänsä pitkäaikaistyöttömyydelle. Tässä tutkimuksessa tarkoitamme pitkäaikaistyöttömillä kuntouttavan työtoimintalain mukaista määritelmää eli pitkäaikaistyöttömiksi määrittyvät työttömät, joille on tehty aktivointisuunnitelma.

Tyypillisesti työttömyyttä on tutkittu sekä kansantaloudellisena että sosiaalisena ongelmana. Esimerkiksi yhteiskuntatieteellistä tai yhteiskuntatieteellisesti orientoitunutta tutkimusta työttömien selviytymisestä, syrjäytymisestä ja merkitysvarannoista on tehty työttömyydestä yleisesti ja erityisryhmiin kohdennetusti. Työttömyyttä koskevista tutkimuksista Kortteisen ja Tuomikosken vuonna 1998 julkaisema tutkimus ”Työtön” on keskeinen. Pitkittyneen työttömyyden mukana tulee usein mahdollisuuksien kapeutumista, esimerkiksi taloudellisen tilanteen heikkouden ja sosiaalisten suhteiden vähenemisen takia. Kyse on tuskin yksiselitteisestä syy-seuraussuhteesta vaan pikemminkin monimuotoisesta ongelmapyyhdestä. Pitkäaikaistyöttömät eivät kuitenkaan ole yhtenäinen ryhmä, vaan jokaisella työttömällä on oma elämäntarinansa.

1990-luvun alun lama-aikana työttömyys ryöpsähti käsiin. Tuolloin elettiin massatyöttömyyden aikaa ja työttömäksi joutumisen todennäköisyys kohtasi useampia ihmisiä. Massatyöttömyyden aikana työttömyys oli yleisesti hyväksyttävämpää sen koskettaessa useita ihmisiä. Lama on kuitenkin ohitettu ja Suomessa on eletty jo vuosia nousukautta, virta pitkäaikaistyöttömyyteen jatkuu kuitenkin edelleen, eikä siis ole vain laman peruja (Aho, 2005a, 21). Laman vaikutusta ei silti voi ohittaa, vaan se jätti pysyvät jäljet monien ihmisten elämään. Työttömiksi vuosien 1992–1994 joutuneista neljäsosa päätyi pitkäaikaistyöttömiksi. Sitä vastoin 1990-luvun loppupuolella työttömiksi jääneillä on ollut jo paremmat mahdollisuudet. Pitkäaikaistyöttömien mahdollisuudet löytää töitä ovat kuitenkin

alhaiset. Tämän vuoksi työttömyys päättyy todennäköisemmin johonkin muuhun kuin työllistymiseen. Erityisesti laman aikana työttömiksi jääneistä pitkäaikaistyöttömistä suuri osa siirtyi aktiivisen työvoimapolitiikan piiriin. Lisäksi vain harva tukitoimiin osallistuva löysi töitä, joten iso osa heistä päätyi uudelleen työttömiksi. (Verho, 2005, 97–98.)

Huolimatta työllisyyden pitkästä lähes yhtäjaksoisesta kasvusta vaikeasti työllistyvien määrä on edelleen korkea. Vaikeasti työllistyvien määrä on seurasta sekä 1990-luvun laman aiheuttaman työttömyyden pitkittymisestä että jatkuvasta tulovirrasta pitkäaikaistyöttömyyteen. Kortteinen ja Tuomikoski (1998) toteavat laman jälkimainingeissa 1990 – luvun lopulla ilmestyneessä tutkimuksessaan ”Työtön”, että työttömien enemmistö on toistaiseksi selvinnyt varsin kohtuullisesti, mutta samalla huono-osaisuus on alkanut kasautua. Nykyään puhutaan yhteiskunnan polarisoitumisesta, tämä polarisoituminen on heidän mukaansa nähtävissä myös työttömien keskuudessa. Kortteisen ja Tuomikosken tutkimuksen aikoihin lama oli jo ohitettu, mutta se oli ajallisesti lähellä. Nyt lama on kaukana takanapäin, mutta on edelleenkin varmasti osa monen pitkäaikaistyöttömän historiaa.

Kortteinen ja Tuomikoski (1998, 166–169) näkevät työttömyyden pitkittymisen vaikuttavan olennaisesti ongelmien kasvuun. Kuitenkin, jos ihmisten elanto on turvattu ja yhteisyyssuhteet kunnossa, työttömät kestävät - ainakin terveytensä puolesta - työttömyytensä pitkittymistä varsin hyvin. Vasta kolmen yhtäjaksoisen työttömyysvuoden jälkeen tavalla tai toisella ongelmaisten työttömien osuus kasvaa noin puoleen. Tämäkin tieto tukee mielestämme jo käsitteeksi muodostuneen varhaisen puuttumisen merkitystä myös työttömyyden hoidossa.

Työttömyys on entistä lujemmin kiinni huono-osaisuudessa. Tämä liittyy nimenomaan työttömyyden pitkittymiseen. Huono-osaisuus työttömien keskuudessa on lisäksi kasautunut sellaisille ihmisille, joiden lähtöasema eli työttömyyttä edeltävä työmarkkina-asema on ollut keskimääräistä heikompi. Työttömyys iskee edelleen keskimääräistä useammin sellaisiin ihmisiin, jotka ovat taustaltaan työväenluokkaisia ja joilla on matala koulutus ja aiempia työttömyyskokemuksia. Lähtöasemaltaan huono-osaiset myös selviytyvät työttömänä lähtöasemaltaan hyväosaisia heikommin ja heidän osuutensa työttömien keskuudessa kasvaa

työttömyyden pidetessä. Sosiaalisen tuen puute, talouden pettäminen ja heikkenevä terveys kytkeytyvät työttömyyden pitkittymiseen ja toisiinsa. (Kortteinen ja Tuomikoski 1998, 166, 174–175.)

Kortteisen ja Tuomikosken (1998, 179) tutkimuksen aikoihin he totesivat huono-osaisuuden koskevan toistaiseksi vain pitkäaikaistyöttömien vähemmistöä. Tämän vähemmistön osuuden ja määrän he näkivät kuitenkin jo tuolloin olevan kasvussa työttömyyden pitkittymisen myötä. Tutkimuksen nojalla ne ihmiset, jotka maan aiempien vuosikymmenten suotuisa kehitys on imenyt mukaan työvoiman alimmaksi kerrokseksi tai marginaaliksi, oli tuolloin putoamassa ja heistä oli muodostumassa uusi, pysyväistyöttömien ryhmä.

Kortteisen ja Tuomikosken tutkimuksen aikoina aktivointipolitiikka ei ollut vielä lyönyt Suomessa itseään läpi, vaikka jo tuolloin sosiaali- ja työvoimapolitiikkaa keskustelua oli viime vuodet hallinnut ajatus kannustavuudesta. Kannustavaa politiikkaa perusteltiin ajatuksella siitä, että ilman kiihokkeita työttömät vain nostavat korvauksiaan. Kortteinen ja Tuomikoski tulkitsevat yhden tutkimuksensa keskeisen tuloksen perustelevan juuri tätä pelkoa. Paluu palkkatyöhön ei ole työttömän selviytymisen kannalta välttämätöntä, riittää, jos on toimivat yhteisyssuhteet ja jos talous pysyy edes kohtuullisessa kunnossa. He kysyvätkin, eikö tämä samalla merkitse sitä, että on aito sosiaalinen perusta riippuvuuskulttuurin syntymiselle. Toisaalta työttömän aseman suhteellinen heikkous kannustaa etsimään töitä, mutta jos työttömyys pidentyy ja ahdinko kasvaa, jossakin vaiheessa saavutetaan raja, jonka jälkeen lisäahdinko ei enää kannusta vaan vaikuttaa pikemminkin syrjäytymistä edistävästi. (Kortteinen ja Tuomikoski 1998, 180.)

Vastausta työttömien selviytymistä koskevaan ongelmaan Kortteinen ja Tuomikoski etsivät myös kansalaisyhteiskunnasta todeten kuitenkin sen riittämättömäksi: nojaaminen kansalaisyhteiskunnan sisäisiin sosiaalisiin resursseihin ei juuri pysty estämään eriarvoisuutta kärjistymästä. Sen vaikutus on heidän mukaansa pikemminkin päinvastainen. Ne jotka eniten apua tarvitsisivat, ovat myös kansalaisyhteiskunnan sisällä heikoimmassa asemassa. Pitkittyneeseen työttömyyteen liittyy sellaista huono-osaisuutta, jota tuskin on mahdollista

hoitaa markkinaehtoisesti tai kansalaisyhteiskunnan voimin. Yhteenvetona tutkimuksensa tuloksista Kortteinen ja Tuomikoski toteavat, että jos tahdotaan estää huono-osaisuuden kasautumista, ensisijaista olisi pitää huolta siitä, että sosiaaliturvan pohjimmainen taso olisi turvallinen ja riittävä. (Kortteinen ja Tuomikoski 1998, 181–182.)

Uskomme pitkäaikaistyöttömyyden rakenteen muuttuneen Kortteisen ja Tuomikosken tutkimuksen ajoista siten, että heidän mainitsemansa työttömien polarisoituminen on edelleen syventynyt. Yhä selkeämmin on nähtävissä erittäin vaikeasti työllistyvien työttömien ryhmä, joille on kasaantunut myös muita talouteen, terveyteen ja elämänhallintaan liittyviä ongelmia. Työttömille kasaantuvista ongelmista on saatu tutkimustuloksia niin kansainvälisesti kuin kotimaassakin. Ongelmat liittyvät terveyteen, talouteen ja sosiaaliseen tilanteeseen. (Kalimo & Vuori 1992, 29.)

Ylipäättään työmarkkinoilla epävarmuus on pysyvästi lisääntynyt, josta kertoo muun muassa alkavien työttömyysjaksojen määrän pysyttelemisen lamavuosien tasolla (Honkanen, 2007, 34). Korkea työttömyys on yleiseurooppalainen ongelma, joka lisää riskiä työttömyyden jäämisestä aiempaa korkeammalle tasolle pysyvästi (Kortteinen ja Tuomikoski, 1998, 13). Kun syrjäytymisprosessi yksilö- ja perhetasolla kerran on lähtenyt liikkeelle, sen katkaisu on hyvin vaikeaa (Ritakallio, 1994, 188). Pitkäaikaistyöttömyys on jo sinänsä riskitekijä ihmisen hyvinvoinnille. Selkeä seuraus pitkittyneestä työttömyydestä on taloudellisen tilanteen heikkeneminen.

Pitkäaikaistyöttömyyden kaksi merkittävää riskitekijää ovat ammatillisen koulutuksen puute ja ikä. Kokon (2001) tutkimuksen mukaan pitkäaikaistyöttömiksi joutuivat muita useammin ne nuoret, jotka eivät jatkaneet ammatillisia opintojaan. Suomessa 55–59-vuotiaitten työttömyysaste on korkeampi kuin muissa OECD-maissa. Ikääntyneiden työttömyys on huomattavasti yleisempää ja pitkäkestoisempää kuin nuorten. Osa tästä selittyy ns. työttömyyseläkeputkijärjestelmällä, jonka kautta moni siirtyy eläkkeelle. Kokkolan seutukunnassa ikääntyvien yli 55-vuotiaiden työllisyysaste on alhaisin Pohjanmaan TE -keskuksen alueella. (Pihlaja 2005, 31, 109.) Suomessa ruotsinkielisten suhteellinen osuus

työttömistä on suomenkielisiä matalampi. Ruotsinkielisten työttömyys on pienempi myös alueilla, joissa suomenkielisiä on enemmistö. Syitä ilmiöille on löydetty vain rajallisesti. Ilmiö ei ole yhteydessä ainakaan ikään, koulutustasoon tai asuinpaikkaan. Perhesuhteisiin liittyvät tekijät näyttäisivät ainakin osaltaan vaikuttavan asiaan. (Saarela & Finnäs 2005, 498, 511.)

Verhon mukaan työttömyyden keston tutkimuksessa yksi tärkeimmistä käsitteistä on duraatoririippuvuus. Sillä tarkoitetaan työllistymistodennäköisyyden riippuvuutta kuluneen työttömyysjakson pituudesta. Toisin sanoen, mitä pidempään henkilö on ollut työttömänä, sitä vaikeampaa hänen työllistymisensä on. Aktivointipolitiikan näkökulmasta on tärkeä tietää, milloin työllistymisen todennäköisyys laskee, jotta tukitoimenpiteet voidaan suunnata mahdollisimman tarkoituksenmukaisesti. Jos duraatoririippuvuutta ei ole, on vähemmän merkityksellistä, missä työttömyyden vaiheessa esimerkiksi koulutusta tarjotaan. Toisaalta jos työllistymistodennäköisyys tippuu vuoden työttömyyden jälkeen, niin tukitoimia kannattaa suunnata vuoden työttömänä olleisiin. On kuitenkin hankala päätellä, milloin havaittu duraatoririippuvuus on todellista. Lähtökohtaisesti aktiivisemmat työnhakijat työllistyvät passiivisempia nopeammin, jolloin työttömyyden pitkittyminen liittyy ihmisten erilaisuuteen. (Verho, 2005, 103–104.) Tämä ei saa kuitenkaan tarkoittaa sitä, että erittäin pitkään työttömänä olleet nähtäisiin ryhmänä, johon tukitoimia ei kannata suunnata. Erilaiset tukitoimet, jotka parantavat työllistymisvalmiuksia, lisäävät osallisuutta ja elämänlaatua, ovat tärkeitä.

Avoimille työmarkkinoille työllistyneiden osuus vähenee radikaalisti jo kolmen kuukauden työttömyyden jälkeen ja esim. 12–24 kk työttömänä olleista 40 prosentilla työttömyys päättyy johonkin aktiivitoimenpiteeseen, puolella muuhun syyhyn ja vain 19 prosentilla työllistymiseen suoraan avoimille työmarkkinoille. Yli kaksi vuotta työttömänä olleiden joukosta yli kolmella neljäsosalla työttömyyden päättyminen on todennäköisempää muun syyn kuin työllistymisen tai aktivointitoimenpiteen kautta. (Pihlaja, 2005, 107.)

2.1. Työttömyyden seuraukset yksilötasolla

Yhteiskunnan tasolla työttömyys kasvattaa sosiaaliturvan kustannuksia ja yksilötasolla se on yhteydessä hyvinvoinnin heikkenemiseen. Työttömänä selviytyminen edellyttää riittävää sosiaaliturvaa ja yhteisöllisiä suhteita. Sosiaaliset suhteet voivat olla resurssi, joka edesauttaa terveyden ja työkyvyn ylläpitoa. Työttömyyteen voi kuitenkin liittyä myös ihmissuhteiden vähenemistä, jopa eristäytymistä, mikä taas voi syventää syrjäytymisen kokemusta. (Ala-Kauhaluoma ym., 2004, 123; Kortteinen & Tuomikoski, 1998.)

Työttömille kasaantuu terveydellisiä, taloudellisia ja sosiaalisia ongelmia. Mielen terveyden häiriöt, fyysiset sairaudet, itsemurhat ja laaja-alainen henkinen pahoinvointi ovat työttömille yleisempiä kuin työssä käyvillä. Pitkäaikaistyöttömistä noin joka neljännellä on vajaakuntoisuutta ilmaiseva diagnoosi, mikä on selvästi muita ryhmiä (joka kymmenennellä) enemmän. (Kalimo ja Vuori, 1992, 29; Kortteinen & Tuomikoski, 1998, 17; Ala-Kauhaluoma ym., 2004; Aho, 2005b, 36.)

Taloudellisia ongelmia työttömyys tuo mukanaan kuitenkin vasta työttömyyden pitkittyessä (Taira, 2006, 123). Työttömien toimeentulo-ongelmat ovat selvästi lisääntyneet. Pitkäaikaistyöttömyys on nykyisin merkittävin köyhyysriskin lähde, ja siten työttömyyttä vähentämällä voidaan samalla vaikuttaa köyhyyteen. Pitkäaikaistyöttömät ovat yleensä oikeutettuja vain työttömyysturvan vähimmäistasoon. Tästä syystä pitkäaikaistyöttömät ovat aiempaa useammin myös toimeentulotuen asiakkaita. (Suoniemi, 2005, 71.)

Poutasen pitkäaikaistyöttömyyttä käsittelevässä tutkimuksessa todetaan, että osa pitkittyneen työttömyyden kielteisistä vaikutuksista oli yhteisiä kaikille pitkäaikaistyöttömille, jotkut vain osalle heistä. Työllistystoimenpiteistä oli apua vain osalle pitkäaikaistyöttömiä. Tätä Poutanen selitti kohdejoukon monimuotoisuudella. (Poutanen, 2000, 117.)

Olemme käyttäneet apuna Poutasen kuvaamia pitkäaikaistyöttömyyden tyyppejä osaltaan kuvatessamme omaa tutkimusaineistoaamme. Poutanen määrittelee tutkimuksessaan pitkäaikaistyöttömyyden tyyppejä seuraavasti: 1) Nousijoilla sekä sisäinen että ulkoinen

elämänhallinta onnistuvat ja myös paluu työelämään onnistuu. Poutasen omassa tutkimuksessa tämä ryhmä on teoreettinen, koska hänen aineistossaan ei ole työelämään palanneita pitkäaikaistyöttömien joukossa. 2) Sopeutujilla sisäinen elämänhallinta onnistuu, mutta ulkoinen ei onnistu. Sopeutajat eivät useinkaan koe palkkatyötä välttämättömäksi vaan tyytyvät työttömyystilanteeseen, mikäli toimeentulo on taattu. Työ on heille enemmän velvollisuus kuin esimerkiksi ihmissuhteiden tai sosiaalisen pääoman lähde. He eivät välttämättä tarvitse kompensatiota muilla elämänalueilla voidakseen kohtuullisen hyvin työttömänä. 3) Turhautujilla sisäinen elämänhallinta ei onnistu, mutta ulkoinen onnistuu. Palkkatyö on heille väline- ja itseisarvo. He eivät saa tyydytystä työllistämistöistä vaan palkkatöistä avoimilla työmarkkinoilla. Vaikka he pystyvätkin löytämään kompensatioita työttömyydestä johtuville hyvinvoinnin vajeille, työn puute ei ole kokonaan kompensoitavissa muilla elämänalueilla esimerkiksi hyvillä ihmissuhteilla. 4) Syrjäytyjillä on ongelmia sekä sisäisessä että ulkoisessa elämänhallinnassa. Syrjäytymistä ilmenee samaan aikaan monilla eri hyvinvoinnin alueilla ja elämänhallinnassa on puutteita useilla eri elämänalueilla. (Poutanen 2000, 77, 82–83.)

2.2. Työttömyys ja kannustinloukut

Erilaisia muutoksia sosiaaliturvajärjestelmään on tehty runsaasti 1990-luvulla ja 2000-luvun alussa. 1990-luvun puolivälissä lamavuosina tavoitteista etualalla oli sosiaalimenojen säästäminen. Sittemmin muutoksilla on pyritty kannustamaan työttömiä aktiivisemmiksi, toisaalta joiltakin osin parantamaan työttömien ja muiden pienituloisten taloudellista asemaa. Arviointitutkimukset eräistä uudistuksista kertovat, että ne ovat hyvin heikosti – jos ollenkaan lisänneet pitkäaikaistyöttömien työllistymistä avoimille työmarkkinoille. Tämä koskee lakia kuntouttavasta työtoiminnasta ja toimeentulotuen etuoikeutetun ansiotulo-osan kokeilua. (Hiilamo ym. 2004, Ala-Kauhahuoma ym. 2004.) Perusturvan varassa olevien työttömien samoin kuin toimeentulotukea saavien kotitalouksien määrä on pienentynyt vain hitaasti. (Honkanen 2006, 39.)

Keskustelu sosiaaliturvan kannustavuudesta eli siitä, miten se ehkäisee tai rohkaisee työn

etsimistä, leimaa sekä työllisyys- että sosiaalipoliittista keskustelua. Eri maiden sosiaaliturvaa on ryhdytty systemaattisesti seuraamaan ja vertaamaan ”kannustavuuden näkökulmasta”, jättämällä sivuun tai toissijaiseksi kysymys siitä, miten riittävää sosiaaliturva on ja miten se vaikuttaa kansalaisten hyvinvointiin. Myös sosiaaliturvan tason yhteys yhteiskunnan taloudellisiin voimavaroihin sivuutetaan helposti tässä keskustelussa. OECD ja IMF:n suosituksissa annetaan eri maiden hallituksille varsin suorasanaisia ohjeita sosiaaliturvan tason alentamiseksi. Esimerkiksi IMF:n työvaliokunnan Suomea koskevassa kannanotossa heinäkuulta 1997 todetaan, että avokätiset sosiaaliturvaetuudet ovat työttömyyden alentumisen keskeinen este. (Honkanen 2007, 222.)

Mielestämme kannustavuuden näkeminen suppeasti pelkkänä taloudellisena kannustavuutena on ”yksisilmäistä”. Pahimmillaan se voi johtaa sosiaaliturvan madaltamiseen kauttaaltaan ja kurjistaa entisestään työttömien elämää. Sosiaaliturvan minimitaso tulee olla kohtuullinen, kuitenkin niin, että työn tekeminen on aina kannattavaa.

Toimeentulotukikokeilun loppuraportissa – jossa selvitettiin mahdollisuuksia siirtää toimeentulotuen käsittely Kelalle - Haapola ja Mäntysaari (1997, 84–85) vastaavat työnteon kannattavuuteen yhteenvedonomaaisesti, että pienituloisen palkansaajaperheen käytettävissä olevat tulot saattavat jossain elämänvaiheissa, joissa talous on kaikkein tiukimmillaan, jäädä lähelle toimeentulotuen takaamaa tasoa. Keskimäärin ottaen työssäkäynti kuitenkin kannattaa selvästi.

Useimmiten taloudellinen avustaminen ja sosiaalityö eivät liity yhteen niin kiinteästi kuin Pohjoismaissa. Ammatillinen sosiaalityö on esimerkiksi Englannissa ja Yhdysvalloissa syntynyt paljolti julkisen köyhäinhoidon kritiikkinä, kun taas Suomessa ja ehkä myös muissa Pohjoismaissa sosiaalityöntekijäkoulutus syntyi pikemminkin köyhäinhoidon tarpeista, ja yhteys on edelleen vahva. Sosiaalityön ja sosiaaliavun yhteen liittämisen takana on ajatus avustuksen saajien aktivoinnin tarpeesta, jossa aktivointia voivat toki tehdä muutkin toimijat kuin sosiaalityöntekijät. (Haapola ja Mäntysaari 1997, 89.)

Sosiaaliturvan muuttuminen vastikkeelliseksi on ollut yleinen trendi niin Euroopassa kuin sen

ulkopuoolellakin. Haapola ja Mäntysaari esittelevät (1997, 90–91) tarveharkintaisen vähimmäisturvan ja sosiaalityön suhdetta Isossa-Britanniassa, Saksassa, Ranskassa ja Tanskassa. Esimerkiksi Isossa-Britanniassa sosiaalityö ja viimesijainen taloudellinen tuki erotettiin toisistaan 1948. Viimeisimmät uudistukset ovat entisestään vahvistaneet tarveharkinnan asemaa julkisessa sosiaaliturvassa. Kehitys kulminoitu vuoden 1988 sosiaaliturvauudistukseen, joka merkitsi lopullista eroamista Beveridge-suunnitelman periaatteista sekä pesäeroa sosiaalivakuutuksen keskeisestä roolista sosiaaliturvan takaajana. Saksassa viimesijaiseen taloudelliseen tukeen sisältyy aktiivisuusvelvoite, joka muistuttaa Suomen toimeentulotukilakiin välillisesti sisältyvää periaatetta: avunsaajan tulee pyrkiä parhaansa mukaan huolehtimaan omasta ja lähiomaistensa toimeentulosta. Tämän on tulkittu merkitsevän työnhakuvelvoitetta ja työn vastaanottamisvelvoitetta. Saksassa laki velvoittaa kunnat avustamaan asiakasta työn haussa. Kyse on ennen muuta siitä, että aktiivisella työllistämällä halutaan vähentää asiakkaiden riippuvuutta sosiaaliavusta ja edistää sosiaalista integraatiota.

Suomessa sosiaaliturvaan liittyviä kannustinongelmia on tutkinut muun muassa Stakesin tutkija Antti Parpo. Parpon tutkimuksessa lähes 13 prosentilla työttömistä työllistyminen kokoaikaiseen työhön ei lisännyt olennaisesti kotitalouden tuloja. Erityisesti tämä kohdistuu pienituloisiin, yksinhuoltajiin, nuoriin kotitalouksiin ja parisuhteessa eläviin lapsiperheisiin. Parpon mukaan työttömyysloukkuja laajamittaisena ongelmana on kuitenkin liioiteltu, useimmiten työllistyminen kokoaikaiseen työhön on taloudellisesti palkitsevaa. Hän toteaa tuloloukkojen purkamisella olevan vaikutusta lyhyiden työsuhteiden kautta saadun taloudellisen hyödyn näkökulmasta. Työllistymisen näkökulmasta on tärkeämpää poistaa työttömyysloukkoja ja kannustaa vastaanottamaan kokopäiväistä työtä. Tulonsiirtojärjestelmän kannustinloukkojen poistaminen kohdistuu vaikutuksiltaan työvoiman tarjontaan. Työttömien työllistyminen on sidoksissa sen lisäksi työvoiman kysyntään. Mahdollisuuksien tasa-arvon lisääntyminen kannustavamman tulonsiirtojärjestelmän kautta ei voi toteutua, mikäli työmarkkinoilla ei ole kysyntää työttömän työpanokselle. (Parpo 2004, 92, 184–185.) Jaamme Parpon käsityksen, jonka mukaan sosiaaliturvaan yksinomaan passivoivana tekijänä tulee suhtautua kriittisesti, työ saatujen tulojen lisäksi tuo sosiaalisia

suhteita ja jäsentää vapaa-aikaa sekä mahdollistaa yhteiskunnallisesti hyväksytyt tavat hankkia elantonsa.

Parpon tutkimuksessa on huomioitu kannustinnäkökulmasta tulonsiirtojen ja palkkatulojen vaikutuksia kotitalouden tuloihin. Tutkimuksessaan hän ei kuitenkaan huomioi ulosotossa olevien velkojen vaikutusta työnteon kannustavuuteen. Osalla työttömistä on mitä todennäköisimmin myös ulosottoon menneitä velkoja. Velkaisuus on yksi työn vastaanottamisen kannustavuutta heikentävä tekijä. (Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 2001, 84–87).

Yleinen palkkataso ei selitä työttömyyden kasvua. Esimerkiksi Suomessa työpaikkojen väheneminen on ollut suurinta niillä aloilla, jotka ovat perinteisesti matalapalkkaisia (metsätyö). Uusi teknologia korvaa helpoiten sellaisia rutiinitöitä, joiden tekemiseen tarvitaan vähän ammattitaitoa ja joissa siihen liittyen on matala palkkataso. Tässä piilee yksi kannustamista korostavien oppien heikkouksista. Pienituloisia köyhiä voidaan kannustaa sellaisiin töihin, joita on helppo hävittää uudella tekniikalla. Teknologia toisaalta hävittää työpaikkoja myös aloilta, joilla on korkea palkka- ja koulutustaso. Toisia töitä, vaikka rutiiniluonteisiakin on vaikea automatisoida. Tällaisia töitä on yleensä palvelualoilla. (Honkanen, 2007, 137.) Työmarkkinat ovat muuttuneet teknologian kehittyessä valtavasti eikä kehityksen vaikutukset ole yksinomaan positiivisia. Osalla sopeutuminen kokoajan muuttuviin työelämän vaatimuksiin ei ole onnistunut ja heikoimmassa työmarkkina-asemassa olevat ovat syrjäytyneet työmarkkinoilta.

Kannustinloukkopuheet ovat saaneet osakseen myös kritiikkiä, muun muassa Hiilamo kritisoi voimakkaasti fiktiivisiä kannustinlaskelmia ja niiden kykyä kuvata sitä, miksi ihmiset käyvät töissä. Kannustavuus kun ei ole vain sitä, miten kotitalouden tulot muuttuvat, vaan myös työssäkäyntiin sosiaalisesti kannustavat tekijät tulisi huomioda (2003, 88). Erilaisten pitkäaikaistyöttömille suunnattujen tukimuotojen avulla monelle työttömälle avautuu mahdollisuus päästä osalliseksi työelämään. Työelämän kautta syntyvällä osallisuudella voi olla työttömän elämänhallinnalle suuri merkitys.

Talouteen liittyviä ongelmia voidaan kuvata esimerkiksi toimeentulotuen tarpeena tai velallisuudella. Ylivelkaantuneisuus on suhteellinen käsite, joka voidaan määritellä subjektiivisten ja objektiivisten mittareiden avulla. Objektiivista ylivelkaantuneisuutta voidaan mitata muun muassa maksuhäiriömerkinnöillä, ulosotoilla tai velkajärjestelyllä. Me käytämme gradussamme velallisuuden mittarina ulosoton kyselymerkintää, josta jää jälki työnhakijarekisteriin.

Yleisimmät syyt ylivelkaantuneisuuteen ovat konkurssista jääneet yrityksen velat, yllättäen maksettaviksi langenneet takausvelat tai sairauden tai työttömyyden myötä oleellisesti huonontunut velanmaksukyky. Ylivelkaantuneisuus johtaa pitkään jatkuvaan erittäin tiukkaan taloudelliseen tilanteeseen ja pahimmillaan elinikäiseen ulosottoon. Koko perheeseen heijastuva ahdinko, henkiset paineet ja kannustimien häviäminen lisäävät velallisten syrjäytymisriskiä. Suurimmissa uhassa syrjäytyä ovat ne, jotka ovat jääneet velkakierteeseen, elinikäiseen ulosottoon tai velkajärjestelyn ulkopuolelle. Velkajärjestelyistä karsiutuneiden kannustimet työntekoon ja oman aseman paranemiseen jäävät pieneksi, jos vähäinenkin tulonlisäys menee lähes kokonaan ulosoton kautta sellaisen velan maksuun, jota ei välttämättä ole mahdollista maksaa takaisin velallisen eliniän aikana. (Valtioneuvoston julkaisusarja 2001, 84, 86–87.)

3. AKTIVOINTIPOLITIikka

Aktivointipolitiikka on käsite, joka on sekä ideologiaa että teoreettisesti perusteltua. Julkusen mukaan käsitteen taustalla käydyt keskustelut ovat liittyneet huoleen sosiaalipolitiikan yhteiskunnalle aiheutuvista kustannuksista, sosiaaliriippuvuudesta, työllisyydestä sekä työttömyyden inhimillisistä kustannuksista. Aktivoinnista on tullut keino ehkäistä ja korjata työttömyyden vaikutuksia yksilötasolla, lisätä sosiaalista osallisuutta sekä rakentaa uusia mahdollisuuksia. Aktivoinnin kautta vähimmäisturvaan on liitetty vastikkeellisuutta ja ehdollistamista. Aktivoinnin ei uskota onnistuvan vain kannustamisen ja kehotusten avulla, vaan tarvitaan myös työtöntä itseään velvoittavia aktivointitoimia. Samalla kun vastikkeettomien etuuksien jakamista on kritisoitu, on yleinen solidaarisuuden tunne työttömiä, syrjäytyneitä ja köyhiä kohtaan vähentynyt. Työn merkityksen korostaminen tulonsiirtojen sijaan ja sosiaaliturvan muutokset työn tekemistä kannustavaan suuntaan, käsitteinä ”työystävällinen”, työllisyysystävällinen tai workfare – politiikka on lyönyt itsensä läpi hiukan eri muodoissa länsimaissa 1990-luvulla. Anglosaksisissa maissa keinoina ovat olleet esimerkiksi toimeentulotukeen liittyvä vastikkeellisuus, kun taas pohjoismaissa on painotettu työlinjaa. (Julkunen 2006, 206–207, Julkunen 2005, 352–354.)

Aktivointiohjelmilla on Giertzin (2004, 25) mukaan moraalinen funktionsa. Sosiaaliturvajärjestelmässä saatetaan aina epäillä tuen hakijaa vilpillisyydestä ja hakijoista täytyy etsiä ne, jotka tuen ansaitsevat eli jotka tekevät parhaansa etsiessään työtä, mutta epäonnistuvat työn saamisessa. On mahdotonta arvioida hakijan moraalialue oikeudenmukaisesti, joten työtesti on tehokkain tapa tukeen oikeutettujen valikoimiseen. Voidaan olettaa, että työstä kieltäytyvät eivät ole tuen tarpeessa.

Työtestin tilalle Julkunen (2006, 212) ehdottaa, eikö ”hyväosainen keskiluokka voisi olla tyytyväinen siihen, että joku minimi toimeentulon ”vastikkeeksi” elää kunnolla, kasvattaa lapsensa, pitää huolta ympäristöstään, auttaa omaisia ja läheisiä, kehittää niukkaa ja ympäristöä säästävää elämäntapaa, pitää yllä second hand- taloutta ja pienentää kaatopaikkojen kuormitusta, on varastamatta, kerjäämättä ja häiritsemättä – siis suostuu

ottamaan kannettavaksi rakenteellisen työttömyyden, ylimääräisten ihmisten ja köyhyyden taakan.” Itse katsoisimme asiaa hieman toisesta näkökulmasta. Mikäli Julkunen tarkoittaa, että oikeus tukeen eri yksilöiden välillä pitäisi erikseen arvioida edellä mainituin kriteerein, olisi oikeutta tukeen erittäin vaikea arvioida. Sosiaalityön näkökulmasta erilaisin aktivointipoliittisin keinoin pyritään auttamaan kaikkia pitkäaikaistyöttömiä riippumatta heidän elämäntavastaan. Aktivointipoliittisin keinoin autetaan myös siis niitä, jotka eivät hoida lapsiaan ja kierrätä. Eikö yhteiskunnan velvollisuuksiin jo solidaarisuuden nimissä ole yrittää auttaa näitä rakennetyöttömyyden taakan kantajia ja yrittää parantaa heidän tilannettaan? Monelle lyhyemmätkin katkokset työttömyyteen ovat merkityksellisiä niin taloudellisesti kuin sosiaalisesti.

Suomessa työtesti tarkoittaa sitä, että pitkäaikaistyöttömällä on elämäntavastaan riippumatta oikeus työttömyysturvaan ilman karensseja, jos hän osallistuu aktivointisuunnitelmaan sekä yhdessä sovittuihin toimenpiteisiin. Toisaalta, vaikka pitkäaikaistyötön olisi naapureidenkin mukaan erityisen kunnollinen kansalainen, voidaan työmarkkinatukioikeus evätä tai hän voi saada määräaikaisen karenssin, jos hän ei täytä lain asettamia velvoitteita. Toisin sanoen työtesti on eräs tapa erotella pohjoismainen aktivointipolitiikka anglosaksista alkuperää olevasta workfaresta. Moraalinen funktio on kuitenkin molemmissa järjestelmissä. Aktivointipolitiikka lähtee siitä, että terveet työkäiset ihmiset ovat työssä ja saavat sitä kautta elantonsa. Anglosaksissa maissa saatetaan turvaa antaa vain esimerkiksi yksinhuoltajille, jotka ovat työttömiä, jolloin elämäntapaan liittyvät valinnat vaikuttavat yhteiskunnan turvan saantiin. Tällaista erottelua ei ole Suomen työttömyysturvajärjestelmässä. Vaikka Julkunen (2006, 231) näkee viimeisen kymmenen vuoden ajan noudatetun työvetoisen linjan jollakin tapaa uutena, kyse ei ole siis uudesta keksinnöstä, vaan Giertzin (2004, 21- 22) mukaan siitä on keskusteltu ja sitä on harjoitettu viimeisen 500 vuoden ajan. Tavallista oli, että terveillä työkäisillä ei joko ollut oikeutta sosiaaliturvaan tai heitä velvoitettiin työntekoon.

Saaren (1996, 49) mukaan suomalaisessa keskustelussa 90-luvun lopussa sosiaalisten oikeuksien merkitys korostui suhteessa velvollisuuksiin. Tämä merkitsi sitä, että erilaiset asiantuntijat, tutkijat, poliitikot sekä kansalaiset korostivat nimenomaan oikeuksia, silloinkin

kun kyse oli selvästi etuoikeuksista, mutta velvollisuuksien pohtiminen jäi taka-alalle. Käytännössä tämä näkyi siten, että sosiaalisten tulonsiirtojen ja yhteiskunnan palvelujen kuluttamista ei pidetty enää leimaavana. Päinvastoin riippuvuus sosiaalisista tulonsiirroista ja yhteiskunnallisista palveluista oli kansalaisuuden luonnollinen ja hyväksyttävä osa. Muun muassa aktivointipolitiikan kautta on keskustelu velvollisuuksista alkanut uudelleen, mutta kyse ei siis ole uudesta asiasta, vaan työikäisten sosiaaliturvaan liittyvät asiat ovat aina olleet vaikeita.

Saari (1996, 26–27) toteaa sosiaalipolitiikan rahoituksen perustuvan ainakin jossain määrin vapaamatkustaja- ja tahdonheikkousongelmien vuoksi positiivisiin ja negatiivisiin kannustimiin, porkkanoihin ja keppeihin. Vapaamatkustamisella hän tarkoittaa ihmisten pyrkimystä tehdä itse mahdollisimman vähän samalla, kun omaa hyötyä ja etua pyritään kaikin keinoin maksimoimaan. Tahdonheikkoudella hän viittaa ihmisten lyhytnäköisyyteen; nopeasti saatu hyöty tai etu vie voiton tilanteessa, jossa ihmisen omat valinnat ja toiminta aiheuttaa hänelle itselleen kuitenkin pitkällä tähtäimellä haittaa. Mielestämme aktivointipolitiikan ihmiskäsitys ei rakennu pelkästään käsitykseen yksilöstä tahdonheikkoudesta kärsivänä vapaamatkustajana. Myöskään pelkkä taloudellinen hyöty ei riitä työn tekemisen perusteluksi. Työ merkitsee ihmisille paljon muutakin, kuten omanarvontuntoa, osallisuutta ja sosiaalista statusta. Sekä työtätekevissä että työttömissä on yksilöitä, jotka pyrkivät maksimoimaan omaa etuaan, mutta aktivointityön lähtökohdaksi siitä ei ole.

Taloustieteellisen teorian mukaan ihmiset tekevät työtä saadakseen taloudellista etua, kun taas sosiologisen näkemyksen mukaan työ merkitsee taloudellisen turvan lisäksi osallistumista tai ainakin osattomuuden välttämistä. Pelkistäen taloustiede sanoo, että työssäkäyntiä on verrattava menetettyyn vapaa-aikaan, kun taas sosiologia tuntuu tulkitsevan työn sosiaalisesti oikeudeksi. Poliitiikan valinta kertoo taustalla vaikuttavista teorioista eli siitä, mikä on työn merkitys ihmiselle. Näkemyseroilla on myös yhteiskunnallisia seurauksia. Mikäli työ tulkitaan oikeudeksi ja ihmiset periaatteessa työhaluisiksi, sosiaaliturva voi olla antelias ja siten torjua tehokkaasti köyhyyttä ja syrjäytymistä. Jos työtä pidetään velvollisuutena, sosiaaliturva

voidaan tulkita keinoksi työn välttämiseen. Tästä syystä pelätään sosiaaliturvan johtavan tehottomuuteen, jolloin siihen turvautuisi todellisten avuntarvitsijoiden ohella työtä vieroksuvia vapaamatkustajia. (Hiilamo 2003, 83–89.) Tässä tutkimuksessa näemme työn merkityksen laajana, jolloin työ merkitsee sekä taloudellista turvaa että osallisuutta.

Aktivoinnin käsite voidaan ymmärtää kapeasti, jolloin sillä tarkoitetaan kannustinta, kiihotinta tai työttömälle tarjottua tilaisuutta. Näin määriteltynä työtön nähdään vapaana valitsemaan osallistuuko hän tarjolla oleviin aktivointitoimenpiteisiin, kuten esimerkiksi koulutukseen. Aktivointi on siten lähellä aktiivin työmarkkinapolitiikan käsitettä ja pyrkii lisäämään työn ulkopuolella olevien työllistyvyyttä. Laajempi määritelmä aktivoinnista pitää sisällään edellä mainitun kapeamman määritelmän sekä sen lisäksi rankaisevat tai rajoittavat elementit. Laajennettu käsite pitää sisällään erilaisia keinoja ja menetelmiä, joiden tarkoituksena on lisätä työttömien ihmisten taitoja ja valmiuksia, parantaa heidän mahdollisuuksia työllistyä ja vastata työmarkkinoiden nopeasti muuttuviin tarpeisiin. Näille keinoille on ominaista myös pyrkimys vähentää hyvinvointiriippuvuutta velvoittamalla etuuksien saajia esimerkiksi ilmoittautumaan työttömiksi työnhakijoiksi ja toisaalta lisäämällä ehtoja etuuksien saamiselle. (Heikkilä 1999, 4-5.)

Mielestämme aktivoinnin käsite tulee ymmärtää laajasti, jolloin sekä kannustavia että velvoittavia elementtejä tarvitaan. Suomessa toteutettava aktivointipolitiikka käsittää aktivoinnin laajassa merkityksessä, koska lainsäädäntö ja käytännön toteutus sisältää sekä aktivointiin kannustavia että velvoittavia elementtejä. Lisäksi aktivoinnilla pyritään parantamaan pitkäaikaistyöttömien työllistymisvalmiuksia erilaisten keinojen ja menetelmien avulla.

3.1. Eurooppalainen malli

Angloamerikkalainen workfare -ajattelu on heijastunut myös Euroopan unionin jäsenmaiden aktivointipoliittisiin linjauksiin, mutta EU:n jäsenmaat ovat kehittäneet liberaalista regiimistä olennaisesti poikkeavia ratkaisuja. Kauton mukaan Frank Vandenbroucke muotoilee aktiivisen

eurooppalaisen hyvinvointivaltion siten, että työllistymisen esteitä poistetaan antamalla yksilöllistä ja räätälöityä ohjausta, poistamalla kannustinloukkuja ja tekemällä työteko kannattavaksi sekä tukemalla työmarkkinoille siirtymistä erityisesti työvoimapoliittisin toimenpitein. Erona angloamerikkalaiseen ajatteluun aktiivissa hyvinvointivaltiossa ei korosteta yhteisöjen moraaliin liittyviä kysymyksiä eikä luovuta pysyvistä, tarpeeseen perustuvasta (passiivisesta) tuesta eli sosiaalipolitiikan perinteisistä tehtävistä. Suomelle pyrkiminen kohti tällaista mallia ei merkinne järjestelmän vaihdosta vaan sisällöllistä uudistumista. (Kautto 2004, 26–27.)

Suomessa jokaiselle on taattu tietty miniturvan taso huolimatta siitä, osallistuuko hän aktivointitoimiin vai ei. Aktivointitoimista kieltäytyminen ei merkitse tippumista kokonaan pois sosiaaliturvan piiristä. Toimeentulotukeen oikeutetulta voidaan sen sijaan alentaa turvan tasoa laissa erikseen säädetyllä tavalla.

Sosiaalisen toimintaohjelman (hyväksytyt Komission sosiaalipoliittisessa ohjelmassa, kesäkuussa 2000 ja Nizzan Eurooppa-neuvostossa, joulukuussa 2000) mukaan Euroopan sosiaalinen malli on aktiivinen ja dynaaminen, jossa työllisyydellä ja sen edistämällä on tärkeä rooli. Euroopan unionissa kasvustrategioiden linjauksessa sosiaalipolitiikan osuus on koko ajan kasvanut. Vielä 1990-luvun alussa uskottiin rakenteellisten uudistusten lisäävän työllisyyttä, mutta myöhemmissä linjauksissa on alettu korostamaan aktivoinnin ja instituutioiden merkitystä. Sosiaalipolitiikasta on tullut yksi tuotannontekijöistä. (Saari 2002, 14–19, 126–127.)

Euroopan unionin maita yhdistävät komission (1997) mukaan samanlaiset haasteet, kuten työmarkkinoiden luonteen muutos ja väestön ikääntyminen. Näihin haasteisiin vastataan komission mukaan muuttamalla työllisyys- ja sosiaalipoliittista järjestelmää työllisyyttä korostavaan muotoon. Avainkäsitteenä on työllisyysystävällinen sosiaalipoliittikka. Keinoina nähdään kannustinjärjestelmien muuttamista siten, että tulonsiirto- ja verotusjärjestelmät kannustavat yhdensuuntaisesti työllistymään. Tavoitteena on painopisteen siirtäminen tulonsiirroista aktiiviseen työvoimapoliittiseen suuntaan. Aktivointi tulisi komission mukaan

ulottaa myös tulovähenteisiin eli tarveharkintaisiin etuuksiin, kuten toimeentulo- ja asumistukeen. Kasvustrategian toteutumista jäsenmaissa seurataan erilaisten indikaattoreiden avulla, joista sosiaalinen koheesio liittyy köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen ehkäisyyn. Pitkäaikaistyöttömyys on yksi sosiaalisen koheesion indikaattoreista. (Saari 2002, 126–129.)

Eri maissa järjestelmiä on muutettu eri tavoin, vaikka aktivointi on käsite, joka eri maita yhdistää. Erot syntyvät varmasti osaksi kulttuurierojen, mutta myös erilaisen historian vaikutuksesta. Poutanen (2000, 36) toteaa osan työttömyystutkijoista korostavan voimakkaasti hyvinvointivaltion väliintuloa pohtiessaan kolmen eurooppalaisen maan Ruotsin, Saksan ja Iso-Britannian pitkäaikaistyöttömien hyvinvointitilanteessa havaittavia eroja. Tutkijoiden mukaan ruotsalaisten ja saksalaisten pitkäaikaistyöttömien elämäntilanteet poikkeavat monessa suhteessa suotuisasti englantilaisten vastaavista. Hyvinvointieroja he selittävät ennen muuta maiden välisillä eroilla siinä, miten hyvinvointivaltio kohtaa työttömien ongelmat.

Esimerkiksi Iso-Britanniassa pitkäaikaistyöttömien keskuudessa esiintyy paljon vaikeuksia selvitä perustarpeiden tyydytyksen edellyttämistä hankinnoista kun taas Saksassa ja Ruotsissa pitkäaikaistyöttömien elämäntilanne on paljon parempi. Eroa tutkijat selittävät sillä, että Isossa-Britanniassa sosiaalipolitiikkaa on uudistettu amerikkalaisen mallin mukaiseksi ja siellä korostetaan nykyisin painokkaasti työttömien oman aktiivisuuden merkitystä elämäntilanteiden hallinnassa. Pitkään työttömänä olleiden joukossa on ihmisiä, joilla on elämänhallinnallisia puutteita. Pelkästään oman aktiivisuuden korostaminen ilman riittävää tukea todennäköisesti vain kurjistaa heidän elämäänsä. Aktivointitoimiin tulee tarvittaessa sisältyä erilaisia tukimuotoja, joilla autetaan pitkäaikaistyöttömiä työllistymiseen tai elämänhallinnan parantumiseen tähtäävissä suunnitelmissa ja niiden toteuttamisessa.

Pohjoismaissakin aktivointiohjelmissa löytyy eroavaisuuksia. Ruotsissa ja Tanskassa oikeus ja velvollisuus aktivointiin syntyvät lyhyemmän työttömyyden jälkeen kuin Suomessa ja sen piirissä olevien ajankäyttö on valvotumpaa. Tanskan mallin kohdalla puhutaan enemmän työvoimatoimiston ja sosiaalitoimen yhteistyön lisäämisestä, mutta aivan Suomen kaltaista velvoitetta yhteistyön tekemiseen kunnan ja työvoimahallinnon välillä ei näyttäisi olevan.

Suomessa aktivointisuunnitelmaa tekevät yhdessä pitkäaikaistyöttömän kanssa työvoimahallinnon ja kunnan edustaja, mutta tällaista yhteistyötä ei näyttäisi olevan Ruotsissa ja Tanskassa. Ruotsissa pitkäaikaistyöttömän, joka kuuluu aktivointitakuun piiriin, veloitetaan olevan 40 tuntia viikossa työnhakukeskuksissa. Myös Tanskassa on aikaa koskevaa rajoitusta; siellä pitkäaikaistyöttömän tulee osallistua aktivointitoimenpiteisiin 75 prosenttia aktivointiajastaan. Esimerkiksi työttömän kuuluessa aktivointitakuun piiriin hänen tulee olla aktivointitoimenpiteessä vuoden aikana vähintään 9 kuukautta. (Giertz 2004; Bredgraad ym. 2003; Salonen-Soulié 2003.)

Suomessa pitkäaikaistyöttömän ajankäyttöä ei samalla tavoin valvota tai rajoiteta. Osallistuminen aktivointitoimenpiteisiin sovitaan yhteisen suunnitelman teon yhteydessä ja vaatimuksena on sovituista asioista huolehtiminen. Sovitut asiat voivat pitää sisällään paljon muutakin kuin työvoimahallinnon aktivointitoimenpiteitä esimerkiksi käyntejä talous- ja velkaneuvojalla tai osallistumista päihdekuntoutukseen.

Tanskassa on kiinnitetty erityistä huomiota työvoiman tarjonnan ja kysynnän kohtaamiseen. Usein on niin, ettei pitkäaikaistyöttömän työpanokselle ole kysyntää aktivointitoimenpiteistä huolimatta. Suomessa on keskusteltu sosiaalisten yritysten ja välityömarkkinoiden merkityksestä pitkäaikaistyöttömien tilanteen ratkaisemisessa. Tanskassa korostetaan yhteiskunnan eri toimijoiden yhteistä vastuuta ja uudeksi käsitteeksi ovat tulleet ”tilavat työmarkkinat”. Huomio ei kiinnity enää pelkästään työttömän käyttäytymiseen ja pätevyYTEEN, vaan työmarkkinaosapuolia yritetään saada kantamaan vastuuta pitkäaikaistyöttömien työllistämisestä. Tilavilla työmarkkinoilla pitää olla tilaa myös alentuneen työkyvyn omaaville.

Erilaisia aloitteita ovat muun muassa ikääntyvien tukeminen työssä jaksamiseen, työmarkkinoilta syrjäytymisen ehkäisy sekä uusien, paikallisten toimenpiteiden luominen vaikeasti työllistyvien ryhmien työllistämiseksi. Tilavuuden edistämiseksi on otettu käyttöön erilaisia taloudellisia kannustimia ja paikallisia toimijoita on rohkaistu verkostoitumaan aktivointi- ja työllisyystoimenpiteiden toteuttamiseksi. Verkostoitumisen avulla voidaan

kehittää ratkaisuja, joihin kunta ei yksin pystyisi, sekä vaikuttaa yhtä aikaa monella eri tasolla. Paikallisten toimintasuunnitelmien avulla korostetaan eri toimijoiden vastuuta ja panosta, niin työnantajien, esimerkiksi ikääntyvien työkykytoiminnan ylläpitämisessä kuin työtovereidenkin, esimerkiksi vammaisten työpaikalla selviytymisen tukemisessa. (Salonen-Soulié 2003, 80.)

3.2. Suomen malli

Suomalainen malli käsittää työttömyyden hoidon taisteluksi köyhyyttä ja syrjäytymistä vastaan Eurooppa-neuvoston linjausten mukaisesti. Tärkeimpänä linjauksena ovat työn merkityksen korostaminen parhaana sosiaaliturvan muotona sekä tulonsiirtojen ja palvelujen koordinoinnin merkitys syrjäytymisen vastaisessa taistelussa. (Saari 2002, 292.) Suomen linjaukset pitkäaikaistyöttömyyden hoidossa on kerrottu Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisemassa Sosiaali- ja terveystieteiden strategiat 2010 – kohti sosiaalisesti kestävä ja taloudellisesti elinvoimaista yhteiskuntaa -raportissa. Strategiassa (2001, 16–17) ennakoitaan, että kaikille pitkään työttömänä olleilla ei ole mahdollisuutta työllistyä avoimille työmarkkinoille, jolloin tarvitaan sosiaalisia aktivointitoimia ja huomion kiinnittämistä vähimmäisturvaan.

Eurooppa-neuvoston laatiman työllisyysstrategian pohjalta Suomi on laatinut oman kansallisen työllisyysstrategiansa vuonna 2001. Työllisyyspoliittisista toimenpiteistä annetaan vuosittain selvitys neuvostolle ja komitealle. Suomen omat tavoitteet koskettavat kansallisia työllisyysastetavoitteita, työelämän laadun parantamista, elinikäisen oppimisen strategiaa sekä yhteistyötä työmarkkinajärjestöjen kanssa. Strategian onnistumista tarkastellaan tilastollisten indikaattoreiden avulla. Arvioinnin perustana ovat neljä pilaria (työllistyvyys, yrittäjyys ja työpaikkojen luominen, sopeutuvuus ja yhtäläiset mahdollisuudet miesten ja naisten välillä) sekä yhteensä kymmenen teemaa. Ensimmäisen pilarin muodostaa työllistyvyys, jonka teemoina ovat työttömyyden ehkäisy ja aktivointipolitiikat, veroetusjärjestelmien uudistukset, elinikäinen oppiminen sekä syrjäytymisen ehkäisy. (Kauppi 2002, 242–247.)

Suomen työllisyysstrategian kansallinen arviointi toteutettiin 2001–2002 ja tilannetta verrataan vuoteen 1998. Tuolloin arvioinnin tuloksena todettiin, että työvoimapolitiittisilla ehkäisy- ja aktivointitoimenpiteillä oli ollut positiivinen, välitön vaikutus työttömyysjaksojen lyhenemiseen. Pysyvämpi, pitkän aikavälin vaikutus työllistymisen todennäköisyyteen oli sen sijaan ollut vähäinen. Kokonaistyöllisyystilanne oli parantunut vuoteen 1998 verrattuna, mutta ei riittävästi. Pitkäaikaistyöttömien työllistyminen avoimille työmarkkinoille ei ollut onnistunut kovin hyvin. Koulutustaso on Suomessa vanhimpia ikäluokkia lukuun ottamatta korkea. Koulutukseen on panostettu, mutta työttömien osallistuminen aikuiskoulutukseen on Suomessa melko vähäistä. Työttömyyden katkaisulla ja osallistumisella aktivointitoimenpiteisiin on ollut positiivisia sosiaalisia ja elämänhallintaa parantavia vaikutuksia. (Kauppi, 2002, 248–251.)

Suomessa työllisyysenhoidossa on priorisoitu kannustinten korjaamista ja työvoimapolitiittista aktivointia sekä kuntien palveluiden roolin lisääntymistä. Kyse on valtion ja kuntien välisen yhteistyön parantamisesta työllisyysenhoidossa. Lakimuutosten myötä viimeisen kymmenen vuoden aikana yhteiskunnan viimesijaisessa taloudellisessa tukimuodossa, toimeentulotuessa, on korostettu omaehtoisuutta, työnhakua ja kannustavuutta.¹ Esimerkkinä kannustavuudesta on huhtikuussa 2002 voimaan astunut etuoikeutetun tulon kokeilulaki, jonka voimassaoloa on jatkettu vuoden 2008 loppuun saakka (Opas toimeentulotukilain soveltajille 2003, lisäys toimeentulotukilain 11§:ään). Laki kuntouttavasta työtoiminnasta astui voimaan syyskuussa 2001, jolloin siirryttiin ns. aktiiviseen sosiaalipolitiikkaan. Lain keskeisin sisältö on työvoimahallinnon, sosiaaliviranomaisen sekä työttömän yhdessä tekemä aktivointisuunnitelma.

Kuntouttavan työtoiminnan lain mukainen aktiivointi

Kuntouttava työtoimintalaki astui voimaan 1.9.2001 ja se voidaan nähdä yhtenä sovelluksena kansainvälisestä aktiivointipolitiikasta. Lain tavoitteena on edistää pitkäaikaistyöttömien työllistymistä ja ehkäistä syrjäytymistä. Laki on osa sosiaalipolitiikan reformia, jossa vähimmäisturva kytketään entistä tiiviimmin työhön. Lain keskeisin interventio on aktiivointisuunnitelma, jonka laativat työvoimatoimisto ja kunta yhdessä pitkään työttömänä olleen henkilön kanssa.

Aktiivointisuunnitelmassa kartoitetaan asiakkaan elämäntilannetta ja sovitaan toimista, joiden tarkoituksena on parantaa työttömän työllistymismahdollisuuksia sekä elämänhallintaa. Viranomaiset ovat velvollisia kutsumaan henkilön aktiivointisuunnitelman laadintaan työttömyyden perusteella maksetun työmarkkinatuen tai toimeentulotuen jatkuttua laissa säädetyn ajan.² Työtöntä henkilöä velvoitetaan osallistumaan aktiivointisuunnitelman tekoon, ellei laissa hyväksytyä syytä kieltäytymiselle ole. Yhteisestä neuvottelusta tehdään kirjallinen, osapuolten allekirjoittama suunnitelma ja sen toteuttamista seurataan kunnes asiakas täyttää työssäoloehdon tai on löytänyt muun pysyvän ratkaisun pois työttömyydestä.

Aktiivointisuunnitelmassa voidaan sopia myös osallistumisesta kuntouttavaan työtoimintaan, joka on kunnan järjestämää ja josta ei synny työsuhdetta. Kuntouttavan työtoiminnan sisältö sovitaan asiakkaan kanssa yksilöllisesti ja se on kuntouttavan työtoimintalain mukaan toissijainen työvoimahallinnon toimenpiteisiin nähden. Kuntouttavaan työtoimintaan

¹ Toimeentulotuen pykälissä 2 ja 10 säädetään, että henkilön tulee ilmoittautua työttömäksi työnhakijaksi ja otettava vastaan työ, joka turvaisi hänen toimeentulonsa, sekä osallistuttava hänelle osoitettuihin työvoimapolitiittisiin, kuntouttaviin tai maahanmuuttajien kohdalla kotouttaviin toimenpiteisiin. Näiden velvollisuuksien rikkomisesta toimeentulotuen perusosaa voidaan alentaa.

² Alle 25-vuotiaiden kohdalla kriteerit aktiivointisuunnitelman tekoon täyttyvät aikaisemmin. Tämän tutkimuksen kohteena ovat 25 vuotta täyttäneet työttömät työnhakijat, joille kutsu aktiivointisuunnitelmaan tulee lain mukaan silloin, kun työttömyyden perusteella on maksettu vähintään 500 päivää työmarkkinatukea, on saanut työttömyyspäivärahaikauden jälkeen työmarkkinatukea vähintään 180 päivää tai jonka pääasiallisena toimeentulona on ollut viimeisen 12 kk aikana työttömyyden perusteella maksettu toimeentulotuki.

osallistuminen on alle 25 -vuotiaille velvoittavaa, mutta 25 vuotta täyttäneillä vapaaehtoista. Kuntouttavan työtoiminnan tarkoituksena on parantaa pitkäaikaistyöttömän työllistymisedellytyksiä ja sen sisältö on sovitettava henkilön työ- ja toimintakykyyn sekä osaamiseen siten, että se on sekä mielekästä työmarkkinoille pääsyn kannalta että riittävän vaativaa. (Ala-Kauhaluoma 2005, 42–43; Laki kuntouttavasta työtoiminnasta 2.3.2001/189.)

Kuntouttavalle työtoiminnalle ei ole laissa säädetty enimmäiskestoja. Lain oltua voimassa nyt muutamia vuosia näyttäisi siltä, että osalle kuntouttava työtoiminta on muodostumassa pidempiaikaiseksi, ehkä jopa pysyväksi ratkaisuksi. Siten kaikkien kohdalla osallistumista kuntouttavaan työtoimintaan ei tule nähdä vain väylänä avoimille työmarkkinoille.

Ala-Kauhaluoma ym. tutkimus osoitti, että aktivointisuunnitelmissa käytettyjen toimenpiteiden kirjo on ollut suuri ja aktivointisuunnitelmiin sisältyi yleisesti useita toimenpiteitä. Joka kymmenes aktivointisuunnitelmaan osallistuneista osallistui kuntouttavaan työtoimintaan. Lain tavoitteista poiketen suurin osa kuntouttavaan työtoimintaan osallistuneista oli ollut yli 25-vuotiaita. Kokemukset kuntouttavaan työtoimintaan osallistumisesta olivat rohkaisevia erityisesti syrjäytymisen ehkäisyn kannalta. Puolella aktivointisuunnitelmaan osallistuneista työttömyys oli päättynyt seurantajakson aikana. Vertailuryhmässä vastaava luku oli 35 prosenttia. Kuitenkin vain kahdeksan prosenttia aktivointisuunnitelman läpikäyneistä oli työllistynyt seuranta-aikana avoimille työmarkkinoille. (Ala-Kauhaluoma, Keskitalo, Linqvist & Parpo, 2004, 152, 172.)

Tutkimustulosten mukaan aktivoinnilla on myönteisiä taloudellisia ja muita hyvinvointivaikutuksia, mikäli aktivointi johtaa työllistymiseen avoimille työmarkkinoille tai osallistumiseen työperäisiin aktivointitoimenpiteisiin. Aktivointisuunnitelmaan osallistuneiden odotukset tulevaisuudestaan ovat selkeämmät ja usko työllistymiseen on parempi kuin muilla tutkimukseen osallistuneilla työttömillä. Toisaalta odotukset tulevaisuuden suhteen kuitenkin heikentyvät, mikäli aktivointisuunnitelma ei johda työllistymiseen avoimille työmarkkinoille. Aktivointipoliittisiin toimenpiteisiin osallistuminen estää yksilön työttömyydestä aiheutuvaa passiivisen vapaa-ajan lisääntymistä, ja aktivointitoimenpiteissä olevien edellytykset

aktiiviseen ajankäyttöön sekä osallistumiseen ovat suotuisat. Lisäksi aktivointisuunnitteluun osallistumisella on positiivinen yhteys työmarkkina-aseman paranemiseen. Aktivointisuunnitteluun osallistuneet myös työllistyivät tai sijoituivat toimenpiteisiin miltei kaksi kertaa todennäköisemmin kuin aktivointisuunnittelua läpikäymättömät. (Ala-Kauhaluoma ym. 2004, 152, 172.)

Työmarkkinatuki uudistus 1.1.2006

Työllisyyden politiikkaohjelmaa 2004 valmistelleen työryhmän saama tehtävä pohjautui Matti Vanhasen hallitusohjelmaan, jossa työmarkkinatuen painopistettä muutettiin passiivisesta aktiiviseen tukeen. Työryhmän tehtävänä oli valmistella malli, jolla tietyn työttömyysajan jälkeen työmarkkinatuen ehtona edellytetään osallistumista aktiivitoimenpiteisiin sekä selvittämään erilaisia kuntien ja valtion välisiä rahoitusmalleja, joiden avulla kannustetaan kuntia tehokkaaseen työttömyyden hoitoon. Ongelmaksi koettiin, että käytännössä lyhytaikaiseksi aktiivitueksi tarkoitetusta työmarkkinatuesta oli tullut pitkäkestoinen toimeentuloturva suurelle joukolle työttömiä.

Uusi lainsäädäntö astui voimaan 1.1.2006. Lakimuutos toi uuden rahoitustehtävän kunnille eli vuoden 2006 alusta lukien kunnat osallistuvat työmarkkinatuen rahoitukseen. Muutoksen myötä kuntien tehtäväksi tuli rahoittaa puolet siitä työmarkkinatuesta, joka myönnetään yli 500 päivää työmarkkinatukea saaneille. Kunnat osallistuvat kuitenkin vain passiivitukea saavien työmarkkinatukikustannuksiin. Toisin sanoen niiden pitkäaikaistyöttömien, jotka eivät ole minkään työvoimapolitiittisen aktivointitoimen tai kuntouttavan työtoiminnan piirissä. Työmarkkinatuki uudistuksen yhteydessä kuntouttava työtoiminta lisättiin aktivointitoimenpiteeksi, joka oli myönteinen uudistus ja kannusti taloudellisesti kuntia kuntouttavan työtoiminnan järjestämiseen. Mikäli kuntouttavaan työtoimintaan osallistuvat katsottaisiin edelleen passiivitukea saaviksi, se ei kannustaisi taloudellisesti kuntia kuntouttavan työtoiminnan järjestämiseen, koska passiivitukea saavien työmarkkinatukimenoista kunta maksaa puolet. (Työmarkkinatuen aktivointi – yhteiskuntatakuu pitkäaikaistyöttömille, Työministeriö 2005, 2-9, 44–47.)

Osana uudistusta muutettiin myös toimeentulotuen rahoitusta ja rakennetta. Toimeentulotuki irrotettiin valtionosuusjärjestelmästä ja jaettiin perustoimeentulotukeen ja täydentävään toimeentulotukeen. Perustoimeentulotuen kustannuksista valtio korvaa puolet. Perustoimeentulotuella tarkoitetaan toimeentulotuen normitettua osuutta eli laskennallista toimeentulotukioikeutta. Lisäosasta käytetään nimitystä täydentävä toimeentulotuki ja siitä vastaa edelleen kunta samoin kuin ehkäisevästä toimeentulotuesta, johon ei tässä yhteydessä tullut muutoksia. Pitkään työttömänä olleen perusturvaan tuli lakimuutoksen myötä oleellinen muutos. Työmarkkinatuki voidaan lakimuutoksen mukaisesti lakkauttaa, jos henkilö ei osallistu aktiivitoimiin. Työmarkkinatuki voidaan lakkauttaa toistaiseksi, jos kieltäytyy tai eroaa ilman pätevää syytä tai joutuu omasta syystä erotetuksi työstä tai työvoimapoliittisesta koulutuksesta. Lisäksi jos aktivointisuunnitelmassa on sovittu työkokeilusta, työelämävalmennuksesta tai työharjoittelusta, mutta henkilö kieltäytyy tai keskeyttää sen, voidaan työmarkkinatuki lakkauttaa. Työmarkkinatukioikeuden saa takaisin vasta, kun on ollut työssä, koulutuksessa tai työvoimapoliittisessa toimenpiteessä vähintään viisi kuukautta. (Työmarkkinatuen aktivointi – yhteiskuntatakuu pitkäaikaistyöttömille, Työministeriö 2005, 49–53.)

4. NÄKÖKULMIA PITKÄAIKAISTYÖTTÖMYYTEEN JA KANNUSTAVUUTEEN

Tässä kappaleessa esittelemme oman tutkimuksemme kannalta mielestämme tärkeitä tutkimuksia. Tällä tavalla pyrimme kuvaamaan suomalaista aktivointipolitiikkaa ja pitkäaikaistyöttömyyttä erilaisten tutkimusten valossa ja saamaan tukea oman tutkimustulostemme käsittelyyn. Aiempiin tutkimuksiin tutustumisen avulla saamme selville, mitä aiheesta on jo tutkittu ja mitä ei.

Lamaa ja työttömyyttä on tutkittu monenlaisista viitekehyksistä. Aktivointipolitiikkaa ja kuntouttavan työtoiminnan lakia ei kuitenkaan ole vielä tutkittu paljon, koska laki kuntouttavasta työtoiminnasta tuli voimaan vasta 1.9.2001. Vaikka 1990 luku on meillä ollut siirtymistä aktivoinnin politiikkaan, on varsinaisesti aktivoinnista ja aktiivisesta sosiaalipolitiikasta alettu enemmän puhua ja kirjoittaa vasta 2000 luvulla.

Pitkäaikaistyöttömyyttä on tutkittu muun muassa Veli-Matti Poutasen (2000) väitöstutkimuksessa ”Elämänhallintaa ilman työtä, tutkimus pitkäaikaistyöttömyyden seurauksista ja niiden hallinnasta Suomussalmella”. Tutkimuksessa tarkasteltiin Suomussalmen kunnan pitkäaikaistyöttömien muodostaman väestöryhmän sisäistä eriytymistä työttömyyteen liittyvien yksilö- ja ryhmätasoisien hyvinvoinnin vajeiden, riskien ja uhkien sekä niiden erilaisten elämänhallintatapojen näkökulmasta. Tutkimuksen tavoitteena oli selvittää moniulotteisen tarveteoreettisen hyvinvointikäsitteen näkökulmasta pitkäaikaistyöttömien ja väestöryhmän osaryhmien hyvinvoinnin tilaa sekä eri elämäntilanteiden muutoksia vertailemalla erikseen ja osaryhmittäin pitkäaikaistyöttömien tilannetta muun Suomussalmen väestön sekä muiden kunnan työttömien tilanteeseen keskeisillä elämäntilanteilla. Elämäntilanteista keskityttiin tarkastelemaan terveydentilaa, ihmissuhteita, palkkatyötä sekä toimeentuloa ja asumista. Tutkimuksen toisena tehtävänä oli tarkastella pitkäaikaistyöttömien elämänhallintaa, sen keinoja, suuntautuneisuutta ja onnistuneisuutta edellä mainituilla elämäntilanteilla. Poutanen näkee työttömyyden sosiologiseen tutkimusperinteeseen sopien ongelmakeskeisesti, erottaen teorioista, joissa

korostetaan työttömyyttä mahdollisuutena.

Poutasen mukaan tutkimus osoitti, että työvoimaviranomaisten harjoittama työllistäminen näyttää olevan miltei ainoa pitkäaikaistyöttömien väylä palata takaisin työhön Suomussalmella. Omaehtoista työllistymistä, ilman työvoimaviranomaisen toimenpiteitä, esiintyi vain vähän. Tutkimuksen tulos osoittaa mielestämme osaltaan aktivointipolitiikan tarpeellisuutta. Ansiosidonnaisella työttömyysturvalla oli keskeinen merkitys pitkäaikaistyöttömien selviytymiselle jokapäiväisistä menoistaan. Työllistämistoimien kautta hankitut työpaikat olivat kaikille osaryhmille hieman merkityksellisempiä kuin työvoimakoulutus. Tutkimuksen mukaan pitkäaikaistyöttömien elämänhallinnan käytännöissä oli huomattavia eroja. Pitkäaikaistyöttömien heikkoa asemaa työmarkkinoilla selitti pääasiassa työpaikkojen niukka tarjonta, heikko koulutustaso, ikä ja terveydentila. Pitkäaikaistyöttömyys oli Suomussalmella leimallisen rakenteellista. (Poutanen, 2000, 204–205, 227, 233.)

Tutkimuksessa tarkasteltiin ennen muuta pitkäaikaistyöttömyyden vaikutuksia yksilötason hyvinvointiin ja niihin liittyviä työttömien elämänhallinnan käytäntöjä. Pitkäaikaistyöttömyyden oletetaan monin tavoin vaikuttavan yksilöiden elämäntilanteisiin. Sosiaalipoliittisesti on tärkeää tuntea pitkäaikaistyöttömyyden seuraukset tarkasti, jotta niihin voidaan vastata sopivin toimenpitein. Lisäksi on tärkeä selvittää, miten työttömien oma toiminta vaikuttaa työttömyyden seurauksiin ja niiden hallintaan. Tätä puolta pitkäaikaistyöttömyydestä ei ole Suomessa riittävästi tutkittu. (Poutanen, 2000, 18.)

Antti Parpo (2004) on väitöskirjatutkimuksessaan ”Kannustavuutta tulonsiirtojärjestelmään” kartoittanut nykyisen tulonsiirtojärjestelmän kannustinloukkoja, niiden laajuutta ja kohdentumista sekä tulonjakoa. Tutkimuksessa on arvioitu myös, miten tulonsiirtojärjestelmä toimii köyhyyden ehkäisyyn, tasa-arvon ja kannustavuuden näkökulmista. Lisäksi tutkimuksessa on arvioitu ovatko järjestelmään tehdyt muutokset vaikuttaneet työttömyys- ja tuloloukussa olevien kotitalouksien määrään sekä muuttuiko niiden kohdentuminen. Tutkimuksessa todettiin, että tulojaon tavoitteet, tuloerojen tasaaminen ja laajamittaisen köyhyyden syntymisen estäminen, onnistuvat kohtuullisesti. Tulonsiirtojärjestelmän

kannustavuuden tavoitteita sen sijaan ei voida tutkimuksen perusteella pitää saavutettuina. Tulosten perusteella tulonsiirtojärjestelmään tehdyt muutokset eivät juuri tilannetta paranna. Parhaiten kannustavuuteen ja tulonsiirtoihin näyttäisi vaikuttavan veronkevennykset.

Parpon mukaan työttömyyden houkuttelevuutta voidaan vähentää vaikeuttamalla sosiaaliturvan saantia tai rajaamalla sosiaaliturvan ajallista kestoa, jolloin samalla lisätään yksilön omaa vastuuta taloudellisesta hyvinvoinnistaan sekä alennetaan työn vastaanottamisen kynnyksiä. Hänen mukaansa kuitenkin sosiaaliturvaan pelkästään passivoivana tekijänä tulee suhtautua kriittisesti, työ saatujen tulojen lisäksi tuo sosiaalisia suhteita ja jäsentää vapaa-aikaa sekä mahdollistaa yhteiskunnallisesti hyväksytyin tavoin hankkia elantonsa. (Parpo, 2004, 100, 184–185.)

Katja Kokon (2001) väitöskirjatutkimuksen tarkoituksena oli tutkia onko pitkäaikaistyöttömyyden ja voimakkaan psyykkisen pahoinvoinnin välillä yhteyttä sekä selvittää pitkäaikaistyöttömyyttä ennakoivia tekijöitä. Tutkimustulokset osoittivat, että pitkäaikaistyöttömät olivat 36 vuoden iässä psyykkisesti kuormittuneempia kuin ikätoverinsa, jotka olivat työssä. Lapsuuden luonteenpiirteet, erityisesti aggressiivinen käyttäytyminen, selittivät valikoitumista pitkäaikaistyöttömyyteen, mutta sen lisäksi pitkäaikaistyöttömyys lisäsi psyykkistä pahoinvointia taloudellisten huolien ja ongelmien sekä itsetunto-ongelmien kautta. Aggressiivinen käyttäytyminen näytti johtavan sopeutumisvaikeuksien kehään, joka ilmeni 14 – vuoden iässä koulusopeutumisvaikeuksina, joka taas suoraan tai epäsuorasti (ongelmallisen alkoholinkäytön tai vähäisten ammatillisten vaihtoehtojen kautta aikuisuudessa) oli yhteydessä pitkäaikaistyöttömyyteen. Kokon tutkimus toi esille yhden selittävän tekijän lapsuuden aikaisen käyttäytymisen korreloinnista pitkäaikaistyöttömyyteen. Yksinkertaisia selitysmalleja tuskin löytyy, vaan ongelmat ovat monimuotoisia. Esimerkiksi sekä aggressiivisen käyttäytymisen että pitkäaikaistyöttömyyden taustalla on vaikuttamassa varmasti paljon muitakin tekijöitä.

Pertti Honkasen (2007) väitöskirjatutkimus peilaa työttömyydestä ja siihen liittyvistä teorioista käytävää keskustelua arvoteorioihin. Tutkimuksessa tarkasteltiin erilaisia

työmarkkinateorioita, joiden avulla etsittiin yhtymäkohtia työttömyyden ja yhteiskunnan perusrakenteiden sekä talouden kehitysdynamiikan lähtökohdista. Onko työttömyys osa modernia yhteiskuntaa ja liike-elämän lain-alaisuuksia? Tutkimuksessa mainituista talousteoreetikoista erityisesti neoklassinen, keynesiläinen ja marxilainen olivat tarkastelun kohteena. Tutkimuksen avulla pyrittiin jäsentämään työttömyydestä käytyjä keskusteluja arvoteoreettisen näkökulman avulla. Tutkimuksen arvoteoreettinen näkökulma muodosti tutkimuksen viitekehyksen, jonka avulla erilaisia työmarkkinateorioita tarkasteltiin.

Honkasen tutkimuksen mukaan joissakin talousteorioissa työttömyyden ongelmallisuuden vähättelyllä oli yhteys subjektiiviseen arvokäsitykseen. Työttömyyttä ei nähdä näissä teorioissa ongelmana, vaan tulojen menetyksen korvaa lisääntynyt vapaa-aika. Hänen mukaansa työttömyyttä ei voida käsitellä pelkästään yhtenä talouden epätasapainon ilmentymänä, vaan työttömyydellä on muista epätasapainon mittareista poiketen aina välitön vaikutus työttömäksi joutuneen ihmisen elämään. Yksilötasolla vaikutukset ulottuvat tulojen määrään, jokapäiväiseen elämään ja ajankäyttöön sekä sosiaalisiin suhteisiin. Leimautumisen vaara piilee ihmisten kahtiajakautumisessa toisaalta niihin, joilla ei ole työtä ja niihin, joilla työtä on. Erityisen tuhoisia voivat työttömyyden vaikutukset olla yksilön omanarvon tunteeseen sekä itsetuntoon. (Honkanen, 2007, 18, 23.)

Mika Ala-Kauhaluoma, Elsa Keskitalo, Tuija Linqvist ja Antti Parpo (2004) ovat Stakesin julkaisemassa Työttömien aktivointi -nimisessä tutkimuksessaan tarkastelleet kuntouttavan työtoimintalain sisältöä ja vaikuttavuutta. Seurantatutkimuksessa arvioitiin uutta aktiivisen sosiaalipolitiikan reformia ja osoitettiin millaisia vaikutuksia kuntouttava työtoimintalain sisältämällä toimenpiteillä oli työttömien työmarkkina-asemaan ja sosiaaliseen hyvinvointiin. Lisäksi tutkimuksessa selvitettiin lain toimeenpanoa työvoima- ja sosiaalitoimistoissa sekä lain toteuttamisesta aiheutuneita taloudellisia vaikutuksia. Tutkimustulosten mukaan aktivoinnilla oli myönteisiä taloudellisia ja muita hyvinvointivaikutuksia, mikäli aktivointi johti työllistymiseen avoimille työmarkkinoille tai osallistumiseen työperäisiin aktivointitoimenpiteisiin. Aktivointisuunnitelmaan osallistuneiden odotukset tulevaisuudestaan olivat selkeämmät ja usko työllistymiseen oli parempi kuin muilla

tutkimukseen osallistuneilla työttömällä. Toisaalta odotukset tulevaisuuden suhteen kuitenkin heikentyivät, mikäli aktivointisuunnitelma ei johda työllistymiseen avoimille työmarkkinoille.

Simo Ahon (2005) tutkimuksen päätavoitteena oli selvittää, miten yleisesti työmarkkinatuen saajat ja muut työttömät osallistuvat työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin. Lisäksi selvitettiin millaisia työmarkkinatuen saajat olivat muihin työttömiin verrattuna. Tutkimusaineistona oli käytetty laajaa, eri hallinnollisten rekisterien sisältämää tietoa yhdistämällä muodostettua väestöä edustavaa pitkäaikaisaineistoa, jossa oli monipuolisia tietoja vuosilta 1987–2002. Tulosten mukaan vanhimmat työmarkkinatuen saajat osallistuivat työvoimapolitiittisiin toimiin muita selvästi harvemmin. Työmarkkinatukea saavista ulkomaalaisista toimien ulkopuolelle jäi olennaisesti pienempi osa kuin suomalaisista. Naisten pitkän aikavälin keskimääräinen aktivointiaste oli selvästi – noin kymmenen prosenttiyksikköä - korkeampi kuin miesten. Ulkomaan kansalaiset osallistuivat keskimäärin hieman useammin työvoimapolitiittisiin toimiin kuin suomalaiset. Vajaakuntoisuutta ilmaisevan diagnoosin omaavat työmarkkinatuen saajat osallistuivat keskimäärin muita harvemmin toimenpiteisiin. Yleisesti aktivointiaste hieman nousi koulutustason myötä. Päivärahalta työmarkkinatuella siirtyneet osallistuivat aktiivitoimenpiteisiin keskimäärin yhtä usein kuin muutkin työttömät. (Aho, 2005, 35, 37–38, 40.)

Ahon mukaan työmarkkinatuen saajien aktivointiaste oli keskimäärin viidenneksen luokkaa ja lähellä muiden työttömien aktivointiastetta. Aho pohti mitä saavutetaan, jos työmarkkinatuen saajien aktivointiastetta olennaisesti nostetaan? Aktivointiasteen kohentamisessa on tärkeää valita toimenpiteet siten, että ne todella lisäävät työttömän mahdollisuuksia työllistyä. Syrjäytymisen ehkäisyn kannalta aktivointi lienee usein hyödyllistä riippumatta sen relevanssista työllisyyden parantamisen näkökulmasta. (Aho, 2005, 42.)

Edellä olevasta tutkimuskatsauksesta käy ilmi, että työttömyyttä on tutkittu muun muassa selvittämällä työttömien elämänhallintaa ja selviytymistä työttömyydestä haastattelemalla heitä itseään. Muun muassa aktivointitoimien vaikutusta sosiaaliseen hyvinvointiin ja työmarkkina-asemaan on tutkittu haastattelu, kysely ja rekisteritietojen avulla. Työn teon

kannustavuutta on tutkittu tulonsiirtojärjestelmien kannustinloukkujen ja tulojaon avulla.

Meidän tarkoituksenamme on tutkimuksessamme keskittyä työvoimahallinnon ja sosiaalitoimen toimeentuloturvan asiakasrekistereissä olevien tietojen hyödyntämiseen pitkäaikaistyöttömyyttä ja aktivointitoimia koskevan tiedon kartoittamiseksi. Pyrimme saamaan rekisteritietojen kautta saada pitkäaikaistyöttömyyden rakenteesta, aktivointitoimiin osallistumisesta ja aktivointitoimiin osallistuneiden tämänhetkisestä tilanteesta.

5. TUTKIMUKSEN TOTEUTTAMINEN

5.1. Tutkimustehtävä

Olemme molemmat työskennelleet sosiaalityöntekijöinä pitkäaikaistyöttömien parissa. Työn kautta on herännyt tarve kerätä, tuottaa, analysoida ja tulkita pitkäaikaistyöttömyyttä ja aktivointia koskevaa tietoa sekä käyttää sitä oman työn kehittämiseen ja jäsentämiseen.

1.9.2001 voimaan astuneen kuntouttavan työtoimintalain keskeisin työmenetelmä on aktivointisuunnitelman laatiminen pitkäaikaistyöttömälle yhteistyössä työvoimaneuvojan, sosiaalityöntekijän ja asiakkaan kanssa. Asiakastyötä tehdessä muodostuu kuva pitkäaikaistyöttömien yksilöllisistä elämäntilanteista ja aktivointitoimien vaikutuksista. Näistä työn kautta saamistamme kokemuksista nousee tarve kokonaisvaltaisemman tiedon keräämiseen pitkäaikaistyöttömyyden rakenteesta ja aktivointipolitiikan toimivuudesta. Tästä tarpeesta nousevat myös tutkimusongelmat.

- Minkälainen kuva muodostuu Kokkolan pitkäaikaistyöttömyydestä rekisteriaineistojen ja valittujen muuttujien avulla? Mihin aktivointitoimenpiteisiin pitkäaikaistyöttömät ovat osallistuneet? Millaisia ratkaisuja aktivointipolitiikan kautta on löytynyt?
- Minkälaista kuntouttavan työtoiminta lain mukainen aktivointipolitiikka on Kokkolassa ollut?
- Kuinka paljon aktivointipolitiikkaan sisältyviä sanktioita pitkäaikaistyöttömille työvoimahallinto ja perusturva ovat käyttäneet?
- Mitkä ovat aktivointipolitiikan mahdollisuudet auttaa pitkäaikaistyöttömiä?

Koska tutkimuksen aineisto muodostetaan rekisteritiedoista, on tutkimuksen yhtenä tarkoituksena kehittää rekisteritietojen hyödyntämistä ja käyttöä tiedon tuottamisessa.

5.2. Tutkimusmetodi

Kyseessä on poikittaistutkimus, jonka tarkoituksena on tutkia pitkäaikaistyöttömyyttä ja aktivointipolitiikkaa Kokkolassa. Tutkimuskysymyksiin etsitään vastausta tilastollisin menetelmin. Kvantitatiivisella analyysillä haetaan käytetystä aineistosta rakennetta. Aineistolle esittämämme kysymykset ovat luonteeltaan kuvaavia ja osin väittämiä. Yksinkertaistaen, haemme analyysillä tietoa siitä, miten jotkin asiat jakaantuvat, mikä on tyypillistä ja millaisia yhteyksiä eli riippuvuuksia eri asioiden välillä on (ks. Alkula, Pöntinen & Ylöstalo, 1994, 281). Kvantitatiivisen tutkimuksen menetelmiä tutkimuksessamme ovat eri hallinnonalojen rekisteriaineistojen keruu, yhdistely ja muokkailu.

Rekisteriaineistoihin perustuvalla tutkimuksella, kuten tutkimuksella yleensäkin, on etunsa ja rajoituksensa. Rekistereihin ei esimerkiksi kirjaudu ihmisten asenteita, työpaikkojen laadullisia ominaisuuksia tai tietoja hyvinvoinnin vaikeasti mitattavista ominaisuuksista. (Tossavainen, 2005, 15). Yhdellä menetelmällä ja yleensäkin yhdessä tutkimuksessa on mahdollista selvittää ilmiöstä vain osa. Kvantitatiiviset menetelmät tarjoavat mahdollisuuden hahmottaa ilmiöitä kokonaisuutena. Ellei kokonaisuudesta ole käsitystä, on vaikea hahmottaa, millaista ja kuinka suurta joukkoa kvalitatiivisilla menetelmillä tehdyt pitkäaikaistyöttömyyttä käsittelevät tutkimukset koskettavat. Saadun kokonaiskuvan avulla voi löytää rakenteita ja säännönmukaisuuksia, jotka auttavat työn suunnittelussa ja kohdentamisessa. Kokonaiskuvan avulla voi myös löytää painopistealueita, joihin tulisi kiinnittää erityistä huomiota. Makroskooppisen kvantitatiivisen tarkastelun jälkeen tutkimuksen voi kohdentaa mikrotasolle, laadullisin menetelmin.

Tämä tutkimus on määrällisistä tietotarpeista ja lähestymistavasta nousevaa pitkäaikaistyöttömyyden ja aktivointipolitiikan tutkimusta. Kokkolan pitkäaikaistyöttömyyden rakennetta tarkastellaan erilaisten muuttujien valossa. Tutkimuksessa selvitetään, kuinka paljon pitkäaikaistyöttömät ovat osallistuneet erilaisiin aktivointitoimenpiteisiin ja onko aktivointipoliittisiin toimenpiteisiin osallistuminen tuonut pysyviä tai pitempiaikaisia ratkaisuja pitkäaikaistyöttömille. Löytyykö taustamuuttujien avulla selityksiä työttömyyden

pitkittymiselle tai ratkaisujen löytymiselle. Tutkimusaineisto syötetään analyysia varten SPSS-ohjelmaan (Statistical Package for Social Sciences). Muuttujiksi valikoituvat ne tiedot, jotka ovat saatavissa työvoimatoimiston työnhakijarekisteristä ja perusturvan toimeentulotuen asiakasrekisteristä. Aineiston analyysiä tehdään tilastollisten perusmenetelmien avulla, kuten keskiarvojen, ristiintaulukoinnin ja frekvenssien avulla. Tutkimustulokset esitetään taulukoilla, kuvioilla sekä tilastollisin tunnusluvuin. Keräämäämme tietoa analysoimme tyypittelemällä sekä tekemällä yhteenvetoa ja johtopäätöksiä saaduista tuloksista.

5.3. Rekisteritutkimus

Tässä tutkimuksessa tarkoitamme rekisteritiedoilla alkujaan hallinnollisia ja tilastollisia tarpeita varten kerättyjä tietoja, jotka koskevat yksilöitä. Käytämme työvoimatoimiston työnhakija- ja perusturvan toimeentulotukirekisteriä. Tieto kerätään henkilökisteristä, josta kerätty tieto käsitellään tavalla, josta tunnistetiedot on poistettu eikä yksilö siten ole tunnistettavissa. (Ks. Valkonen, Koskinen & Martelin 1998, 14–15.)

Yhtenä tutkimuksen tarkoituksena on tutustua rekistereihin tutkimusaineistona sekä kehittää pienimuotoisesti paikallista rekisteritietojen hyödyntämistä aktivointiyhteistyössä. Kun rekistereitä käytetään tutkimuksessa, kiinnitetään enemmän huomiota tietojen luotettavuuteen ja täydellisyyteen. Tällöin tutkimuksen tekeminen hyödyntää sekä tutkimuksen tekijöitä että rekisterinpitäjiä (Valkonen, Koskinen & Martelin, 1998, 17). Mielestämme on erityisen tärkeää kiinnittää huomiota siihen, että rekisteritietoihin kerätään asian kannalta oleellinen tieto. Tarpeellinen tieto tulisi kerätä mahdollisimman kattavasti. Jo keräysvaiheessa tulisi kiinnittää huomioita siihen, että tietoa voidaan mahdollisimman tehokkaasti hyödyntää asiakkaan parhaaksi. Rekisterien käyttö tutkimuksessa vaatii aina tutkimusluvan.³ Tässä

³ Olemme saaneet tätä tutkimusta varten tutkimusluvan sekä Työministeriöstä (78/032/2007TM) sekä Kokkolan kaupungilta (8.2.2007 30§). Tutkimusluvan myöntäneet tahot ovat edellyttäneet huomioon otavaksi henkilötietolakiin (523/1999) sekä muihin lakeihin ja asetuksiin sisältyvät henkilötietojen keräämistä, tallentamista, käyttöä ja luovuttamista sekä hävittämistä ja arkistointia koskevat määräykset.

tutkimuksessa yhdistetään kahden eri hallinnonalan rekistereistä saatavaa tietoa.

Suomessa eri viranomaiset keräävät rekisteritietoja eri tarkoituksia varten. Rekisteritutkimuksessa on muista kvantitatiivisista tutkimuksesta poikkeavia piirteitä. Rekistereihin kerätty tieto ei ole alun perin suunniteltu tutkimuskäyttöä varten. Oma aineistoa kerätessämme ja yhdistellessämme kahden eri rekisterin tietoa huomasimme, että tiedot on kerätty hallinnollisia käyttötarkoituksia varten, joka teki aineiston keräämisen työlääksi ja haasteelliseksi. Tämän vuoksi tieto jouduttiin suurelta osin etsimään käsin ja aineistoa piti muokata varsin paljon analysointia varten. Tutkimuksessa rekisteriaineistoja voidaan käyttää joko yksinomaan tutkimusaineistona tai sitten muuta aineistoa täydentävänä, kuten esimerkiksi haastattelu- tai kyselyaineistoja täydentävinä. Me käytämme aineistona pelkästään rekistereitä useita rekisteritietoja yhdistellen.

Vaikka rekisteritietoja käytetään tutkimustarkoituksiin paljon, ovat ne edelleen alikäytössä (Sihvonen & Gissler 2005, 514). Stakesiin vuonna 2003 perustettu Rekisteritutkimuksen tukikeskuksen (ReTki) tavoitteena onkin edistää kansallisten rekisterien tutkimuskäyttöä erityisesti sosiaali- ja terveystieteissä. Perustehtävänä on tarjota tietoa rekistereistä ja niiden tutkimuskäytöstä, järjestää koulutusta ja neuvontaa sekä ylläpitää rekisteriviranomaisten ja tutkimuslaitosten yhdyshenkilöiden yhdysverkostoa ja lisäksi parantaa tutkijoiden rekisteriaineistojen käytön valmiuksia.

Osallistuimme gradua työstäessämme Rekisteritutkimuksen tukikeskuksen järjestämään Sosiaalialan rekisterit tutuksi – seminaariin, joka pidettiin 7.5.2007 Helsingissä. Siellä käsiteltiin muun muassa toimeentulotuki- ja työnhakijarekisteriä sekä työhallinnon rekistereitä käytännöntutkimuksessa. Lisäksi seminaarissa oli työpajoja, jossa rekistereiden asiantuntijat toimivat vastaajina eri toimipisteissä. Mielestämme tämäntyyppisten seminaarien järjestäminen on tärkeää rekisteritutkimuksen tunnetuksi tekemisessä, rekistereiden hyödyntämisessä tutkimuskäyttöön sekä tutkijoiden rohkaisemisessa rekistereiden käyttöön omassa tutkimuksessaan. Yleinen viesti seminaarissa oli, että rekistereitä käytetään tutkimuksessa hyvin vähän suhteessa niiden mahdollisuuksiin.

Rekisterien käytöllä yhteiskuntatutkimuksessa on yhtä pitkä historia kuin kvantitatiivisella tutkimuksella. Suomessa sosiaali- ja terveydenhuollon rekisterit pitävät sisällään yksilötason tietoja, jota täydentävät Kansaneläkelaitoksen ja Eläketurvakeskuksen hallinnolliset rekisterit sekä Tilastokeskuksen elinolosuhteita kuvaavat rekisterit. Rekisterien käyttöä tehosti yksiselitteisten henkilötunnusten käyttöönotto vuosina 1964–1968. Henkilötunnusten käytön avulla rekisterien kokoaminen helpottui, niiden laatu parani ja eri rekisterien yhdistäminen kävi vaivattomasti. Erillislainsäädännön avulla on turvattu rekisteritietojen käyttö tutkimustarkoituksiin. Henkilötietolaki (523/1999) 11§ kieltää arkaluonteisten tietojen käsittelyn, mutta saman lain 12 pykälässä todetaan, että kyseinen kieltö ei kuitenkaan estä tietojen käyttöä historiallista, tieteellistä tutkimusta tai tilastointia varten. (Sihvonen & Gissler 2005, 514.)

Rekistereitä yhdistävä tutkimus on kuitenkin alkanut yleistyä vasta 1980-luvulta lähtien. Rekisteritutkimusten ongelmana on, että niitä ei yleensä ole suunniteltu tutkimuskäyttöön, joten aineiston muokkaaminen tutkimuskäyttöön sopivaksi on työlästä. Aineisto joudutaan ensin ”jalostamaan” tutkimuskäyttöön. Tutkimusta varten joudutaan usein tietoja vielä yhdistämään eri rekistereistä, joka sekin on mutkikasta. Tutkijan kannalta yllättävää saattaa olla, että rekisterien käyttöön tarvitaan toimivaa yhteistyötä rekisterinpitäjän kanssa. (Valkonen, Koskinen & Martelin, 1998, 17–18.)

Meidän aineistossamme esimerkiksi koulutusta koskevia koodeja saattoi olla samalla ihmisellä useita. Koulutus oli merkitty pääosin koodein ja näitä koodeja oli vuosien saatossa uusittu, joten oli vaikea löytää tietoa, mikä koodi vastasi mitään koulutusta. Koulutusta koskevia tietoja oli työnhakijarekisterissä useilla eri ”lehdillä”. Ammattinimikkeitä aineistossa oli yli sata, josta jouduimme luokittelemaan ja ryhmittelemään ne laajempiin kokonaisuuksiin, jotta tietoa pystyi käsittelemään ja ristiintaulukoimaan. Meidän etumme oli, että työmme kautta tunsimme paikalliset rekisterien ylläpitäjät. Käytännön järjestelyt työvoimahallinnon ja perusturvan kanssa toimivat moitteettomasti ja sujuvasti. Lisäksi etuna oli se, että tunnumme molempien rekisterien erityispiirteitä työkokemuksemme kautta. Saimme käyttöömmme työvoimatoimistosta kokoushuoneen ja kannettavat tietokoneet aineiston keruun ajaksi ja

lisäksi meille opetettiin työvoimatoimiston työnhakijarekisterin (ura-ohjelman) käyttö.

Perusturvan toimeentuloturvan asiakasrekistereihin tietoja kirjaavat toimeentuloturvassa työskentelevät vastaanottovirkailijat, sosiaalityöntekijät, etuuskäsittelijät ja toimistotyöntekijät. Tieto tulee esimerkiksi asiakkailta itseltään kirjallisista toimeentulotukihakemuksista ja kirjeistä, asiakasvastaanotolla tai yhteistyökumppaneilta kuten Kansaneläkelaitoksesta. Asiakkailla itsellään on oikeus saada nähdä itseään koskevat rekisteritiedot. Työnhakijarekisteriin tieto kerätään työnhakuhistorian ajalta alkaen ensimmäisestä työttömyyspäivästä. Rekistereihin kirjataan tietoa muun muassa asiakkaiden toimittamista koulutus- ja työtodistuksista sekä lääkärintodistuksista. Lisäksi tietoa saadaan asiakastapaamisissa ja eri viranomaistahojen yhteydenotoista, esimerkiksi ulosottoviranomaisen yhteydenotosta jää tieto asiakasrekisteriin. Työnhakijarekisteriin kirjataan lisäksi kaikki myönnettyt työvoimapolitiittiset tuet ja työvoimapolitiittiset lausunnot kuten karenssit ja työttömyyspäivärahaoikeutta ilmaisevat lausunnot. Kirjaamiskäytännöt vaihtelevat jonkin verran eri toimipisteiden ja virkailijoiden välillä. Meidän tutkimuksessamme erityisesti kirjaamisen vaihtelevat käytännöt näkyivät terveystietojen kirjaamisessa työnhakijarekisteriin.

Olemme tehneet kolme oleellista aineistoa rajaavaa ratkaisua liittyen otokseen valittujen ikään, asuinpaikkakuntaan ja aktivointisuunnitelmaan osallistumiseen. Tutkimuksen perusjoukon muodostavat 25 vuotta täyttäneet kokkolalaiset (aktiiviset ja passiiviset⁴) henkilöt, joille on tehty aktivointisuunnitelma.⁵ Työvoimatoimiston työnhakijarekisteristä tehtiin 6.2.2007 lista-ajo, jossa oli yhteensä 691 henkilöä. Perusjoukkoa täydennettiin vielä

⁴ Aktiivinen tarkoittaa, että henkilö on työttömänä työnhakijana työvoimatoimistossa ja passiivinen, että hän ei ole työttömänä työnhakijana työvoimatoimistossa aineiston listan ajohetkellä.

⁵ Tällainen lista-ajo voitiin toteuttaa, koska Kokkolan työvoimatoimistolla on käytössään oma koodi ”aktivointisuunnitelma tehty”. Koodia käyttämällä voitiin valita ne henkilöt, jotka ovat kuntouttavan työtoiminnanlain voimassaoloaikana täyttäneet aktivointiehdon ja jotka tämän lain nojalla ovat osallistuneet aktivointisuunnitelman laatimiseen.

perusturvan asiakasrekistereistä käsin poimituilla 40 henkilöllä. Tästä perusjoukosta valittiin satunnaisotannalla 366 henkilön otos. Aineistona on lisäksi sekä Kokkolaa että koko maata koskevaa tilastotietoa työttömyyden rakenteesta. Tutkimuksessa käytetään pääosin työvoimahallinnon työnhakijarekisterin tietoja sekä osin Kokkolan perusturvan toimeentulotuen rekisteritietoja. Tutkimusta varten on saatu tutkimusluvut Työministeriöstä ja Kokkolan kaupungilta⁶. Valitsemalla Kokkolan työvoimatoimiston oman koodin ”aktivointisuunnitelma tehty” (johon gradumme nimikin viittaa) voitiin samoja ihmisiä tarkastella kuntouttavan työtoimintalain voimassaoloajalta huolimatta siitä, olivatko he lista-ajon hetkellä työttömänä työnhakijana vai eivät.

Kuntouttava työtoiminta laki jaottelee työttömät alle 25 – vuotiaisiin ja 25 vuotta täyttäneisiin. Valitsimme jälkimmäisen ryhmän tutkimuksemme kohteeksi, koska nuorten työttömyyden hoitoon on yleisesti panostettu enemmän⁷. Nuorempien ikäryhmien kohdalla työttömyyden kesto on jäänyt lyhyemmäksi ja yhteiskuntatakuun myötä heidän aktivoimisekseen on tehty pidempään työtä. Lisäksi tutkimukseemme valitusta ryhmästä suurin osa kuuluu siihen ryhmään, joiden passiiviajan työmarkkinatukimenoista kunta kustantaa puolet. Kuntouttavan työtoiminnan lain perusteella aktivointisuunnitelma on laadittava henkilölle, joka täyttää aktivointiehdon. 25 vuotta täyttäneellä työttömällä aktivointiehto täyttyy, mikäli hän on saanut työttömyyden perusteella työmarkkinatukea vähintään 500 päivältä tai jos hänelle on työttömyysturvalain mukaisen 500 päivän työttömyyspäivärahauden jälkeen maksettu työmarkkinatukea vähintään 180 päivältä. Lisäksi aktivointiehto täyttyy niillä 25 vuotta täyttäneillä, joiden toimeentulo on viimeisen 12 kuukauden aikana perustunut työttömyyden johdosta maksettuihin toimeentulotukeen. (Kuntouttavan työtoiminnan käsikirja, 2001, 15.)

⁶ Tutkimuslupaa pyydettiin myös Sosiaali- ja terveysministeriöstä, mutta heiltä (hallitusneuvos Riitta Kuusisto) saadun tiedon mukaan meillä jo olemassa oleva Kokkolan kaupungin perusturvan rekisterinpitäjältä saatu tutkimuslupa oli riittävä.

⁷ Nuorten yhteiskuntatakuu astui voimaan 1.1.2005. Yhteiskuntatakuun myötä työvoimatoimiston tulee tarjota jokaiselle alle 25 -vuotiaalle työttömälle viimeistään 3 kk työttömyyden jälkeen työtä, koulutusta, työharjoittelua, työnhakuvalmennusta tai ammatinvalinta- ja urasuunnittelupalveluja.

Muuttujien muodostamisessa olemme käyttäneet apuna olemassa olevaa tutkimustietoa pitkäaikaistyöttömyydestä, sen rakenteesta ja seurauksista sekä kannustinongelmista. Lisäksi muuttujia on johdettu kuntouttavan työtoimintalain, toimeentulotukilain 10 pykälän ja työmarkkinatukiudistuksen pohjalta.

Oletamme pitkäaikaistyöttömyyteen liittyvän kasautuvia ongelmia liittyen esimerkiksi toimeentuloon, terveyteen, velkaisuuteen ja alhaiseen koulutustasoon. Aktivoinnilla uskomme olleen vaikutusta monen asiakkaan elämään ainakin osallisuuden lisääntymisenä. Uskomme, että myös pysyviä ratkaisuja kuten työllistymisiä ja eläkkeelle siirtymistä on tapahtunut. Tosin työllistymisestä avoimille työmarkkinoille emme odota kovin suuria lukuja. Tutkimme taustamuuttujien avulla kenelle sanktioita on käytetty ja minkälaisia vaikutuksia sanktioiden käytöllä on ollut esimerkiksi työllistymiseen ja aktivoitumiseen. Olemme esittäneet tutkimustulokset taulukoina ja kuvioina sekä tekstinä. Taulukoihin ja kuvioihin olemme tiivistäneet oleellimmat tutkimustulokset. Lisäksi olemme muodostaneet pitkäaikaistyöttömyyttä kuvaavat esimerkkitapaukset aineistostamme nousevien kumuloituvien ominaisuuksien perusteella.

Muuttujat

1. Ikä: Aineiston muodostavat 25 vuotta täyttäneet. Iän ylärajaa ei ole, mutta käytännössä laki on ollut voimassa vuodesta 2001, joka vaikuttaa siten, että teoriassa vanhimmat henkilöt, joille on tehty aktivointisuunnitelma lain voimassa oloaikana voivat olla tällä hetkellä 70-vuotiaita. Käytännössä vanhimmat listalle tulleista ovat syntyneet vuonna 1942.
2. Sukupuoli: Mies tai nainen.
3. Kieli: Suomi, ruotsi ja muu.
4. Pohjakoulutus: Kansakoulu, keskikoulu, peruskoulu, lukio, muu sivistävä koulutus, peruskoulu/erityisluokka tai peruskoulu keskeytynyt.
5. Ammatillinen koulutus: Henkilöille valitaan ylin käyty ammatillinen koulutus: Ei ammatillista koulutusta, keskiasteen ammatillinen koulutus, opistoasteen/ammattikorkeakoulututkinto, alempi tai ylempi yliopistotutkinto.
6. Ammattinimike: Ei ammattia ja sekatyöntekijä, muut ammatit ryhmitelty ammattialoittain.

7. Ulosotossa velkoja: Ulosottoviranomainen on kysellyt työvoimahallinnosta asiakkaan tietoja ja tästä yhteydenotosta on jäänyt Ura-rekisteriin merkintä. Merkintä kertoo, että asiakkaalla on ulosottoon menneitä velkoja.
8. Toimeentulotukiasiakkuus: Henkilö on saanut toimeentulotukea tammi- tai helmikuussa 2007 sekä erikseen toimeentulotukiasiakkuus kuntouttavan työtoimintalain voimassaoloaikana.
9. Terveysrajoite: Ei ole, oma ilmoitus, diagnoosi. Terveysrajoitteissa on erikseen huomioitu lääkärin diagnosoimat terveysrajoitteet sekä itse ilmoitetut, joista ei ole esitetty lääkärintodistusta.
10. Työhistorian pituus pääammatista: Ura-ohjelmassa oleva tietoa, joka on luokiteltu ei lainkaan tai vähemmän kuin 1 vuosi, alle 5 vuotta ja yli 5 vuotta.
11. Viimeisin työsuhde avoimilla työmarkkinoilla: Tarkoittaa viimeisimmän työsuhteen päättymispäivämäärää avoimilla työmarkkinoilla.
12. Asiakkuus: Missä henkilön asiakkuus on aineiston keruuhetkellä 6.2.2007, työvoimatoimistossa vai työvoiman palvelukeskuksessa.
13. Työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin osallistuminen: Työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin osallistumisesta määritetään osallistumiskerrat. Työharjoittelusta ja tukitöistä (joita ei ole eritelty) kerrat määritetään päätösnumeroiden perusteella. Samalla päätösnumerolla olevat erilliset jaksot (yleensä jatkopäätökset) katsotaan yhdeksi osallistumiskerraksi. Työkokeilussa ei ole käytetty päätösnumeroita, joten siinä aina uusi alkava lausunto katsotaan uudeksi osallistumiskerraksi. Työvoimapolitiittisista koulutuksista erotetaan tutkintotavoitteinen ja muu työvoimapolitiittinen koulutus.
14. Kuntouttava työtoiminta: Kuntouttava työtoiminta aloitetaan sosiaalityöntekijän tekemän päätöksen perusteella, jolloin jokaisella kuntouttavan työtoiminnan jaksolla on oma päätösnumerosa. Kuntouttavasta työtoiminnasta on määritelty työtoimintaan osallistumisjaksot, jotka ilmenevät sosiaalityöntekijän tekemistä kuntouttavan työtoiminnan päätöksistä. Pääsääntöisesti yhden osallistumisjakson pituus on kolme kuukautta.
15. Ostopalvelut: Ostopalveluita käytetään lähinnä työvoiman palvelukeskuksen asiakkaille, joitakin ostopalveluja on olemassa myös työvoimatoimiston asiakkaille, kuten ATS⁸ ja

⁸ ATS on arviojakso työssä selviytymisestä.

kuntoutustutkimus⁹. Työvoiman palvelukeskuksen tarjoamat ostopalvelut ovat: ATS, vertaisryhmätoiminta¹⁰, tukipalvelut erilaisille oppijoille¹¹, kuntoutustarveselvitys¹², voimavara- ja toimintakykykartoitus¹³, luotsi¹⁴.

16. Kuntoutustoimenpiteet: Esimerkiksi Kelan IP-kuntoutus, joka on ikääntyville pitkäaikaistyöttömille suunnattu kuntoutusmuoto.
17. Elma: On työvoimahallinnon tarjoama ja kustantama eläkemahdollisuuksien selvittelymuoto.
18. Sairauslomat: Tarkoitetaan työvoimatoimistossa esitettyjen sairauslomatodistusten määrää.
19. Toimeentulotuen sanktio: Huomioidaan käytettyjen toimeentulotuen perusosan alennusten lukumäärät päätösnumeroittain (yleensä päätös koskee yhtä kuukautta kerrallaan) kuntouttavan työtoimintalain voimassaoloajalta. Erikseen katsotaan myös perusosan alennuksen suuruus prosentteina.
20. Työvoimapoliittinen sanktio: Työmarkkinatuen menetys toistaiseksi 1.1.2006 työmarkkinatukiudistuksen mukaan, työmarkkinatuen karenssi ja työvelvoite kuntouttavan työtoimintalain voimassaoloajalta.
21. Työttömyyden kesto maksettujen työmarkkinatukipäivien mukaan. Muuttuja on muodostettu yhdistämällä kesän 2006 tiedot maksetuista työmarkkinatukipäivistä henkilön

⁹ Kohderyhmänä ovat työnhakijat, joilla on terveydellinen rajoite, joka vaikeuttaa työssä selviytymistä. Tavoitteena on edistää vajaakuntoisen työnhakijan ammatillista suunnittelua, kehittymistä, työllistymistä ja työssä pysymistä.

¹⁰ Kohderyhmänä ovat heikossa työmarkkina-asemassa olevat. Tavoitteena on selkeyttää kohderyhmään kuuluvien tavoitteita ja luoda edellytykset aktiivitoimenpiteisiin osallistumiseksi sekä parantaa ja ylläpitää psykososiaalisia taitoja ja arjen hallintaa

¹¹ Kohderyhmänä ovat työnhakijat, joilla on oppimiseen liittyviä vaikeuksia ja erityistarpeita. Tavoitteena on kartoittaa ja parantaa erityisoppijoiden työllistymis- ja kouluttautumismahdollisuuksia.

¹² Kohderyhmänä ovat päihdeongelmaiset ja tavoitteena on työnhakijan päihdetilanteen selvittäminen, henkilökohtaisen toimintakyvyn kartoittaminen ja kuntoutussuunnitelman laatiminen.

¹³ Kohderyhmänä ovat työnhakijat, jotka työnhaussa ja elämäntilanteessaan hyötyisivät voimavarojen ja toimintakyvyn selkiyttämistä.

¹⁴ Kohderyhmänä ovat asiakkaat, jotka tarvitsevat yksilöllistä tukea työvoiman palvelukeskuksessa sovittujen käytännön toimenpiteiden toteuttamisessa.

tämänhetkiseen tilanteeseen.

6. KOKKOLAN AKTIVOINTIPOLITIikka JA PITKÄAIKAISTYÖTTÖMYYS

Kappaleessa esitellään kokkolalaista sovellusta aktivointipolitiikasta, muun muassa kuntouttavaan työtoimintaan osallistumista ja pitkäaikaistyöttömyyden rakennetta. Oletamme, että Kokkolan tilanteessa näkyy aktivointiyhteistyön pitkä historia. Toisaalta pitkään tehty aktivointiyhteistyö on synnyttänyt tilanteen, jossa tehdyn työn tulokset näkyvät ”helppimmin” työllistyvien kohdalla. Jäljellä on kasvava joukko työttömien ns. kovaa ydintä eli niitä, joilla on erityisen paljon työllistymisen esteitä. Samanaikaisesti pitkäaikaistyöttömissä on heitä, joille nykyisten vaihtoehtojen joukosta löytyy sopivia ratkaisuja, sekä heitä, joille nykyiset toimenpiteet ja vaihtoehdot ovat riittämättömiä.

Kokkola on Keski-Pohjanmaalla sijaitseva 36 267 asukkaan rannikkokaupunki. Asukkaista 81,2 prosenttia on suomen-, 17,5 prosenttia ruotsin- ja 1,3 prosenttia muunkielisiä. Huomattavimmat työnantajat ovat julkinen sektori ja palvelualat sekä kemianalan teollisuus. Työpaikkoja on hävinnyt eniten maataloudesta ja vaatetusteollisuudesta ja vastaavasti kasvavia aloja ovat metalliteollisuus ja hoitoala. (Kokkolan kaupungin internet – sivut, www.kokkola.fi.) Kokkola kuuluu Pohjanmaan TE -keskukseen (Työvoima- ja elinkeinokeskus) ja sen alueella työttömyys väheni 2006 vuoden helmikuusta vuoden 2007 helmikuuhun 18 prosenttia eli enemmän kuin minkään muun TE – keskuksen alueella. Alueen työttömyysaste oli lomautetut mukaan lukien 6,8 prosenttia helmikuussa 2007, joka oli Uudenmaana 6,3 prosentin jälkeen toiseksi paras lukema koko maassa. Koko maan keskiarvo oli 9 prosenttia. Vain Kokkolassa (10,2 %) oli Pohjanmaan TE - keskuksen alueella yli 10 prosentin työttömyys. Kokkolan työvoimaan kuului 17 012 henkilöä, joista työttömiä 1743 henkilöä. Alle 25-vuotiaita oli 247 henkilöä (14,2 %), yli 50–vuotiaita työttömiä 658 (37.8 %) ja yli vuoden työttömänä olleita 447 henkilöä (25.6 %). (työministeriö, www.mol.fi.)

Työmarkkinatukiudistuksessa tavoitteeksi asetettiin aktivointiasteen eli aktiivitoimenpiteissä olevien työmarkkinatukea saavien osuuden nostaminen kaikista työmarkkinatukea saavista vuoden 2003 tasosta 1½ kertaiseksi vuoteen 2008 mennessä. Tavoite on erityisen haasteellinen

niille kunnille, joissa aktivointiyhteistyötä on tehty pitkään kuten Kokkolalle, jossa aktivointiyhteistyön myötä kohderyhmä on muuttunut entistä haasteellisemmaksi. Voidaankin puhua Mikko Mäntysaaren (1997, 151–171) lanseeraamasta käsitteestä *creaming off*, jota hän käytti toimeentulotukiasiakkuuksiin liittyen toimeentulotukikokeilun yhteydessä.

Mäntysaaren käsitettä soveltaen ”selvimät” tapaukset on voitu hoitaa jo aktivointiyhteistyön alkutaipaleilla ja jäljelle on jäänyt kasvava osuus vaikeimmin työllistyvistä. Toisaalta pitkään jatkuneen yhteistyön pohjalta yhteistyöverkostot on jo valmiiksi rakennettu, joten asiakaskunnasta tuleviin uusiin haasteisiin vastaaminen voi tapahtua nopeastikin. Yhteistyössä on myös kehitetty erilaisia menetelmiä ja vaihtoehtoja, joten kaikkea ei tarvitse aloittaa alusta uusien työttömyyden hoitoon tulevien lakimuutosten myötä. Aktivointiyhteistyön työmenetelmien keinovalikoima on kehittynyt ja laajentunut vastaamaan asiakaskunnan tarpeisiin, esimerkiksi Kokkolan pitkäaikaistyöttömille on räätälöity ostopalveluja, joiden kautta voi saada osaltaan käsityksen Kokkolan pitkäaikaistyöttömien monimuotoisesta palvelutarpeesta.

Kokkolassa on tehty pitkään hyvää yhteistyötä työllisyyden ja työttömyyden hoidossa muun muassa kaupungin ja työvoimahallinnon välillä. Yhteistyötä on toteutettu esimerkiksi erilaisten hankkeiden avulla¹⁵ jo ennen kuntouttavan työtoimintalain voimaan tuloa 1.9.2001. Lain tultua voimaan yhteistyölle oli olemassa hyvät lähtökohdat. Lakia päästiin toteuttamaan käytännössä ripeästi. Aluksi aktivointiyhteistyötä tehtiin työvoimatoimiston ja kaupungin perusturvan välillä. Yhteispalvelupiste Paletti, joka avattiin maaliskuussa 2002, laajensi aktivointiyhteistyötä¹⁶. Työvoiman palvelukeskus, joka avattiin 2004, vakiinnutti yhteistyötä

¹⁵ Mm. Sisua Siipiin 2001–2004 oli työllistymis- ja kuntoutumisprojekti niille työttömille työnhakijoille, joiden työnsaantia vaikeutti jokin terveydellinen tai sosiaalinen rajoite. Tienesti työpajatoiminta 1995–2001 oli suunnattu nuorille 17–24-vuotiaille.

¹⁶ Kokkola kuului Työministeriön valitsemaan yhteensä 18 kokeilupaikkakuntaan, joissa avattiin yhteispalvelupiste vuosina 2002–2003. Kokeilun kohderyhmänä olivat työmarkkinatukea saavat pitkäaikaistyöttömät, jotka kuuluivat kuntouttavan työtoimintalain piiriin.

ja lisäsi resursseja. Nyt yhteistyössä ja saman katon alla toimivat työvoimahallinnon ja kaupungin lisäksi Kela sekä muita palvelujen tuottajia. Työvoiman palvelukeskukset keskittyvät vaikeimmin työllistyvien palveluihin. Vuonna 2006 Suomessa oli toiminnassa 38 palvelukeskusta.

Osana kuntouttavan työtoiminnan lakia on kunnan vastuulle kuuluva kuntouttava työtoiminta, joka on sosiaalipalvelu. Kokkolassa kuntouttavan työtoiminnan ohjaajat toimivat henkilöstöyksikön alaisuudessa. Syksyllä 2001 palkattiin ensimmäinen työtoiminnan ohjaaja ja toinen vuoden kuluttua syksyllä. (Kokkolan kaupungin internet – sivut, www.kokkola.fi.)

Kokkolan kaupungissa työttömyys oli pitkään muuta maata korkeammalla tasolla. Verrattuna koko maan työttömyysasteen keskiarvoon Kokkolan seutukunnan työttömyysaste oli 1990-luvun lopulla jopa 5 prosenttiyksikköä korkeammalla tasolla, mutta vuoden tammikuuhun 2005 tultaessa ero oli kaventunut 0,1 prosenttiyksikköön. Pitkäaikaistyöttömiä on Kokkolan kaupungissa ollut muuta maakuntaa enemmän, mutta työllisyystilanteen paraneminen ja aktiivinen viranomaisyhteistyö on laskenut määrää viime vuosina. (Pihlaja 2005, 29–33.)

Keinoja Kokkolan seutukunnan pitkäaikaistyöttömyyden purkamiseen on tarkasteltu muun muassa osana Mutti – hanketta (Menetelmiä Uusien Työllistävien Toimien Innovoimiseksi – hanke). Mutti -hankkeen asiamiehen Elina Pihlajan (2005) mukaan ikä- ja väestörakenteen muutokset antavat mahdollisuuden pienentää työttömyyttä. Koska työvoimaa on tarjolla vähemmän, paranee heikommassa työmarkkina-asemassa olevien kysyntä työmarkkinoilla. Tulevaisuuden haasteena Pihlaja näkee osaavan työvoiman turvaamisen tilanteessa, jossa valmiiden osaajien löytämisen todennäköisyys pienenee, mikä on haaste työvoimaviranomaisille ja koulutusorganisaatioille. Pitkäaikaistyöttömyyden hoitoon kohdistuvat toimenpiteet – uudelleen koulutus, kuntouttava työtoiminta ja kolmannen sektorin ”välityömarkkinat” nousevat entistä tärkeämmiksi keinoiksi työvoiman saannin turvaajana.

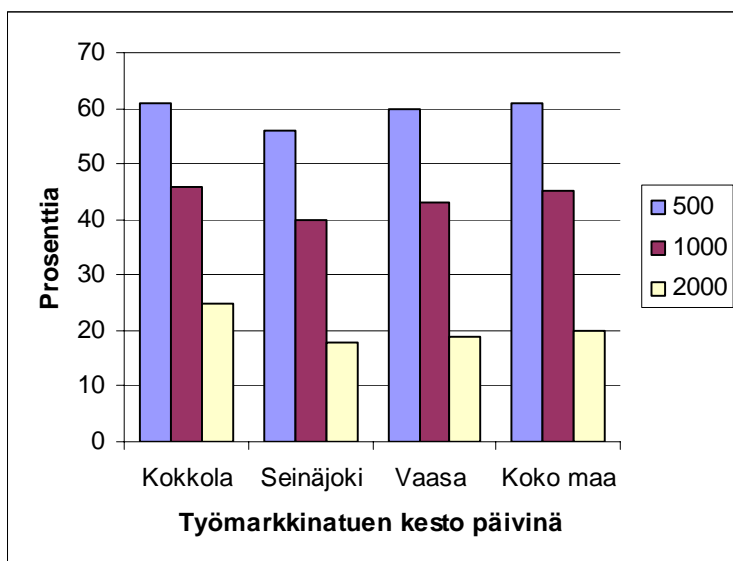
Pitkäaikaistyöttömyyden hoitoa ei kuitenkaan tule nähdä pelkästään yksilötason auttamisena vaan myös esim. työnantajapuolen työllistämisedellytyksiin tulisi kiinnittää enemmän huomiota. Työvoiman kysynnän kasvaessa pitkäaikaistyöttömien mahdollisuudet työllistyä

paranevat, mutta vain siinä tapauksessa, että heillä on ammatilliset ja muut työllistymisen edellyttämät valmiudet. (Pihlaja 2005, 33.) Myös työnantajien asenteisiin pitkäaikaistyöttömiä kohtaan tulisi vaikuttaa. Yleisesti aktivointipolitiikassa on keskitytty työvoiman tarjonnan ongelmiin kysyntäongelmien jäädessä vähemmälle huomiolle.

Pitkäaikaistyöttömillä on monenlaisia tarinoita. Pitkäaikaistyötön on saattanut ”pudota” pitkältä työuralta tai työkokemusta ei ole koskaan päästy hankkimaan ja koulutus on käyttämättömänä vanhentunut. Tämä koskee pääosin lama-ajan nuoria. Pitkäaikaistyöttömien työllistymistä pahentaa se, että työpaikkailmoitusten ammattitaitovaatimukset eivät kohtaa tarjontaa ilman mitään lisäkoulutusta. Monelle pidempään työttömänä olleelle tai vajaakuntoiselle työelämän vaatimusten saavuttaminen edellyttää pitkäkestoistakin etenemistä ”työttömyyden portailla”. Polku avoimille työmarkkinoille edellyttää usein monenlaisia kuntouttavia tukitoimia. (Pihlaja 2005, 29–33.)

Passiivituen¹⁷ kestolla mitattuna työmarkkinatuen saajien rakenne on koko tukijärjestelmän voimassaoloajan vaikeutunut ja on koko ajan vaikeutumassa (Aho 2005a, 23). Kokkolassa pitkäaikaistyöttömyys on erityisen vaikeaa ja passiivitukea pitkään saaneiden prosentuaalinen osuus on valtakunnan tasoa korkeampi. 2000–päivää eli noin kahdeksan vuotta työmarkkinatukea saaneiden osuus on erityisen suuri Kokkolassa eli 25 prosenttia, Seinäjoella 18 prosenttia, Vaasassa 19 prosenttia ja koko maassa 20 prosenttia. Aktivointiaste oli joulukuussa 2006 Kokkolassa 500 -päivää työmarkkinatukea saaneiden joukossa 16 prosenttia, Seinäjoella 10 prosenttia ja Vaasassa 15 prosenttia ja koko maassa 14 prosenttia. Näiden tilastojen kautta näkyy Kokkolan pitkäaikaistyöttömyyden rakenteen erityispiirteet ja todella pitkään työttömänä olleiden suuri määrä suhteessa vastaavan kokoisiin kaupunkeihin ja koko maahan verrattuna. (Työministeriön internet – sivut, tilastot, työmarkkinatuen seuranta, www.mol.fi)

¹⁷ Työmarkkinatuen saajat, jotka eivät ole aktiivitoimenpiteessä, kuten esimerkiksi työharjoittelussa, työvoimapoliittisessa koulutuksessa tai kuntouttavassa työtoiminnassa.



KUVA 1 Vertailu työmarkkinatuen saajien rakenteesta eräissä kunnissa

Vielä 1990-luvulla korkeana ollutta työttömyyttä on saatu purettua eri toimijoiden välisellä poikkihallinnollisella yhteistyöllä. Kuitenkin edelleen yli 55 prosenttia Kokkolan seutukunnan pitkäaikaistyöttömistä luetaan vaikeasti työllistyviin eli laajaan rakennetyöttömyyteen. Pääsääntöisesti rakennetyöttömyys on kuitenkin kaupunkien ongelma (Pihlaja 2005, 110.) Vaikka rakennetyöttömyyttä on saatu alennettua, on edelleen jäljellä erityisesti kaikkien vaikeimmin työllistyvien joukko. Tämä on haaste paitsi pitkäaikaistyöttömälle itselleen myös eri tahojen väliselle aktivointiyhteistyölle uusien toimintamallien ja – tapojen kehittämiseksi. Kokkolassa uusia toimintatapoja etsitään yhteistyössä muun muassa Kokkolan kaupungin, työvoimahallinnon, työvoiman palvelukeskuksen, kuntouttavan työtoiminnan, Kokkotyö-säätiön¹⁸ ja aikuiskoulutuskeskuksen yhteistyönä.

Kokkolan kaupungille on laadittu v. 2001 oma työllisyysstrategia, jota samalla päivitettiin

¹⁸ Kokkotyö-säätiö on 1.11.2002 rekisteröity työvalmennussäätiö, jonka perustajia ovat Kokkolan kaupunki, Keski-Pohjanmaan koulutusyhtiö, Ventuskartano ry, Keski-Pohjanmaan sosiaalipsykiatrinen yhdistys ry, Kokkolan 4H-yhdistys ry ja Nuorisokeskus Villa Elba oy.

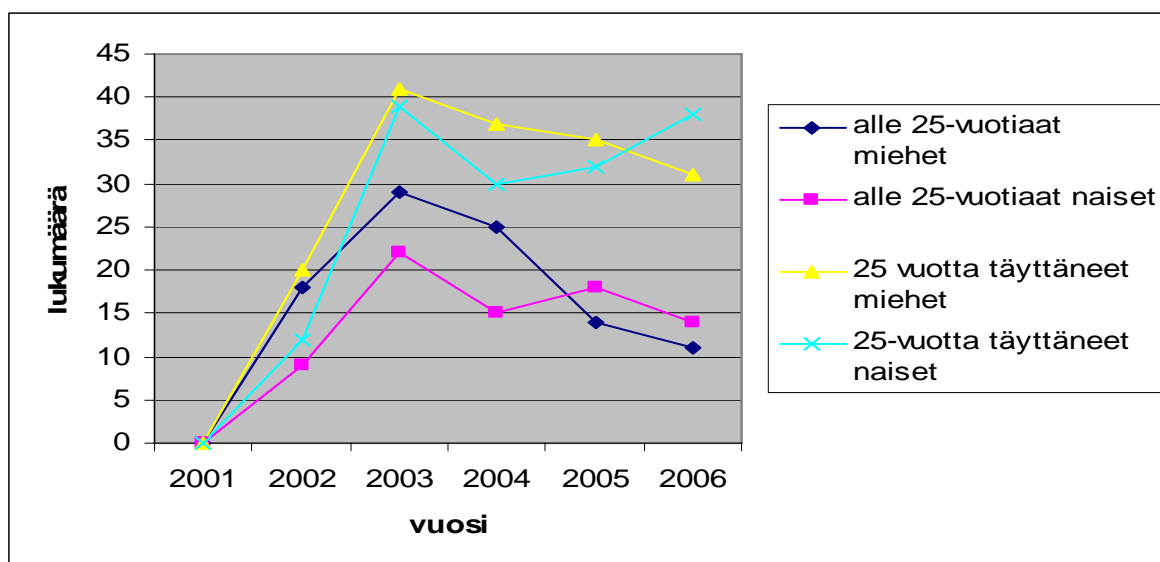
Mutti – hankkeessa työstetyllä Kokkolan seutukunnan työllisyysstrategialla. Kokkolan seutukunnan työpaikkakehitys on ollut 2000-luvun alkupuolella suotuisaa ja työttömyys on alentunut maan keskitasoa nopeammin. Työvoimapulasta on jo merkkejä joillakin kasvualoilla. Työpaikkoja häviää maataloudesta, mutta vastaavasti uusia työpaikkoja on syntynyt palvelualoille ja jalostukseen. Tulevaisuuden vision mukaan avointen työmarkkinoiden ohella sosiaaliset työmarkkinat tuovat kansalaisille osallisuutta ja hyvinvointia. (Pihlaja 2005, 57–58.)

Huolimatta hyvästä työllisyyden kehityksestä Kokkolassa, on pitkäaikaistyöttömyyden hoito osoittautunut haasteelliseksi johtuen pitkäaikaistyöttömyyteen liittyvien kasaantuvien ongelmien ohella työmarkkinoiden osaamis- ja laatuvaatimusten kasvusta. Työnantajien asettamat vaatimukset työntekijöilleen eivät vastaa pitkäaikaistyöttömien enemmistön koulutus- ja osaamistasoa. Uhkana onkin, että samalla kun pitkäaikaistyöttömien määrä on korkealla, koetaan akuuttia työvoimapulaa. On tärkeää, ettei pitkäaikaistyöttömyyden hoitoa ei käsitellä pelkästään syrjäytymisen ehkäisyn näkökulmasta, vaan myös osaavan työvoiman saannin turvaamisen kannalta. (Pihlaja 2005, 110–111.)

Pihlaja (2005, 113) näkee aktiivisen työvoimapolitiikan olevan edelleen keskeisin keino työttömyyden hoidossa. Pitkäaikaistyöttömyyteen purevat toisenlaiset keinot kuin aiemmin massatyöttömyyteen. Työttömyyden hoidossa tarvitaan syvällisempiä, pidempikestoisia toimenpiteitä. Työvoimakoulutuksesta suuntaus on kohti yksilöllisempää ohjausta ja yrityslähtöistä täsmäkoulutusta. Tukityöllistämistä kehitetään kohti suunnitelmallisempia, eri toimenpiteitä ja keinoja yhdistäviä väyliä kohti avoimia työmarkkinoita. Viranomaisyhteistyössä asiakkaan tilannetta tarkastellaan kokonaisuutena, siten päästään pureutumaan työttömyyttä ylläpitäviin syihin esimerkiksi oppimisvaikeuksien hoitoon.

Kuntouttava työtoiminta on kunnan järjestämä sosiaalipalvelu, joka on työvoimahallinnon toimenpiteisiin nähden toissijainen. Kokkolassa vuosittain kuntouttavaan työtoimintaan osallistuneiden määristä, iästä ja sukupuolesta saimme tiedot työllisyys ja aktivointitiimin toimistotyöntekijä Stina Långsjö-Kauppiselta. Näiden tietojen pohjalta laadimme

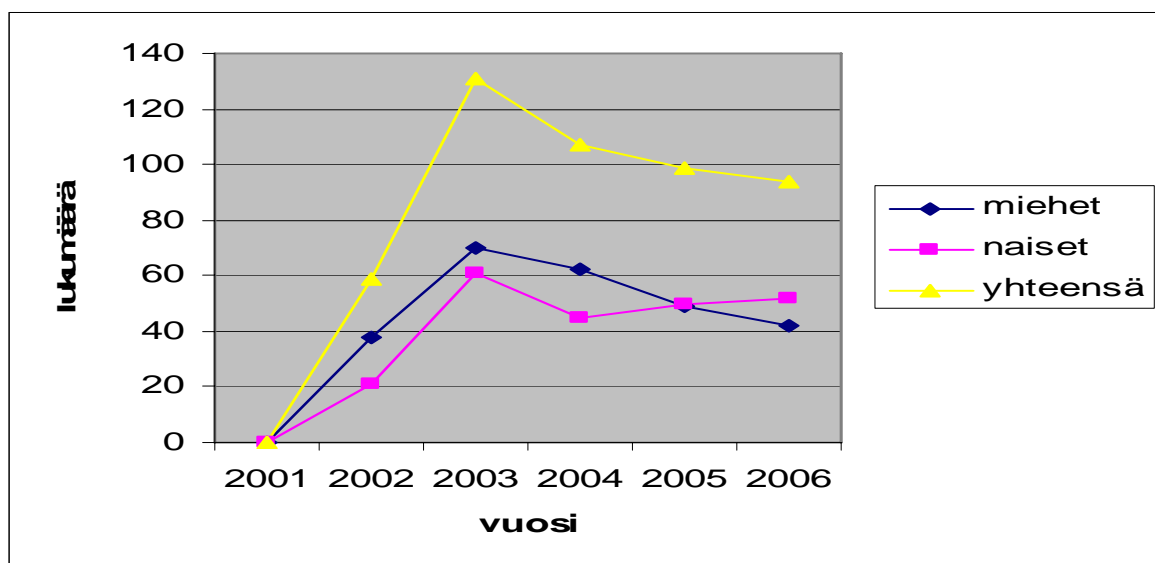
kuntouttavaan työtoimintaan osallistumista kuvaavat kuviot, joista käy ilmi vuosittaiset vaihtelut kuntouttavaan työtoimintaan osallistuneiden määrissä jaoteltuna sukupuolen ja iän mukaan. Kokkolassa kuntouttavaan työtoimintaan osallistuneiden määrä kasvoi jyrkästi vuoteen 2003 asti. Vuodesta 2003 lähtien kuntouttavaan työtoimintaan osallistuneiden määrä on tippunut lukuun ottamatta 25 vuotta täyttäneitä naisia, joiden määrä on kääntynyt nousuun vuodesta 2004 alkaen. Vaikka laki kuntouttavasta työtoiminnasta velvoittaa alle 25 -vuotiaat osallistumaan kuntouttavaan työtoimintaan, on heidän osuutensa pienempi kuin 25 vuotta täyttäneiden, joille osallistuminen on vapaaehtoista. Ilmiö on valtakunnallinen. (ks. Ala-Kauhaluoma ym. 2004.)



KUVA 2 Kuntouttavaan työtoimintaan osallistuneet vuosina 2001–2006

Miesten osuus oli kuntouttavaan työtoimintaan osallistuneista suurempi vuoteen 2004 asti, naisten ja miesten osuus oli samansuuruinen vuonna 2005 ja ensimmäistä kertaa naisten osuus kuntouttavaan työtoimintaan osallistuneista ylitti miesten osuuden vuonna 2006. Kuntouttavan työtoiminnan päättymisen syytä on tilastoitu vuodesta 2003 alkaen. Niiden perusteella voisi olettaa, että kuntouttavaan työtoimintaan osallistuneiden määrän laskuun on vaikuttanut se, että työtoiminnan kautta on löytynyt pysyvämpiä ratkaisuja ja on siirrytty esimerkiksi työvoimapoliittisiin toimenpiteisiin ja opiskelemaan. Lisäksi pitkäaikaistyöttömien määrä on

kääntynyt laskuun. Osittain määrien laskuun on saattanut vaikuttaa vuonna 2004 avatun työvoiman palvelukeskuksen tarjoamat ostopalvelut, jotka ovat lisänneet vaihtoehtoja, tosin ostopalveluihin osallistuneiden määrät eivät ole kovin suuria. Osasyynä määrän pientymiselle saattaa olla myös osallistujakunnan ”vaikeutuminen”, jolloin tuen tarve on suurempaa ja työtoimintapaikkojen löytäminen haasteellisempaa.



KUVA 3 Kuntouttavaan työtoimintaan osallistuneiden kokonaismäärät sekä naisten ja miesten osuudet

Kokkolassa erityisen vaikeasti työllistyvien osuus (25 %) on valtakunnalliseen tasoon (20 %) verrattuna erityisen korkea. Erityisen vaikeasti työllistyvillä tarkoitetaan yli kahdeksan vuotta työttömänä olleita. Pitkäaikaistyöttömyyden hoitoon on Kokkolassa paneuduttu kuntouttavan työtoimintalain alusta alkaen antamalla esimerkiksi työntekijäresursseja aktivointiyhteistyöhön.

Koska aktivointiyhteistyötä on tehty Kokkolassa pitkään ja pitkäaikaistyöttömien joukossa korostuu erityisen vaikeasti työllistyvien ryhmä, toivomme Kokkolan pitkäaikaistyöttömyyttä tutkimalla voivamme löytää erilaisia aktivointipolitiikan mahdollisuuksia ja rajoituksia auttaa pitkäaikaistyöttömiä. Aktivointipolitiikan mahdollisuutena voisi pitää esimerkiksi pitkäaikaistyöttömän työllistymistä avoimille työmarkkinoille, osallistumista

työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin tai eläkkeelle siirtymistä työvoimatoimiston eläkeselvittelyjen kautta. Erityisen vaikeasti työllistyvien ryhmästä voi löytyä erilaisia työllistymisen esteitä, joita uusin aktivointipolitiikan työmenetelmin ja tavoitteita kehittämällä voisi purkaa.

7. PITKÄAIKAISTYÖTTÖMYYDEN KUVA JA AKTIVOINNIN POLUT

Tässä luvussa kuvaamme pitkäaikaistyöttömyyttä aineistomme taustamuuttujien avulla. Lisäksi kuvaamme aktivointipoliittisiin toimenpiteisiin osallistumista ja sitä kautta mahdollisesti löytyneitä ratkaisuja pois työttömyydestä. Taustamuuttujien avulla etsimme selittäviä tekijöitä ratkaisun löytäneiden ja edelleen työttömänä olevien taustamuuttujista.

Käytämme aineistomme henkilöistä nimitystä pitkäaikaistyötön huolimatta siitä, mikä heidän nykyinen statusensa on suhteessa työmarkkinoihin. Joka tapauksessa kaikki aineistomme henkilöt ovat jossain vaiheessa olleet pitkäaikaistyöttömiä ja heille on tehty aktivointisuunnitelma.

7.1. Ikä- ja sukupuolijakauma sekä koulutustaso

Tutkimuksemme aineiston muodostaa 366 henkilön otos kokkolalaisista pitkäaikaistyöttömistä, joille on tehty aktivointisuunnitelma 1.9.2001–6.2.2007 välisenä aikana. Kaikki muuttujat on kerätty kyseiseltä ajanjaksolta eli kuntouttavan työtoimintalain voimassaoloajalta. Tulosten esittämisessä käytämme tutkimusjoukostamme jatkossa nimitystä pitkäaikaistyöttömät tarkoittaen otosta kokkolalaisista pitkäaikaistyöttömistä, joille on tehty aktivointisuunnitelma. Aloitimme analysoinnin tekemällä taulukot kaikista muuttujista, joita tutkimalla tutustuimme aineistoon ja muodostimme aineistosta kokonaiskuvaa (Holopainen ym. 2004, 44). Tämän jälkeen luokittelimme ja ryhmittelimme aineistoa analysointia varten. Aineiston luokittelu havainnollistaa ja selkeyttää tulosten esittämistä ja mahdollistaa esimerkiksi ristiintaulukoinnin. Esimerkiksi iästä otimme ensin frekvenssijakauman, josta selvisi että aineiston ikäjakauma asettuu välille 26–66 vuotta keski-ikä ollessa 43 vuotta. Miehiä (55,5 %) aineistosta on hiukan naisia (44,5 %) enemmän.

TAULUKKO 1 Ikä- ja sukupuolijakauma (N=366)

Count		Sukupuoli		Yhteensä
		nainen	mies	
Ikä	26 - 35 vuotiaat	43	60	103
	36 - 45 vuotiaat	49	70	119
	46 - 55 vuotiaat	43	44	87
	56 - 66 vuotiaat	28	29	57
Yhteensä		163	203	366

Ikäjakaumasta käy ilmi, että miehiä on jonkin verran enemmän nuoremmissa ikäryhmissä. Naisten ikäjakauma on miehiä tasaisempi, kuitenkin sekä miehiä että naisia on vähiten vanhimmassa ikäryhmässä. Aineistomme asiakkaista 264 oli asiakkaana työvoimatoimistossa ja 102 työvoiman palvelukeskuksessa lista-ajon (6.2.2007) hetkellä.

Analysoimme pitkäaikaistyöttömien koulutustasoa kolmen eri muuttujan avulla: pohjakoulutus, korkein koulutusaste ja ammatillinen koulutus. Nykyään koulutuksella on yhä suurempi merkitys työllistymiselle, koska ammattitaitovaatimukset ovat kasvaneet. Kokon (2001) mukaan pitkäaikaistyöttömyyden yksi merkittävä riskitekijä on ammatillisen koulutuksen puute. Tutkimustulokset osoittavat, että kokkolalaisten pitkäaikaistyöttömien koulutustaso on melko matala. Noin 90 prosentilla pohjakoulutuksena on kansakoulu, keskikoulu tai peruskoulu. Lukion suorittaneita on noin 10 prosenttia. Suurin osa on suorittanut keskiasteen ammatillisen koulutuksen ja noin 40 prosentilla ei ole mitään ammatillista koulutusta.

TAULUKKO 2 Ammattijakauma (N=366)

Count		Sukuoli		Yhteensä
		nainen	mies	
Luokiteltu ammatti	ei ammattia	29	24	53
	sekatyöntekijä	0	39	39
	terveys- ja sosiaalialan työ	20	1	21
	kaupallinen- ja toimistoalan työ	41	21	62
	metallialan työ	1	23	24
	rakennusalan työ	2	23	25
	tekniikan- ja kuljetusalan työ	11	46	57
	palvelualan työ	50	17	67
	muualla luokittelematon työ	9	9	18
Yhteensä	163	203	366	

Eri ammattinimikkeitä on aineistossamme 112, jotka jaottelimme kahdeksaan eri luokkaan. Alla olevasta taulukosta näkyy henkilöiden jakautuminen eri ammattiryhmiin. Pitkäaikaistyöttömistä noin neljäsosalla ei ole mitään ammattinimikettä tai he ovat nimikkeellä ”sekatyöntekijä”. Sekatyöntekijä – nimikettä on yleensä käytetty henkilöistä, joilla ei ole ammatillista koulutusta, mutta jotka ovat olleet työelämässä erilaisissa käytännön työtehtävissä. Aineistomme sekatyöntekijöistä kaikki ovat miehiä. Eniten sekatyöntekijöitä on vanhemmissa ikäluokissa. Ei ammattia – ryhmässä naisia ja miehiä on lähes yhtä paljon.

TAULUKKO 3 Ammattijakauma ikäryhmittäin (N=366)

		IKÄ				Yhteensä
		26 - 34	35 - 42	43 - 51	52 - 66	
Luokiteltu ammatti	ei ammattia	56,6%	22,6%	13,2%	7,5%	100,0%
	sekatyöntekijä	2,6%	25,6%	35,9%	35,9%	100,0%
	terveys- ja sosiaalialan työ	28,6%	19,0%	28,6%	23,8%	100,0%
	kaupallinen- ja toimistoalan työ	12,9%	24,2%	33,9%	29,0%	100,0%
	metallialan työ	16,7%	41,7%	25,0%	16,7%	100,0%
	rakennusalan työ	28,0%	32,0%	8,0%	32,0%	100,0%
	tekniikan- ja kuljetusalan työ	26,3%	24,6%	26,3%	22,8%	100,0%
	palvelualan työ	34,3%	16,4%	26,9%	22,4%	100,0%
	muualla luokittelematon työ	16,7%	27,8%	27,8%	27,8%	100,0%
Yhteensä		26,5%	24,3%	25,7%	23,5%	100,0%

Työnhakijarekisterissä on rekisteröity työkokemus ainoastaan pääammatista. Työkokemus on jaettu kolmeen luokkaan: ei lainkaan – 1 vuosi, alle 5 vuotta ja yli 5 vuotta työkokemusta. Työkokemusta pääammatista ei ole lainkaan tai sitä on vain vuosi vajaalla 40 prosentilla, alle viisi vuotta noin 20 prosentilla ja yli viisi vuotta reilulla 40 prosentilla. Ikäryhmässä 26–35 vuotta yli 80 prosentilla työkokemusta ei ole lainkaan tai sitä on korkeintaan vuosi. Ikäryhmässä 55–66 vuotta vastaava prosenttiosuus on noin yhdeksän. Yli viiden vuoden työkokemus on hieman yli 80 prosentilla ikäryhmässä 55 – 66 vuotta, kun taas nuorimmassa ikäryhmässä vastaava prosenttiosuus on noin kaksi. Luonnollisesti vanhemmissa ikäryhmissä työkokemusta on enemmän, mutta toisaalta nuorimmassakin ikäryhmässä voisi työkokemusta olettaa olevan enemmän iän perusteella. Pitkäaikaistyöttömien koulutusasteet eivät juuri eroa toisistaan eri ikäryhmien välillä. Nuoremmissa ikäryhmissä koulutusaste oli hiukan vanhempia korkeampi, mutta ei tilastollisesti merkitsevästi ($\chi^2=13,136$, $p=0,157$).

TAULUKKO 4 Koulutusaste ikäryhmittäin (N=366)

Count		Ikä				Yhteensä
		26 - 35	36 - 45	46 - 55	56 - 66	
Korkein koulutusaste	ei koulutusta	38	47	28	29	142
	keskiasteen koulutus	57	67	54	26	204
	opistoaste/amk	8	5	5	1	19
	yliopistotutkinto	0	0	0	1	1
Yhteensä		103	119	87	57	366

Äidinkieleltään suomenkielisiä on aineistostamme hiukan yli 90 prosenttia. Ruotsinkielisten osuus on Kokkolan väestöstä 17,5 prosenttia, mutta aineistossamme heidän osuutensa on vain 5,5 prosenttia. Suomessa ruotsinkielisten suhteellinen osuus työttömistä on suomenkielisiä matalampi (Finnäs & Saarela 2005, 498). Vastaavasti muunkielisten osuus on aineistossamme suurempi (4,4 %) kuin heidän osuutensa Kokkolan väkimäärästä (1,3 %). Aineistossamme ruotsinkielisten työmarkkina-asema on suomen- ja muunkielisiä parempi, mutta emme löytäneet analyysissä sille selitystä. Esimerkiksi ruotsinkielisten koulutustaso vastaa koko aineiston koulutustasoa eli ilman ammatillista koulutusta on 40 prosenttia. Koko aineistosta avoimille työmarkkinoille on työllistynyt noin 15 prosenttia ja ruotsinkielisistä 25 prosenttia.

Keräsimme tiedon toimeentulotuen asiakkuudesta kuntouttavan työtoimintalain voimassaoloaikana ja tammi-helmikuussa 2007. Lain voimassaoloaikana toimeentulotukea ovat saaneet 251 henkilöä (68,9 %). Suoniemen (2005, 71) mukaan pitkäaikaistyöttömät ovat aiempaa useammin toimeentulotuen asiakkaita. Aineistossamme toimeentulotuen asiakkuuden kestot vaihtelivat pitkäkestoisesta lyhytaikaiseen tuen saantiin. Laskelmiin ei otettu mukaan niitä, jotka olivat saaneet pelkästään ehkäisevää toimeentulotukea. Päädyimme tähän rajaukseen, koska vertasimme toimeentulotuen saajien määrää toimeentulotuen perusosan alennusten määriin eikä toimeentulotuen sanktioita voida käyttää ehkäisevään toimeentulotukeen. Tutkimuksemme pitkäaikaistyöttömistä on toimeentulotuen asiakkaina ollut tammi-helmikuussa 2007 107 henkilöä (29,4 %). Suurimmat ryhmät tällä hetkellä toimeentulotukea saavista ovat työttömät 61,7 prosenttia, sairauslomalla olevat 10,3 prosenttia

ja työvoimapolitiisessa toimenpiteessä olevat 9,3 prosenttia.

7.2. Terveysrajoitteet

Lääkärin diagnosoima terveysrajoite todettiin 70 pitkäaikaistyöttömällä eli noin viidesosalla. Terveysrajoitteita oli yhteensä 117 eli osalla terveysrajoitteita oli useampia. Suurimpana ryhmänä olivat tuki- ja liikuntaelinsairaudet, joita oli noin kahdeksalla prosentilla ja mielenterveysongelmat, joita oli noin seitsemällä prosentilla koko aineistosta. Terveystietoihin on lisäksi merkitty tieto työntekoa rajoittavasta terveysongelmasta, jonka työnhakija on itse ilmoittanut. Noin joka kymmenes on ilmoittanut terveysrajoitteestaan, mutta ei ole toimittanut siitä lääkärintodistusta.

Rekisteritiedot terveysrajoitteista vaikuttavat kaiken kaikkiaan puutteellisilta oman työkokemuksemme ja aineiston keräämisessä syntyneen käsityksen perusteella. Asiakkaan aktivointisuunnitelmista saattoi ilmetä vakaviakin terveysongelmia, joista ei kuitenkaan ollut mainintaa terveyskortilla. Emme tutkineet johdonmukaisesti aktivointisuunnitelmatekstejä, joten terveysrajoitteet kirjattiin vain, jos ne näkyivät terveyskortilla. Taulukosta terveysrajoitteet ilmenee kuinka monella henkilöllä on kyseinen terveysrajoite. Vastaus prosenttisarakkeessa on yhden terveysrajoitteen prosenttiosuus kaikista terveysrajoitteista, ei siis koko aineistosta. Viimeisestä sarakkeesta näkyy terveysrajoitteisten pitkäaikaistyöttömien osuus kyseisestä terveysrajoitteesta.

Yleensä terveytensä ja työkykynsä puolesta heikoimmat valikoituvat muita useammin työttömiksi. Toisaalta pitkäaikainen työttömyys itsessään lisää sairastavuutta. Ilman yhteisöllistä kannattelua työtön elää suojatta sellaisessa yhteiskunnallisessa asemassa, jota leimaa vakava rakenteellinen ongelma. Sosiaalisen tuen puute, talouden pettäminen ja heikkenevä terveys kytkeytyvät työttömyyden pitkittymiseen ja toisiinsa. (Kortteinen & Tuomikoski 1998, 175; ks. myös Kokko 2001.)

TAULUKKO 5 Terveysrajoitteet (N=117)

				prosenttia vastauksista
		N	Prosentti	
\$Terveysrajoite ^a	Dg mielenterveyshäiriö	25	21,4%	35,7%
	Dg tuki- ja liikuntaelinsairaus	30	25,6%	42,9%
	Dg hengityselinsairaus	9	7,7%	12,9%
	Dg verenkiertoelinten sairaus	9	7,7%	12,9%
	Dg tartuntatauti	2	1,7%	2,9%
	Dg kasvain	1	,9%	1,4%
	Dg umpieritys- ja aineenvaihduntasairaus	8	6,8%	11,4%
	Dg silmän sairaus	3	2,6%	4,3%
	Dg ruuansulatuselinten sairaus	3	2,6%	4,3%
	Dg ihon sairaus	8	6,8%	11,4%
	Dg synnynnäinen sairaus	4	3,4%	5,7%
	Dg luokittelematon oire	2	1,7%	2,9%
	Dg vamma	6	5,1%	8,6%
	Dg hermoston sairaus	7	6,0%	10,0%
Yhteensä		117	100,0%	167,1%

a.

Yksi terveydentilaa kuvaavista muuttujista ovat sairauslomien ja tietoa kerätessä ilmeni, että yleensä työvoimatoimistoon ilmoitetaan vain pitkistä sairauslomista. Syynä voi olla, että työttömälle ei kirjoiteta sairauslomaa automaattisesti samalla tavalla kuin työssä olevalle. Työnhakija saattaa jättää myös ilmoittamatta sairauslomasta, koska pelkää tukien maksatusten viivästyminen ja ylimääräistä paperityötä. Aineistomme pitkäaikaistyöttömistä sairauslomalla on ollut noin joka kolmas. Puolet heistä, joilla on diagnosoitu terveysrajoite, eivät ole olleet kertaakaan sairauslomalla.

7.3. Osallistuminen aktiivitoimenpiteisiin

Osallistumista kuntouttavaan työtoimintaan ja työvoimapoliittisiin toimenpiteisiin kuntouttavan työtoimintalain voimassaoloaikana mitattiin muodostamalla kuntouttavasta työtoiminnasta ja työvoimapoliittisista toimenpiteistä muuttajat (työharjoittelu, työkokeilu, tukityö, työvoimapoliittinen koulutus ja työvoimapoliittinen tutkintotavoitteinen koulutus), jotka saivat arvoja toimenpiteisiin osallistumiskerroista. Näistä muuttujista muodostettiin aktiivisuutta kuvaava summamuuttuja.

Aineistostamme noin neljäsosa ei ole osallistunut työvoimapoliittisiin toimenpiteisiin tai kuntouttavaan työtoimintaan ollenkaan aineiston tarkastelujaksolla 1.9.2001–6.2.2007. Keskimäärin työvoimapoliittisiin toimenpiteisiin ja kuntouttavaan työtoimintaan on osallistuttu noin kolme kertaa. Aineistostamme joka neljäs on osallistunut kuntouttavaan työtoimintaan, mikä on huomattavasti valtakunnallista tasoa (joka kymmenes) korkeampi. Työvoimapoliittisiin toimenpiteisiin osallistumista tarkasteltiin erikseen. Lähes 30 prosenttia ei ole osallistunut työvoimapoliittisiin toimenpiteisiin. Keskimäärin työvoimapoliittisiin toimenpiteisiin on osallistuttu kaksi kertaa.

Ostopalvelut on räätälöity vastamaan kohderyhmän erilaisiin tarpeisiin ja niiden sisällöt kertovat jotakin kohderyhmästään. Kokkolan työvoiman palvelukeskuksen tarjoamat ostopalvelut keskittyvät lähinnä terveydentilan ja työkyvyn selvittelyihin ja elämänhallinnan ongelmiin. Vain työvoiman palvelukeskuksen asiakkaille mahdollisiin ostopalveluihin eli vertaisryhmätoimintaan, erityisoppijoiden palveluihin, voimavara- ja työkykykartoitukseen, luotsitoimintaan ja kuntoutustarveselvitykseen on osallistunut aineistostamme 15 henkilöä yhteensä 29 kertaa, joten keskimäärin sama henkilö on osallistunut kahteen eri ostopalveluun.

Vain työvoimatoimiston asiakkaille suunnattuun eläkemahdollisuuksien selvittämiseen (ELMA) on osallistunut 23 asiakasta. Mikäli työvoiman palvelukeskuksen asiakkaan todetaan tarvitsevan eläkemahdollisuuksien selvittelyä, hän voi siirtyä työvoimatoimiston asiakkaaksi. Samalla tavoin työvoimatoimiston asiakas voi siirtyä työvoiman palvelukeskuksen asiakkaaksi, mikäli hänen arvioidaan hyötyvän sen ostopalveluista tai muista palveluista.

Kaikille yhteisiin ostopalveluihin eli arviojaksoon työssä selviytymisestä on osallistunut kahdeksan henkilöä työvoiman palvelukeskuksen ja yksi työvoimatoimiston asiakkaista ja työkyvyn selvittelyihin 36 työvoimatoimiston asiakasta. Kaikkiin ostopalveluihin yhteensä on osallistunut noin viidesosa (70 henkilöä) aineistostamme. Osallistumiskertoja on ollut yhteensä 97. Ostopalvelujen sisällöstä olemme kertoneet aiemmin tarkemmin sivulla 44–45 kappaleessa rekisteritutkimus.

7.4. Tämän hetkinen tilanne

Työnhakijoiden tämänhetkisestä tilanteesta (tilanne 6.2.2007) etsittiin tieto käsin työvoimatoimiston työnhakija- ja toimeentulotuen asiakasrekistereistä. Rekisteritietoja yhdistämällä saatiin tieto tämän hetkisestä tilanteesta yli 90 prosentilta tutkimusjoukosta. Aktivointisuunnitelmaan osallistuneista pitkäaikaistyöttömistä 40 prosenttia oli edelleen työttömänä. Toiseksi suurimman ryhmän muodostivat avoimille työmarkkinoille työllistyneet, joita oli noin 15 prosenttia.

Työvoimapolitiisella toimenpiteellä tarkoitetaan työharjoittelua, työkokeilua, työvoimapolitiista koulutusta tai palkkatukityötä, joissa on yhteensä 12 prosenttia. Näistä 12 prosentista puolet on palkkatukityössä. Kuntouttavassa työtoiminnassa on lähes saman verran kuin tukityössä eli viitisen prosenttia. Eläkkeelle on siirtynyt seitsemän prosenttia, joista vain yksi on vanhuuseläkkeellä ja muut määräaikaaisella tai pysyvällä työkyvyttömyyseläkkeellä tai ns. ”armahduseläkkeellä”¹⁹. Muut luokka sisältää henkilöt, jotka ovat kuntoutusrahalla, oppisopimuskoulutuksessa, äitiyslomalla tai kotihoidontuella sekä päätoimisesti opiskelevat.

¹⁹ Toiselta nimeltään pitkäaikaistyöttömien eläketuki on tarkoitettu henkilöille, jotka ovat syntyneet vuosien 1941–1947 välillä ja olivat pitkäaikaistyöttömiä 31.12.2004 sekä oikeutettuja työmarkkinatukeen. Lisäksi vaaditaan, että työmarkkinatukea on maksettu vuosien 1992–2004 välillä joko enimmäismäärä (500 päivää) työttömyyspäivärahaa sekä 2000 päivää työmarkkinatukea tai 2500 päivää työmarkkinatukea. (www.kela.fi/pitkaaikaistyottomien eläketuki)

TAULUKKO 6 Tämän hetkinen tilanne (N=366)

	Frekvenssi	Prosentti
työttömänä	144	39,3
avoimilla työmarkkinoilla	56	15,3
työvoimapolitiisessa toimenpiteessä	44	12,0
ei ole tiedossa, työnhaku poikki	29	7,9
eläkkeellä	26	7,1
sairauslomalla	20	5,5
kuntouttavassa työtoiminnassa	18	4,9
muut	15	4,1
vankilassa	7	1,9
kuollut	7	1,9
Total	366	100,0

Teimme työvoimapolitiisiin toimenpiteisiin ja kuntouttavaan työtoimintaan osallistumiskerroista kokonaisaktiivisuutta kuvaavan summamuuttujan. Noin joka neljäs pitkäaikaistyöttömistä ei ollut osallistunut työvoimapolitiisiin toimenpiteisiin tai kuntouttavaan työtoimintaan tarkastelujaksolla. Ristiintaulukoimme kokonaisaktiivisuutta kuvaavan summamuuttujan tämänhetkistä tilannetta kuvaavan muuttujan kanssa, josta valitsimme erikseen osa-aineiston avoimille työmarkkinoille työllistyneistä (ks. Holopainen ym. 2004, 114–118). Osallistumisella edellä mainittuihin aktivointitoimenpiteisiin ei näyttänyt olevan tilastollista merkitsevyyttä työllistymiselle avoimille työmarkkinoille ($\chi^2=1,499$, $p=0,221$).

Avoimille työmarkkinoille on työllistynyt yhteensä 56 henkilöä, joista seitsemän henkilöä on osallistunut kuntouttavaan työtoimintaan ja 44 työvoimapolitiisiin toimenpiteisiin. Valtaosa niistä, jotka ovat työllistyneet avoimille työmarkkinoille, on osallistunut aktivointipoliittiseen toimenpiteeseen vähintään yhden kerran. Vain kymmenen avoimille työmarkkinoille työllistyneistä henkilöistä ei ole osallistunut mihinkään aktivointipoliittiseen toimenpiteeseen.

Pelkästään kuntouttavaan työtoimintaan on osallistunut 16 pitkäaikaistyötöntä. Kaikista pitkäaikaistyöttömistä aktivointitoimenpiteisiin on osallistunut noin 75 prosenttia.

TAULUKKO 7 Ristiintaulukointi osallistumisesta aktivointitoimenpiteisiin ja tämän hetkisestä tilanteesta (N=366)

Count		Eiaktiivinen		Yhteensä
		ei aktiivinen	muut	
Tämän hetkinen tilanne	ei ole tiedossa, työnhaku poikki	4	25	29
	työttömänä	38	106	144
	avoimilla työmarkkinoilla	10	46	56
	työvoimapolitiisessa toimenpiteessä	1	43	44
	kuntouttavassa työtoiminnassa	0	18	18
	sairauslomalla	9	11	20
	eläkkeellä	14	12	26
	vankilassa	6	1	7
	kuollut	4	3	7
	muut	3	12	15
	Yhteensä	89	277	366

7.5. Passiivisten ryhmä

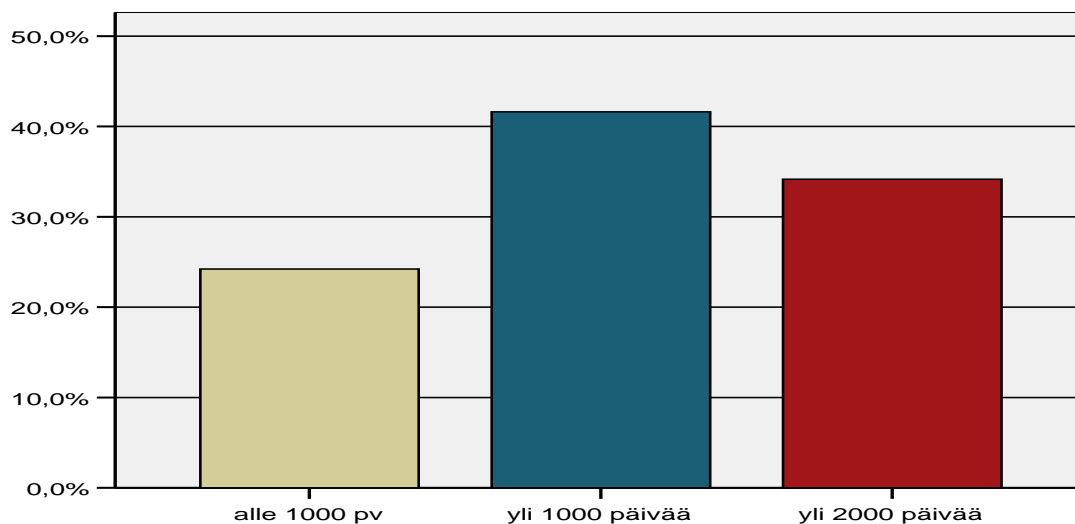
Noin neljäsosa aktivointisuunnitelmaan osallistuneista pitkäaikaistyöttömistä ei ole osallistunut työvoimatoimiston aktivointitoimenpiteisiin tai kuntouttavaan työtoimintaan. Tätä ryhmää halusimme tutkia tarkemmin taustamuuttujien avulla. Muodostimme tätä tarkoitusta varten uuden muuttujan, jossa jaoin pitkäaikaistyöttömät ei-aktiivisten ja aktiivisten ryhmiin. Käytämme jatkossa henkilöistä, jotka eivät ole osallistuneet mihinkään aktiivitoimenpiteeseen tarkastelujakson aikana, nimitystä passiivisten ryhmä. Nimityksellä viitataan työmarkkinatukiudistukseen, jonka mukaan kunta maksaa pitkäaikaistyöttömän passiiviajan työmarkkinatukimenoista puolet. Passiivisilla (siis ei-aktiivisilla) on jonkin verran useammin velkaa ulosotossa (61 %) kuin aineistomme muilla pitkäaikaistyöttömillä (47 %).

Etäisyys avoimiin työmarkkinoihin on hyvin pitkä. Hieman yli puolet tästä ryhmästä on ollut työttömänä yli 12 vuotta ja lähes 7 prosentilla ei ole lainkaan työkokemusta avoimilta työmarkkinoilta. Tästä ryhmästä alle viisi vuotta sitten avoimilla työmarkkinoilla olleita on vain 14,6 prosenttia. Pitkäaikaistyöttömistä passiivisia on tilastollisesti merkitsevästi ($\chi^2=21,816$, $p=0,000$) vähintään 2000 päivää työmarkkinatukea saaneiden joukossa. Passiivisten ryhmään kuuluvat ovat kuitenkin jossain määrin osallistuneet aktivointisuunnitelmassa sovittuihin asioihin, joita ei virallisesti tilastoida aktiivitoimenpiteisiin kuuluviksi. Esimerkiksi passiivisten ryhmästä kolme henkilöä on osallistunut ostopalveluihin. Eläkemahdollisuuksien selvittelyjä on tehty passiivisten ryhmässä noin 17 prosentille ja muille aineiston muille pitkäaikaistyöttömille noin kolmelle prosentille. Ero näiden ryhmien välillä on tilastollisesti merkittävä ($\chi^2=22,308$, $p=0,000$).

Kuten jo aiemmin totesimme terveysrajoitteita ja sairauslomia ei rekisteröidä täysin kattavasti. Tätä puoltaa myös ristiintaulukointi terveysrajoitteiden ja eläkeselvittelyihin osallistuneiden kesken: lähes puolella eläkeselvittelyihin osallistuneista ei ole diagnosoitua terveysrajoitetta, vaikka he ovat eläkeselvittelyissä. Eläkemahdollisuuksien selvittelyyn ei kuitenkaan oteta henkilöitä, joilla ei ole mitään terveysrajoitteita. Käytännössä terveysrajoitteet voivat tulla ilmi esimerkiksi haastattelun yhteydessä, mutta työtön ei ole toimittanut terveysrajoitteistaan mitään todistusta. Osasyynä voivat olla myös puutteet tietojen merkitsemisessä sekä vaihtelevissa dokumentointikäytännöissä. Koska passiivisten ryhmässä on muihin verrattuna enemmän eläkemahdollisuuksien selvittelyyn osallistuneita, täytyy heillä mitä todennäköisimmin olla myös enemmän terveydellisiä rajoitteita.

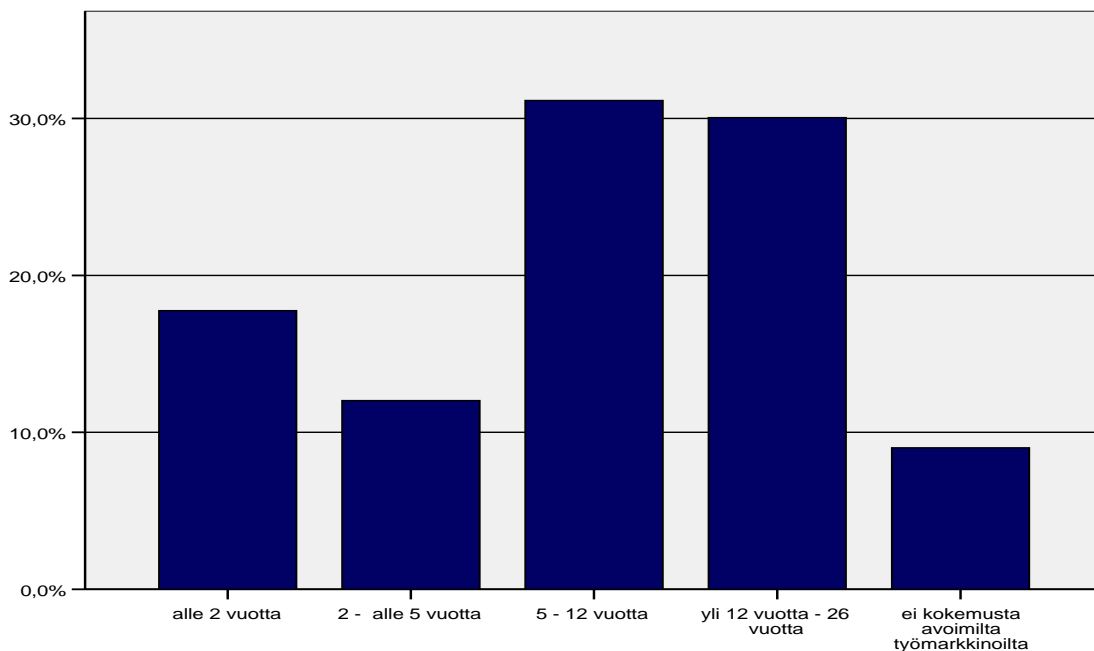
Passiivisten ryhmä eroaa tilastollisesti merkitsevästi muista ammattitaidottomuuden suhteen ($\chi^2=8,912$, $p=0,003$) eli passiivisten ryhmässä ammattitaidottomia on enemmän. Miesten suuri osuus passiivisten ryhmässä (69 %) on tilastollisesti merkitsevä ($\chi^2=8,138$, $p=0,004$). Passiivisia on eniten vanhimmassa yli 52 -vuotiaiden ikäryhmässä ja vähiten nuorimmassa alle 34 -vuotiaiden ikäryhmässä ($\chi^2=17,695$, $p=0,001$) eli tulos on tilastollisesti merkitsevä.

7.6. Etäisyys työmarkkinoista



KUVA 4 Aineiston pitkäaikaistyöttömien työttömyyden kesto maksettujen työmarkkinatukipäivien perusteella (N=366)

Työttömyyden kesto oli mahdotonta saada esille työnhakijarekisteristä. Rekisteristä löytyi tieto ”yhtäjaksoinen työttömyyden kesto”, jonka sai vain tällä hetkellä (6.2.2007) työttömänä olevilta. Lisäksi tämän laskemistavan mukaisen työttömyyden keston katkaisi esimerkiksi työnhaun katkeaminen päiväksi, sairausloma ja työvoimapoliittinen toimenpide. Tämän vuoksi päädyimme kuvaamaan työttömyyden vaikeusastetta kahdella muuttujalla eli maksetuilla työmarkkinatukipäivillä sekä kuluneella ajalla siitä, kun henkilö on työskennellyt viimeksi avoimilla työmarkkinoilla. Viimeisimmän tiedon työsuhhteesta avoimilla työmarkkinoilla saimme työnhakijarekisteritiedoista työhistorian kohdasta.



KUVA 5 Aika avoimista työmarkkinoista (N=366)

Joukosta vajaa puolet on ollut viimeksi avoimilla työmarkkinoilla yli 12 vuotta sitten tai ei ollenkaan. Molemmat yllä olevat taulukot havainnollistavat pitkäaikaistyöttömien etäisyyttä avoimista työmarkkinoista. Paluu avoimille työmarkkinoille on todella haasteellista. Työelämän koventumisesta on kirjoitettu paljon viime aikoina. Työntekijöille asetetut vaatimukset ovat koventuneet ja osa pitkäaikaistyöttömistä ei ole koskaan täyttänyt avoimien työmarkkinoiden kriteereitä. Näin ollen he ovat ulkona työmarkkinoilta ennen kuin ovat päässeet edes sisälle.

8. KANNUSTAVUUTTA JA SANKTIOITA

Aktivointipolitiikkaan suunnattu kritiikki kohdistuu osittain ja ehkä kärkevimmin lakimuutosten sallimiin ”keppeihin”, joita ovat työmarkkinatuen karenssit²⁰ ja työmarkkinatuen menetys sekä toimeentulotuen perusosan alennukset. Sanktioita on käytetty jo ennen lakia kuntouttavasta työtoiminnasta lakia eivätkä ne siten ole uusi asia.

Aktivointipolitiikan menetelmiin sisältyvät erilaiset kannustamisen ja sanktioiden muodot. Työmarkkinatukeen liittyvät sanktiona karenssit ja työmarkkinatuen menettäminen toistaiseksi (työmarkkinatukiuudistus 1.1.2006 alkaen), jos henkilö esimerkiksi kieltäytyy aktiivitoimenpiteestä tai tarjotusta työstä. Kannustavia menetelmiä työmarkkinatuessa ovat aktiivitoimenpiteeseen osallistumisen ajalta työmarkkinatuen tarveharkinnan poistuminen ja ylläpitokorvaus, joka on kahdeksan euroa osallistumispäivältä.

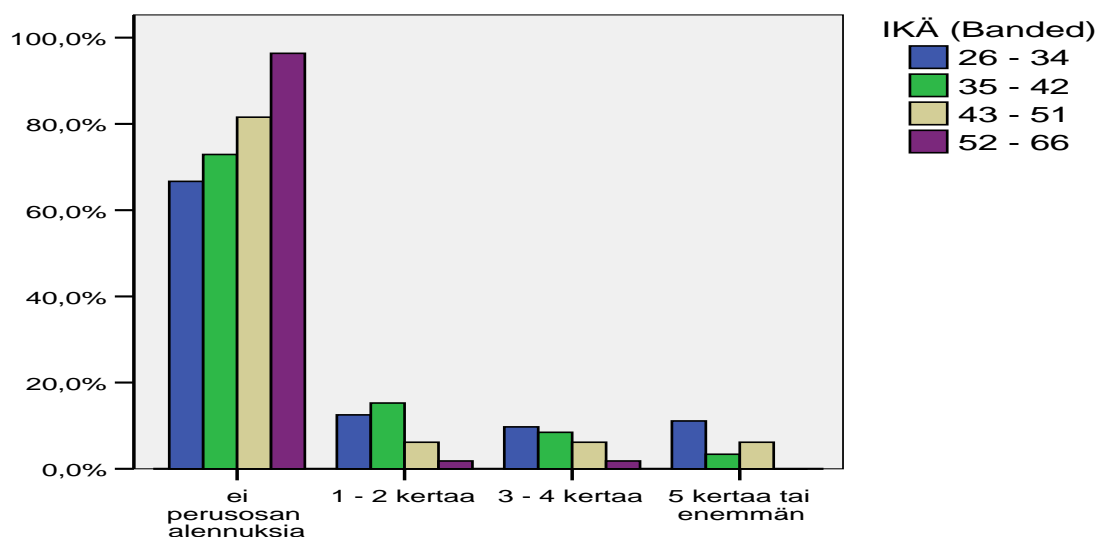
Toimeentulotuessa sanktiona käytetään toimeentulotuen perusosan alentamista korkeintaan 20 prosenttia, jos esimerkiksi kieltäytyy ilmoittautumasta työttömäksi työnhakijaksi, kieltäytyy osallistumasta aktivointisuunnitelmaan, kieltäytyy osallistumasta tarjottuun aktiivitoimenpiteeseen tai työhön. Perusosaa voidaan alentaa korkeintaan 40 prosenttia, jos toistuvasti toimii edellä mainitulla tavalla.

Toimeentulotuen kannustavia elementtejä puolestaan ovat toimintarahnan maksaminen, joka on samansuuruinen kuin ylläpitokorvaus, pääasiallisena tulonaan toimeentulotukea saaville kuntouttavaan työtoimintaan osallistumisen ajalta. Lisäksi työhön kannustetaan siten, että

²⁰ Karenssi tarkoittaa sitä, että työnhakija voi menettää oikeutensa työttömyysetuuteen määräajaksi (30–90 päivää perusteista riippuen), mikäli työttömyys johtuu omasta syystä. Karenssin perusteena voi olla esimerkiksi työstä kieltäytyminen tai eroaminen, työvoimakoulutuksesta kieltäytyminen tai eroaminen, aktivointisuunnitelman laatimisesta kieltäytyminen. (www.mol.fi) Aineistossamme on henkilöitä, jotka ovat tietojen keräämisen ajanjaksolla (1.9.2001- 6.2.2007) olleet alle 25 -vuotiaita. Ammattitaidottomilla 25 -vuotiailla on työmarkkinatukioikeus vasta odotusajan jälkeen ja silloinkin vain tietyin edellytyksin. Emme ole ottaneet huomioon aineistossamme alle 25 -vuotiaana ammattitaidottomana tullutta työmarkkinatuen menetystä.

palkkatuloista jätetään ottamatta huomioon 20 prosenttia, korkeintaan 150 euroa taloutta kohti. (Laki toimeentulotuesta § 10 ja 11.)

8.1. Sanktiot

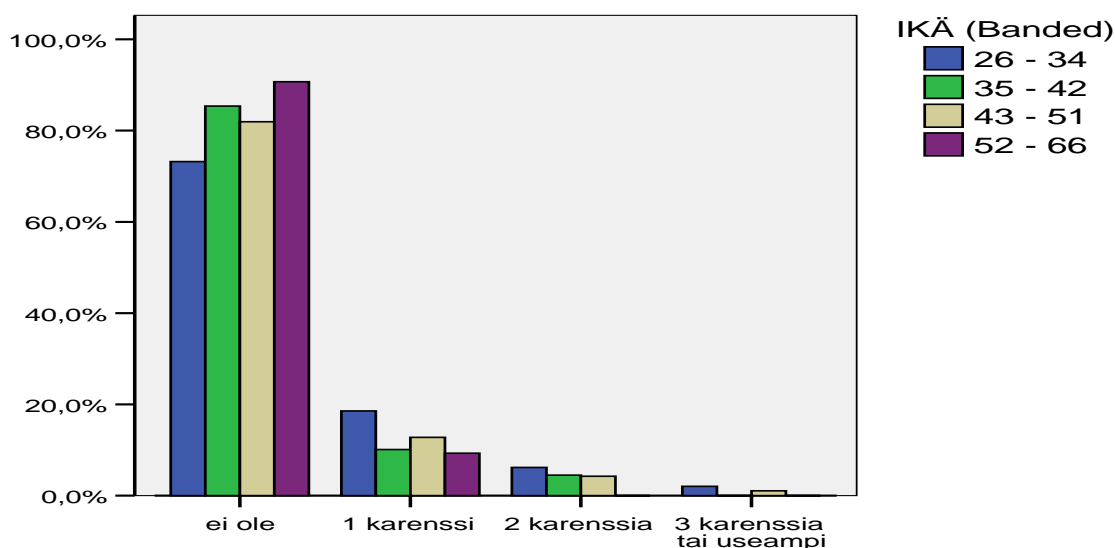


KUVA 6 Toimeentulotuen perusosan alennukset ikäryhmittäin (N=251)

Kaiken kaikkiaan sanktioita on käytetty vähän. Sanktioiden käyttämisellä ja työllistymisellä avoimille työmarkkinoille ei ollut tilastollista yhteyttä. Tutkimustulosten mukaan työmarkkinatuen karenssia ja perusosan alennuksia on käytetty enemmän nuoremmissa ikäluokissa, vanhemmissa sitä vastoin hyvin vähän. Ero on tilastollisesti merkitsevä ($\chi^2=17,823$, $p=0,000$). Linja näyttäisi olevan tiukempi nuoremmille ikäryhmille verrattuna vanhempiin ikäryhmiin. Kyse voi olla tietynlaisesta työntekijöiden tekemästä ryhmittelystä, joissa sanktioita käytetään ihmisille, joilla nähdään realistiset mahdollisuudet aktiiviseen toimintaan ja etäämpänä työmarkkinoista oleville sääntöjä ei ehkä sovelleta yhtä tiukasti.

Laki toimeentulotuesta mahdollistaa toimeentulotuen perusosan alentamisen enintään 20 prosentilla laissa mainituin perustein ja toistuvista lain mukaisista toimista kieltäytyminen ilman perusteltua syytä mahdollistaa perusosan alentamisen yhteensä 40 prosenttia.

Tutkimusaineistossamme toimeentulotuen perusosaa on enimmäkseen alennettu 20 prosenttia ja yleisimmin 1-2 kertaa. Toimeentulotukea kuntouttavan työtoimintalain voimassaoloaikana saaneita henkilöitä on aineistossamme yhteensä 251, joista viidesosalla on käytetty perusosan alennusta.



KUVA 7 Työmarkkinatuen karenssit ikäryhmittäin (N=366)

Työmarkkinatuen karenssia on käytetty yhteensä vajaalla viidesosalla tutkimusaineistosta. Toimeentulotuen sanktioita on käytetty eniten niille, joilla ei ole lainkaan ammatillista koulutusta, mutta ero keskiasteen ammatillisen koulutuksen käyneisiin ei ole suuri. Opistoasteen, ammattikorkeakoulututkinnon tai yliopistotutkinnon suorittaneille perusosan alennuksia ei ole käytetty, mutta heitä on toimeentulotukea saaneista vain 14 henkilöä. Työmarkkinatuen karenssi ja perusosan alennus ovat vahvasti yhteydessä keskenään ($\chi^2=69,151$, $p=0,000$). Tästä voi päätellä, että työmarkkinatukeen karenssin saaneet ovat hakeneet toimeentulotukea ja heiltä on alennettu perusosaa työmarkkinatukeen saadun karenssin perusteella.

8.2. Velkaisuus

Velkaisuutta kuvaavan muuttujan olemme muodostaneet ulosottoviranomaisen yhteydenottotiedon perusteella, joka tulee työministeriön kautta asiakkaan rekisteritietoihin. Velkaisuutta on aineistossamme hieman yli puolella.

TAULUKKO 8 Velkaisuus ikäryhmittäin (N=366)

Count	ikä				Yhteensä
	26 - 35 vuotiaat	36 - 45 vuotiaat	46 - 55 vuotiaat	56 - 66 vuotiaat	
	Velkaa ulosotossa ei ole	51	51	37	
on	52	68	50	15	185
Yhteensä	103	119	87	57	366

Kaikissa muissa ikäryhmissä velkaa on yli puolella, mutta vanhimmassa ikäryhmässä vain 36 prosentilla. Avoimille työmarkkinoille työllistyneissä velkaongelmaa on noin joka kolmannella ja muiden kohdalla vastaavasti yli puolella. Ero on tilastollisesti merkitsevä ($\chi^2=7,304$, $p=0,007$).

TAULUKKO 9 Velkaisuus sukupuolen mukaan (N=366)

Count	Sukupuoli		Yhteensä
	nainen	mies	
	Velkaa ulosotossa ei ole	103	
on	60	125	185
Yhteensä	163	203	366

Ero sukupuolten välillä sen sijaan on tilastollisesti merkitsevä ($\chi^2=22,184$, $p=0,000$) siten, että ulosottovelallisista naisia on joka kolmannes ja miehiä kaksi kolmasosaa. Yrittäjyystutkimusten mukaan naiset ovat varovaisempia riskinotossa, mikä voi osaltaan selittää naisten ja miesten välistä eroa velkaisuudessa (Andersen 2006). Ammattitaidottomien joukossa velkaongelmaa on 72 prosentilla ja ammatillisen koulutuksen käyneiden joukossa 43

prosentilla. Ero on tilastollisesti merkitsevä ($\chi^2=22,080$, $p=0,000$). Passiivisten ryhmässä velkaongelmaa on tilastollisesti merkitsevästi enemmän kuin muilla. Aktiivitoimenpiteisiin osallistumisen ajalta saatava ylläpitokorvaus ei ole ulosmitattavissa, joten aktiivitoimenpiteisiin osallistumattomuutta ei voi selittää velallisuudella taloudellisen kannustavuuden näkökulmasta. Ehkä velallisuus vaikuttaa toimenpiteisiin osallistumattomuuteen siten, että aktiivitoimenpiteisiin osallistumista ei hyödynnetä palkkatöihin pääsyn reittinä eikä sitä nähdä itseisarvona osallisuuden näkökulmasta.

Ruotsinkielisten joukossa on eniten ulosottovelkoja (60 %), suomenkielisillä toiseksi eniten (51 %) ja muunkielisillä huomattavasti keskimääräistä vähemmän (25 %), mutta todennäköisesti kieliryhmän pienuuden vuoksi ero ei ollut tilastollisesti merkitsevä.

Tammi-helmikuussa 2007 toimeentulotukea saaneiden joukosta velkaongelmaa oli noin 70 prosentilla, kun vastaava luku koko aineistossa oli noin 50 prosenttia. Ero muihin on tilastollisesti merkitsevä ($\chi^2=23,112$, $p=0,000$). Ero voimistuu, jos mukaan lasketaan kuntouttavan työtoimintalain voimassaoloaikana toimeentulotukea saaneet. Tulos viittaa siihen, että taloudelliset vaikeudet kasaantuvat.

9. PITKÄAIKAISTYÖTTÖMÄN TYYPPEJÄ

Halusimme syventää kvantitatiivisella menetelmällä aineistosta saatua kuvaa Kokkolan pitkäaikaistyöttömyydestä tyypittelemällä tutkimusaineistostamme pitkäaikaistyöttömiä kuvaavia ominaisuuksia. Ominaisuudet – *avoimille työllistynyt, passiivinen, aktiivinen, ammattitaidoton, velkainen ja etäisyys avoimista työmarkkinoista* - nousivat esiin aineistostamme. Nämä aineistostamme kumuloituvat keskeisimmät ominaisuudet nostimme erikseen analysoitaviksi. Ominaisuuksien mukaiset tyypit on luotu tilastomenetelmiä apuna käyttäen. Valittuamme pääominaisuuden, kuten avoimille työllistynyt, etsimme kaikista avoimille työllistyneistä tilastomenetelmien avulla keskiarvoja apuna käyttäen ryhmän tyypillisimmän edustajan. Näin etenimme jokaisen ominaisuuden kohdalla. Yhdistämällä määrällisiä tietoja, omaa työkokemustamme ja luovuutta loimme fiktiiviset tyypit, joiden avulla haluamme elävöittää rekistereiden kautta pitkäaikaistyöttömistä syntynyttä kuvaa. Tyypit eivät edusta yhtään todellista aineistomme pitkäaikaistyötöntä, vaan ne on luotu edellä kuvatuin menetelmin. Toisaalta aineistossamme on tyyppejä, jotka eivät tule tässä kuvatuksi.

Aineistostamme löytyneitä tyyppejä vertasimme Poutasen tekemään jaotteluun, jota hän käytti kuvaamaan oman aineistonsa pitkäaikaistyöttömiä. Poutasen tyypit olivat *nousija, sopeutuja, turhautunut ja syrjäytynyt*. Poutanen tarkasteli tutkimuksessaan pitkäaikaistyöttömyyttä eri näkökulmasta, lähinnä elämänhallinnan kannalta, joten suora vertailu meidän tyyppiemme kanssa ei ole mahdollista.

9.1. Avoimille työmarkkinoille työllistynyt

Aineistostamme avoimille työmarkkinoille työllistyneitä oli noin 15 prosenttia. Tyypillisesti avoimille työmarkkinoille työllistynyt pitkäaikaistyötön on 40 -vuotias nainen, joka on peruskoulun jälkeen mennyt kauppakouluun ja valmistunut merkonomiksi. Työttömänä ollessaan hän on joutunut toisinaan hakemaan toimeentulotukea esimerkiksi selviytyäkseen satunnaisista terveydenhuoltomenoista, mutta pärjää työllistytyään palkkatuloillaan eikä saa toimeentulotukea. Hän on pystynyt huolehtimaan taloudestaan ja ulosotossa ei ole velkoja.

Työttömänä ollessaan hän ei ole saanut sanktioita työmarkkinatukeen eikä toimeentulotukeen. Hänelle on kertynyt työkokemusta kaupalliselta alalta viitisen vuotta. Hän on perusterve. Hän oli ollut kaupan kassalla töissä lyhyitä pätkiä ennen työllistymistään nykyiseen työpaikkaansa. Työmarkkinatukea hän sai yhteensä kolme vuotta ennen työllistymistään avoimille työmarkkinoille. Viimeisin lyhyt työsuhde oli toimistotyöntekijän kesäsijaisuus puolitoista vuotta ennen nykyistä työllistymistä. Hän on osallistunut työvoimapolitiittiseen toimistohenkilöiden jatko- ja täydennyskoulutukseen. Koulutukseen liittyvän harjoittelun kautta hän työllistyi nykyiseen työpaikkaansa.

Avoimille työmarkkinoille työllistynyt - tyyppi muistuttaa Poutasen ”nousija-tyyppiä”, jolle ominaista oli se, että sekä sisäinen että ulkoinen elämänhallinta onnistuu ja myös paluu työelämään onnistuu. Meidän aineistossamme todellisia nousijoita löytyi, mutta Poutasen aineistossa nousija- tyyppi oli teoreettinen, koska hänen aineistossaan ei ollut yhtään avoimille työmarkkinoille työllistynyttä.

9.2. Passiivinen

Henkilöitä, jotka eivät ole osallistuneet mihinkään aktiivitoimenpiteisiin, oli noin neljäsosa aineistostamme. Heistä käytetään työvoimahallinnossa nimitystä passiivituella olevat. Kutsumme tässä toista tyyppiämme passiiviseksi. Hän on tyypillisesti 50-vuotias mies, joka ei ole osallistunut aktiivitoimenpiteisiin. Hän on kansakoulun jälkeen ajanut kuorma-autonkuljettajakortin. Toimeentulotukea hän ei ole viime aikoina hakenut, mutta on joskus joutunut kuitenkin turvautumaan toimeentulotukeen esimerkiksi sähköntasauslaskun yhteydessä. Hän on eronnut ja hänellä on muun muassa elatusmaksuja ulosotossa. Hän ei ole saanut sanktioita työmarkkinatukeen eikä toimeentulotukeen. Työhistoriaa on kertynyt yli viisi vuotta kuorma-autonkuljettajan hommista. Yhteenlaskettu työttömyys on kestänyt jo kaksitoista vuotta. Hän jäi työttömäksi lama-aikana, eikä ole onnistunut enää pääsemään uudelleen työhön. Hänellä on selkävika, joka on rajoitteena esimerkiksi oman alan töiden tekemiseen. Hän ei ole kiinnostunut uudelleenkoulutuksesta ja pitää työllistymistä omalla kohdallaan hyvin epätodennäköisenä. Työttömyyteensä hän on sopeutunut eikä toisaalta

kaipaakaan työelämään. Hän on mukana työvoimatoimiston järjestämässä eläkeselvittelyssä.

Passiivinen - tyyppi muistuttaa Poutasen ”sopeutuja-tyyppiä”, jolla sisäinen elämänhallinta onnistuu mutta ulkoinen ei onnistu. Sopeutuja-tyypille on ominaista, että he eivät koe palkkatyötä välttämättömänä vaan tyytyvät työttömyystilanteeseen, jos vain toimeentulo on turvattu. Sopeutujalle työ on enemmänkin velvollisuus kuin sosiaalisten suhteiden lähde. Esimerkkimme passiivisella - tyyppillä tosin oli työllistymismahdollisuuksia heikentämässä terveysrajoite ja velkaisuus.

9.3. Aktiivinen

Aktiivitoimiin osallistuneita oli aineistostamme noin 76 prosenttia. Heitä edustaa kolmas tyyppimme, jolle annoimme nimen aktiivinen. Hän on tyyppillisesti 44-vuotias nainen ja ammattikoulutukseltaan keittäjä. Hän on joskus hakenut toimeentulotukea esimerkiksi suurempiin kodinhankintoihin ja terveydenhoitomenoihin. Tulot ovat pienet mutta riittävät juuri ja juuri elämiseen eikä velkojakaan ole päässyt syntymään. Hän sai kerran karenssin työmarkkinatukeen kieltäytyttyään palkkatukityöstä, koska katsoi että työ ei ollut hänelle sopivaa. Hän on toiminut keittäjänä eri kouluilla yhteensä viisi vuotta. Jäätyään työttömäksi hän on pyrkinyt aktiivisesti takaisin työhön ja käyttänyt tarjolla olevia palveluita ja tukikeinoja työllistyäkseen. Harjoitteluoikeuden täytyttyä hän kävi atk- ja liikuntapainotteisen työvoimakoulutuksen. Hän alkaa olla kyllästynyt siihen, että työtä ei löydy vaikka hän on panostanut työn löytämiseen todella paljon. Hän kävi viime viikolla yhdessä yhdistyksessä kysymässä palkkatukityöpaikkaa ja sai myönteisen vastaanoton. Tuleva kesä näyttää työn suhteen lupaavalta. Tosin hän on hieman pettynyt, että työ on jälleen määräaikainen tuettu työ ja mahdollisuudet vakituiseen työsuhteeseen yhdistykselle ovat pienet. Joka tapauksessa hän on tyytyväinen työttömyyden katkeamiseen ja siihen, että saa taas pitkästä ajasta palkkatuloja.

Aktiivinen - tyyppi muistuttaa parhaiten Poutasen ”turhautuja-tyyppiä”, jolla sisäinen elämänhallinta ei onnistu mutta ulkoinen onnistuu. Palkkatyö on turhautujille väline ja itseisarvo. He eivät saa tyydytystä työllistämistöistä vaan työllistymisestä avoimille

työmarkkinoille. Työn puute ei ole kokonaan kompensoitavissa muilla elämän osa-alueilla. Aktiivisen – tyyppin kokemat turhautumisen tunteet ovat meidän omaa arviotamme. Todellisuudessa emme voi tietää, onko aktiivisen tyyppin osallistuminen aktiivitoimenpiteisiin turhauttavaa vai kokeeko hän mielekkäänä mahdollisuuden päästä työelämään esimerkiksi työharjoittelun tai palkkatukityön avulla. Lienee kuitenkin niin, että tähän ryhmään kuuluvat kokevat tilanteensa eri tavoin. Todennäköisesti osallistuminen työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin ja tukityöhön parantaa elämänhallintaa ainakin joltakin osin.

9.4. Ammattitaidoton

Neljättä tyyppiä eli ammattitaidottomia oli aineistossamme noin 39 prosenttia. Ammattitaidoton on tyyppillisesti 35-vuotias mies, jonka koulunkäynti on päätynyt peruskouluun. Hän on työskennellyt kesätyöntekijänä nuoruudessaan urheilukentän hoitajana. Aikuisiällä työkokemusta ei ole kertynyt. Hän hakee melko säännöllisesti toimeentulotukea. Ulosottovelkoja on kertynyt erilaisista maksamattomista laskuista, rästiin jääneistä vuokrista ja rikosvastuista. Koska hänellä ei ole ammatillista koulutusta, häntä on ohjattu hakeutumaan työvoimapolitiittiseen koulutukseen. Hän aloittikin metallialan perusteet ja veneenrakentaja koulutuksen, jotka hän molemmat keskeytti. Metallialan koulutuksen keskeyttämisestä hän sai karenssin työmarkkinatukeen ja perusosan alennukset toimeentulotukeen. Viimeisimpänä takaiskuna on työmarkkinatuen menetyksen uhka viimeisimmän työvoimapolitiittisen koulutuksen keskeyttämisen vuoksi. Asian käsittely on kesken työvoimatoimikunnassa. Hänen ollessaan työvoiman palvelukeskuksen asiakkaana hän osallistui ostopalveluna järjestettyyn voimavara- ja työkykykartoitukseen sekä Luotsi-toimintaan (ks. muuttujalista ostopalvelut s. 44). Työkykyä rajoittaa päihde- ja mielenterveysongelmat.

9.5. Velkainen

Ulosotossa oli velkoja noin puolella aineistomme. Viidettä tyyppiä nimitämme velkaiseksi. Hän on keskimäärin iältään 42-vuotias sekätyöntekijä, jolla ei ole varsinaista ammatillista koulutusta. Hän on työskennellyt viimeksi avoimilla työmarkkinoilla parikymmentä vuotta

sitten. Silloin hän työskenteli apumiehenä rakennuksilla, satamassa ja kuljetusfirmoissa. Hän on pitkäaikainen toimeentulotukiasiakas. Hänellä on matkan varrella kertynyt erilaisia ongelmia, joista pahimpina vaikea päihdeongelma ja velat ulosotossa. Toimeentulotukeen tai työmarkkinatukeen ei ole käytetty sanktioita. Hänelle on tehty useita kuntouttavan työtoimintalain mukaisia aktivointihaastatteluja, joissa hänelle on ehdotettu muun muassa osallistumista kuntouttavaan työtoimintaan. Harkinnan jälkeen hän päätti osallistua kuntouttavaan työtoimintaan, jossa hän on nyt ollut muutaman kuukauden. Poissaolopäiviä on kertynyt vain muutaman krapulapäivän verran. Hän näyttää ulospäin hyvävointisen näköiseltä ja kokee vointinsa myös itse paremmaksi. Osallistuminen kuntouttavaan työtoimintaan on tuonut päiviin rytmiä ja päihteiden käyttö on vähentynyt. Myös taloudellinen tilanne on hieman parantunut ylläpitokorvausten myötä, joita ei voi ulosmitata.

Ammattitaidoton ja velkainen – tyypit muistuttavat Poutasen ”syrjäytyjä-tyyppiä”, jolla on vaikeuksia sekä ulkoisessa että sisäisessä elämänhallinnassa. Syrjäytymistä ilmenee samaan aikaan useilla eri elämänalueilla. Ammattitaidottomilla ja velkaisilla - tyypeillä ongelmia ilmenee samanaikaisesti usealla eri elämänalueilla, kuten terveydentilassa, taloudellisessa tilanteessa ja sopeutumisessa yhteiskunnan sääntöihin.

9.6. Ulkopuolinen

Viides tyyppimme eli ulkopuolinen kuvastaa aineistostamme esiin nousutta ominaisuutta ”etäisyys avoimista työmarkkinoista”. Tätä ominaisuutta kuvasi viimeisimmästä työsuhteesta kulunut aika avoimilla työmarkkinoilla. Ulkopuolinen - tyyppiin kuuluvat ne henkilöt, joilla ei ole työkokemusta lainkaan avoimilta työmarkkinoilta tai joilla viimeisimmästä työsuhteesta avoimilla työmarkkinoilla on kulunut yli 12 vuotta.. Tyypillisesti ulkopuolinen on 38-vuotias mies, joka on kansakoulun käynyt sekatyöntekijä. Varsinaista ammatillista koulutusta hänellä ei ole. Avoimilla työmarkkinoilla hän on ollut viimeksi 19 vuotta sitten. Työkokemusta on kertynyt viitisen vuotta pääasiassa palkkatukityöstä. Tällä hetkellä hän on työttömänä. Hän ei ole toimeentulotukiasiakas nyt, mutta on kuitenkin joutunut ajoittain turvautumaan toimeentulotukeen. Hänellä on velkaa ulosotossa. Työmarkkinatukeen tai toimeentulotukeen

hän ei ole saanut karensseja. Hänen kokemuksensa työelämästä avoimilla työmarkkinoilla ovat hyvin vähäiset. Siksi kynnys lähteä tavoittelemaan työpaikkaa avoimilta työmarkkinoilta on korkealla. Hän ei jaksakaan uskoa omiin mahdollisuuksiinsa päästä työelämään.

Tässä luvussa nostimme esiin aineistostamme nousevia ja kasautuvia tekijöitä, jotka osoittavat aktivointipolitiikan mahdollisuuksia ja haasteita. Osallistumista aktiivitoimenpiteisiin voi pitää sekä mahdollisuutena että haasteena riippuen aktivointipolitiikalle asetetuista tavoitteista ja pitkäaikaistyöttömän omasta tavoitteesta. Mikäli aktivointipolitiikan ja pitkäaikaistyöttömän omana tavoitteena on työllistyminen avoimille työmarkkinoille, mutta osallistuminen aktiivitoimenpiteisiin ei johda työllistymiseen, voi se turhauttaa kaikkia osapuolia, erityisesti pitkäaikaistyöttömää itseään. Jos tavoitteena taas on osallisuuden ja elämänhallinnan parantaminen, voi aktiivitoimenpiteisiin osallistumista pitää onnistumisena.

Myös taloudellinen tilanne kohenee ainakin jonkin verran, koska täyden työmarkkinatuen lisäksi aktiivitoimenpiteen ajalta maksetaan ylläpitokorvausta kahdeksan euroa osallistumispäivältä. Vielä isompi taloudellinen hyöty on, jos esimerkiksi puolison tulojen vuoksi ei ole saanut työmarkkatukea, mutta aktiivitoimenpiteeseen osallistumisen ajalta saa ylläpitokorvauksen lisäksi täyden työmarkkinatuen. Seuraavassa luvussa tarkastelemme syvemmin aineistostamme nousevia aktivointipolitiikan haasteita – esimerkiksi velkaisuus, ammattitaidottomuus ja pitkä aika viimeisimmästä työpaikasta avoimilla työmarkkinoilla -, jotka tulivat esille jo tyyppien kautta.

10. KOLME KIVEÄ TYÖLLISTYMISEN TIELLÄ

Tässä luvussa esittelemme tutkimustulostemme mukaisia pitkäaikaistyöttömien keskeisimpiä työllistymisen esteitä. Luku on jaettu alaotsikoihin, joissa nostamme esille keskeisimpiä tutkimustuloksia pohdittavaksi.

10.1. Töihin ja ulosottoon

Tutkimustulostemme mukaan velkaisuus on iso ongelma Kokkolan pitkäaikaistyöttömien keskuudessa. Aineistomme pitkäaikaistyöttömistä hieman yli puolella oli ollut velkaa ulosotossa tarkastelujaksolla 1.9.2001–6.2.2007. Ulosottoon mennyt velka kertoo pankkilainaa paremmin työttömän velkaisuudesta ja sen riistäytymisestä omasta hallinnasta. Työmarkkinatuesta ei voida ulosmitata velkoja, mutta ulosottoon menneet velat kasvavat kuitenkin kokoajan korkoa. Työllistyminen tarkoittaa samalla myös sitä, että ulosotto tulee viemään lakisääteisen osan palkkatuloista. Palkkatyön kannustavuuden näkökulmasta ulosottoon menneet velat ovat ongelma.

Tutkimuksessamme ei ollut mahdollista selvittää ulosottoon menneiden velkojen syitä eikä määriä. Meille on syntynyt työkokemuksen kautta käsitys, että ulosottoon menevät velat ovat kertyneet esimerkiksi maksamattomista elatusmaksuista, kulutusluotoista, omien pankkilainojen ja takausten kautta, rikoskorvausvastuista sekä maksamattomista laskuista. Velkaantuminen on voinut tapahtua jo ennen työttömyyttä esimerkiksi oman yrityksen kaaduttua. Toisaalta työttömyys pitkittyessään aiheuttaa taloudellisia ongelmia ja on velkaantumisen riskitekijä (ks. Taira 2006). Velallisten joukko on kirjavaa varmasti myös velan määrän suhteen. Osalla velkaa on enemmän kuin elämän aikana ansiotyöllä on mahdollista ansaita ja maksaa takaisin, osalla taas kyseessä voi olla maksamaton puhelinlasku. Toisaalta, jos kyseessä on pieni määrä velkaa ulosotossa, voi se toimia kannustimena työn vastaanottamiseen, jotta velan saa hoidettua pois.

Analysoimme erilaisten taustamuuttujien avulla onko löydettävissä ryhmiä, joille velkaongelmat ovat tyypillisimmin kasaantuneet. Tyypillisimmin velkaongelmat kasaantuivat

ammattitaidottomille, nuorempien ikäluokkien miehille ja avoimille työmarkkinoille työllistyneiden joukossa velkaongelmaa oli merkittävästi muita ryhmiä vähemmän. Tutkimustulosta voisi tulkita siten, että velat ovat kannustinongelma ja nostavat kynnystä palkkatyöhön lähtemiseen. Toisaalta tuloksen tulkinta ei ole aivan näin yksiselitteinen, koska velkaongelma näyttää kasautuvan muutenkin heikoimmassa työmarkkina-asemassa oleville kuten ammattitaidottomille. Taloudelliset ongelmat näyttivät myös kasaantuvan siten, että toimeentulotukiasiakkaiden joukossa velkaongelmaa oli merkittävästi enemmän kuin ei toimeentulotukea saaneiden joukossa.

Elatusmaksuvelvollisuuden olisimme halunneet yhdeksi muuttujaksi, mutta se ei ollut mahdollista, koska elatusmaksurekisterit ovat lapsen asuinkunnassa. Suomessa ensisijaisen perusturvan taso on niin matala, että suuri osa työttömistä työmarkkinatukea saavista saa myös toimeentulotukea. Mikäli työmarkkinatukea saava työtön on elatusvelvollinen eikä hänellä ole varallisuutta voi kunta maksaa elatustukea lapsen huoltajalle. Työtön voi anoa elatusmaksuista jälkikäteen vapautusta tulojen pienuuden perusteella. Elatusvelvollisuus voi kuitenkin olla kannustinongelma, koska työhön menon jälkeen käteen jäävät tulot eivät lisäännäkään odotetulla tavalla, koska palkkatuloista tulee maksaa elatusmaksut. Samankaltaisia kannustinongelmia saattaa olla perheellä, jossa on työttömyyttä. Palkkatyön merkitystä käytettävissä olevien tulojen nousulle syö menojen lisääntyminen esimerkiksi päivähoitomenojen muodossa. Tässä tilanteessa kaikki palkansaajat ovat kuitenkin samalla viivalla: lapset aiheuttavat kustannuksia sekä työssä oleville että työttömille. Selvää on, ettei työhön meno saisi kuitenkaan vähentää perheen käytettävissä olevia tuloja. Koska siviilisäätystä ei merkitä työnhakijarekisteriin, voimme vain pohtia sitä, mikä merkitys perheellä on työn kannustavuuden näkökulmasta.

Kaiken kaikkiaan velallisuus on kannustavuuden näkökulmasta vaikea ongelma. Työn teon tulisi olla aina kannattavaa siten, että työstä saisi sekä taloudellista hyötyä että myös pystyisi huolehtimaan veloistaan ja vastuistaan. Ihmisiä tulisi aktiivisesti ohjata kuntien talous- ja velkaneuvojille, jotka voivat antaa ohjeita talouden ja velkojen hoitoon sekä mahdollisesti avustaa velkajärjestelyyn pääsemiseksi. Velkajärjestelyyn ei pääse kuka tahansa, vaan siihen

on olemassa tietyt kriteerit.

10.2. Ammattitaidottomana työmarkkinoille

Ammattitaidottomia on aineistossamme vajaa puolet. Luku on todella iso ja varmasti selittää osaltaan heidän päätymistään pitkäaikaistyöttömyyteen (ks. esim. Kokko 2001). Ammattikoulutuksen merkitys työllistymisessä on suuri varsinkin työmarkkinoiden vaatimustason noustua sekä avustavien, ei ammatillista koulutusta vaativien työpaikkojen lähes kadottua työmarkkinoilta. Koulutusuralta syrjäytyminen on voinut tapahtua jo hyvin varhain peruskouluaikana esimerkiksi diagnosoimattoman oppimisvaikeuden vuoksi. Erityisen huomion kiinnittäminen jo varhain siihen, että myös erilaisille oppijoille löytyy vaihtoehtoja saada mielekäs ja realistinen koulutus ja ammatti, on ensiarvoisen tärkeää. Tarjolla tulee olla erilaisia ammatillisia koulutusvaihtoehtoja, esimerkiksi oppisopimuskoulutusta voisi lisätä. Yhtäältä tulisi vaikuttaa myös työmarkkinoiden rakenteeseen, jotta jokaisen työpanokselle löytyisi tilaa. Esimerkiksi voisi ottaa tanskalaisen mallin mukaisen ”tilavien työmarkkinoiden” mallin, jossa työmarkkinoilta löytyy paikka myös henkilöille, joiden työkyky on eri syistä alentunut (ks. Salonen-Soulié 2003).

10.3. Pitkä aika avoimista työmarkkinoista

Yhtenä erityispiirteenä aineistomme pitkäaikaistyöttömillä oli, että viimeisimmästä työsuhteesta avoimilla työmarkkinoilla oli kulunut todella pitkä aika. Pitkäaikaistyöttömistä 39 prosentilla viimeisimmästä työsuhteesta oli kulunut vähintään yli 12 vuotta tai työkokemusta ei ollut kertynyt lainkaan avoimilta työmarkkinoilta. Työelämässä he ovat kuitenkin voineet olla mukana esimerkiksi tuetusti palkkatukityössä, työharjoittelussa tai kuntouttavassa työtoiminnassa. He, joilla ei ole työkokemusta lainkaan avoimilta työmarkkinoilta, ovat ulkona työelämästä ennen kuin ovat sinne edes päässeet. Laman jäljiltä on edelleen työttömänä ihmisiä, joille paluu työelämään ei ole onnistunut. Paluu työelämään vaatii pitkäjänteistä työtä ja erilaisia työllistymisvalmiuksia parantavia ja elämänhallintaa tukevia tukimuotoja. Kaikille työllistyminen avoimille työmarkkinoille ei näyttäisi olevan mahdollista,

jolloin korostuu erilaisten työelämään osallistumisen muotojen kehittämisen merkitys, joista esimerkkinä sosiaaliset yritykset ja erilaiset tukimuodot työnantajille.

11. AKTIVOINTIPOLITIIKAN MAHDOLLISUUDET JA RAJOITUKSET

Tämän luvun aluksi teemme yhteenvetoa rekisteriaineiston keräämiseen ja käyttämiseen liittyvistä eduista ja haitoista sekä tuomme esille omat ehdotuksemme rekisterien kehittämiseen paikallisella tasolla tutkimus- ja kehittämistoiminnan kannalta edullisempaan suuntaan. Lisäksi arvioimme tutkimustulostemme merkitystä, luotettavuutta ja käytettävyyttä sekä esitämme jatkotutkimusideoita. Luvussa keskitymme kuitenkin erityisesti pohtimaan aktivointipolitiikan mahdollisuuksia ja rajoituksia auttaa pitkäaikaistyöttömiä löytämään pysyviä ratkaisuja pois työttömyydestä. Tuomme esille sekä aktivointipolitiikkaa puoltavia että vastustavia argumentteja, joita analysoimme oman työkokemuksemme ja tutkimustulostemme kautta. Lopuksi suuntaamme saatujen tulosten valossa katseemme kohti tulevaisuutta.

Rekisteritutkimuksen edut ja haitat

Päädyimme kvantitatiiviseen rekisteritutkimukseen, koska halusimme tutkia mahdollisimman kattavasti Kokkolan pitkäaikaistyöttömyyttä ja aktivoinnin toteutumista. Sosiaalityön tutkimuksessa kvantitatiivisten menetelmien käyttö on edelleen melko vähäistä. Kvantitatiiviset menetelmät ja eri aineistojen yhdistäminen tarjosivat mielenkiintoisen lähestymistavan pitkäaikaistyöttömyyteen.

Halusimme tuoda tutkimustulostemme esittämisen ja analysointitavalla esille kvantitatiivisen tutkimuksen mahdollisuuksia sosiaalityön tutkimuksessa. Koemme, että määrällisen tutkimusotteen avulla voi päästä syvälle tutkittavaan ilmiöön (vrt. Töttö 2000 ja 2004). Halusimme tutkia syvemmin pitkäaikaistyöttömyyttä ja aktivointia, koska meistä pitkäaikaistyöttömyyteen näytti liittyvän yhä pahenevia ja kasautuvia ongelmia, joita ei aikaisemmin ollut tutkittu ja tuotu esiin. Muun muassa velkaisuus oli ongelma, johon olimme useassa aktivointihaastattelussa törmänneet. Kokkolan pitkäaikaistyöttömyyden rakenne on erityisen haasteellinen, koska hyvin pitkään työttömänä olleiden osuus on valtakunnalliseen

tasoon nähden suuri. Kun etäisyys työmarkkinoihin kasvaa tarvitaan usein eri tahojen välistä yhteistyötä ja erilaisia kuntouttavia palveluita ja tukimuotoja, jotta paluu työelämään onnistuu.

Tutkimuksemme yhtenä tarkoituksena oli kehittää rekisteritietojen hyödyntämistä ja käyttöä tiedon tuottamisessa paikallisessa aktivointiyhteistyössä. Rekisterit sisältävät paljon hallinnollisia tarpeita varten kerättyä, mutta pääosin tutkimuksessa hyödyntämätöntä tietoa. Koska rekistereitä ylläpidetään hallinnollisia käyttötarkoituksia varten, on niiden tutkimuskäyttö melko haasteellista ja aikaa vievää. Voimme yhtyä toteamukseen, johon olemme useasti törmänneet rekistereitä käsittelevissä tutkimuksissa, että rekistereiden käyttö tutkimuksessa on työlästä. Työläyttä voitaisiin helpottaa, mikäli hallinnollisia rekistereitä kehitettäisiin enemmän tutkimuskäyttöön soveltuviksi. Rekistereitä kehitettäessä ei saisi kuitenkaan unohtaa rekistereiden toimivuutta käytännön työvälineenä. Joka tapauksessa rekistereiden kehittäminen tutkimuskäyttöön paremmin soveltuviksi tulee palvelemaan myös käytännön työtä ja pitkäaikaistyöttömiä itseään, koska tutkimustulosten avulla voidaan työtapoja ja menetelmiä edelleen kehittää.

Suurimpana haasteena oli tarvitsemiemme tietojen löytäminen. Pääasiallisesti jouduimme etsimään tiedot jokaisen asiakkaan kohdalla erikseen käsin. Valmiin tekstitiedoston, josta tiedot täytyi käsin siirtää vielä SPSS:lle, saimme ainoastaan muutamasta muuttujasta: ikä, sukupuoli, pohjakoulutus, äidinkieli, ammattikoulutuskoodi, joita oli yli 100 erilaista ja jotka jouduimme uudelleen luokittelemaan sekä asiakkuus työvoimatoimistossa tai työvoiman palvelukeskuksessa. Tämän hetkisestä tilanteesta (lista-ajopäivältä) saimme tiedon, jota kuitenkin jouduimme täydentämään. Esimerkiksi koodi 05, työvoiman ulkopuolella, saattoi tarkoittaa, että asiakas oli sairauslomalla tai kuntouttavassa työtoiminnassa. Koodi 07, ei työnhakijana, ei kertonut vielä asiakkaan tilanteesta muuta kuin, että asiakas ei ollut työttömänä työnhakijana sillä hetkellä. Tiedot heidän tämän hetkisestä tilanteestaan saimme toimeentulotuen asiakasrekisteristä tai työnhakijarekisteristä etsimällä jokaisen asiakkaan kohdalta erikseen.

Erityisiä haasteita rekistereiden käytössä tutkimuksessamme aiheuttivat

”aktivointisuunnitelma tehty” koodin poistaminen tiettyjen asiakasryhmien kohdalla sekä inhimilliset tekijät, kuten koodin merkitsemisen unohtaminen. Yksi haaste liittyikin aineiston kattavuuteen. Havaittuamme tiettyjen asiakasryhmien puutteelliset koodimerkinnät täydensimme aineistoa käsin tarkistamalla tehtyjä, arkistoituja aktivointisuunnitelmia. Toisena haasteena olivat työntekijöiden vaihtelevat kirjaamiskäytännöt erityisesti terveystietojen merkitsemisen kohdalla. Mainitut puutteet johtuvat osin siitä, että dokumentoinnissa ei ole huomioitu rekistereiden mahdollista myöhempää tutkimus- tai tilastointikäyttöä.

Tämän tutkimuksen aineiston keräämisen mahdollisti Kokkolan työvoimatoimiston paikallisesti käyttämä koodi ”aktivointisuunnitelma tehty”. Koodi tuli kuitenkin työvoimatoimiston paikallisten ohjeiden mukaan poistaa, mikäli henkilö palaa työttömäksi työnhakijaksi eikä enää täytä aktivointiehtoa. Paikallisesti pystyimme vaikuttamaan rekisteritietojen kirjaamiskäytäntöihin esimerkiksi siten, että jatkossa aktivointisuunnitelma tehty - koodia ei poisteta missään vaiheessa. Jatkossa koodin avulla pystytään saamaan kattavasti tiedot henkilöistä, joille on tehty aktivointisuunnitelma.

Valitettavasti tässä tutkimuksessa pitkäaikaistyöttömän työkyky lääkärin diagnosoimien terveysrajoitteiden ja omien ilmoitusten mukaan ei tullut luotettavasti esille. Syynä puutteellisiin merkintöihin terveystiedoissa saattaa olla vaihtelevat kirjaamiskäytännöt ja kirjaamisohjeistus sekä asiakkaiden haluttomuus terveydentilan selvittämiseen tai dokumenttien toimittamiseen. Oman käytännön työkokemuksemme mukaan terveydellisiä rajoitteita on kuitenkin enemmän siellä missä työmarkkina-asema on heikoin.

Jatkotutkimusta ajatellen, tutkimustuloksistamme voisi nostaa esille esimerkiksi joitakin pitkäaikaistyöttömyyden tyyppisiä tai erityisiä haasteita, kuten velkaongelma, tarkempaa analyysia varten käyttäen apuna esimerkiksi kvalitatiivisia menetelmiä. Aktivointitoimien vaikutusta elämänlaatuun voisi tutkia esimerkiksi haastatteleamalla aktivointisuunnitelmaan osallistuneita. Tätä kautta voisi saada näkyville sellaisia aktivoinnin tuloksia, jota ei saa esille esimerkiksi rekistereistä.

Aktivoinnistako apua?

Yksi aktivointipolitiikkaan kriittisesti suhtautuva tutkija on Tuula Helne. Hänen mukaansa aktivointipolitiikan kautta syrjäytyneiden toivotaan aktivoituvan, tulevan oma-aloitteisiksi ja löytävän paikkansa, koska heidät samalla nähdään apaattisiksi, toivonsa menettäneiksi ja jollain tavalla sairiksi. Heillä ei Helneen mukaan kuitenkaan oikeastaan ole voimavaroja tällaiseen itsensä ”normalisointiin” tai itseohjautuvien yhteisöjen muodostamiseen. (Helne 2004, 95.)

Helneen mukaan pohjoismaiseen hyvinvoinnin eetokseen kuuluvaa solidaarisuutta haastavat ihmisten omatoimisuutta, aktivointia ja kannustamista korostavat puheet ja teot. Hänen mukaansa se, mihin syrjäytyneitä pyritään liittämään, ei välttämättä lainkaan vastaa heidän omia toiveitaan. Kritiikin mukaan voitaisiin puhua ”pakko-integraatiosta”, jossa ihmiset pakotetaan sellaisiin ryhmiin, paikkoihin tai instituutioihin, jotka eivät vastaa heidän omia tarpeitaan tai halujaan. (Helne 2004, 125, 129, 229.) Itse uskomme siihen, että yhteiskunnan toimivuuden ja yksilön hyvinvoinnin kannalta ei ole hyvä, että osa syrjäytyy täysin yhteiskunnan toiminnoista. Siinä mielessä jonkinasteinen ”pakko-integraatioyritys” aktivointipolitiikan keinoin lienee paikallaan. Aktivointia tehdään yhteistyössä asiakkaan kanssa ja asiakas allekirjoituksellaan vahvistaa sitoutumisensa yhdessä sovittuihin toimenpiteisiin. Toiminta lähtee siis ihmisen omista tavoitteista eikä pakottamisesta yhteen vaihtoehtoon.

Työttömyyttä pidetään varsin yksimielisesti syrjäytymisen keskeisenä kriteerinä. Helne kritisoi (2004, 98) kriteerin mielekkyyttä tilanteessa, jossa jossain elämänvaiheessa koettu lyhyt- tai pitkäaikainen työttömyys tai vähintäänkin työsuhteiden epävakautuminen on tulossa oikeammin normiksi kuin poikkeukseksi. Mielestämme kritiikissä ei oteta huomioon työttömien keskuudessa tapahtunutta polarisaatiota. Osa työttömistä on ”pätkätyöttömiä”, jos myös ”pätkätyöläisiä”. On joukko työttömiä, jotka kuuluvat ansiosidonnaisen vakuutusturvan piiriin ja heidän asemansa on paljon parempi kuin tarveharkintaisen työmarkkinatuen piiriin kuuluvien pitkäaikaistyöttömien. Ihmettelemme oman työkokemuksemme ja eri

tutkimustulosten kautta sitä, että pitkäaikaistyöttömyyden keskeistä vaikutusta syrjäytymiseen kyseenalaistetaan. Aktivointipolitiikka kohdistuu nimenomaan pitkäaikaistyöttömiin eikä pätkätyöläisiin, joilla on lyhyitä työttömyysjaksoja.

Helneen esittämän kritiikin mukaan syrjäytymistä hahmotetaan pääosin yksilön ominaisuuksia korostaen. Syrjäytymiskeskusteluissa yhteiskunta on läsnä, mutta sitä ei problematisoida syrjäytymisen syntypaikkana. Keskusteluissa yhteiskunta nähdään viattomana mahdollisuuksia tarjoavana struktuurina, jonka ongelmat eivät ole siinä itsessään vaan niissä, jotka eivät osaa hyödyntää sen antamia tilaisuuksia. Tällaisesta ajattelusta seuraa, että syrjäytymisen arvioidaan olevan poistettavissa aktivoinnin avulla. (Helne 2004, 44.) Huomion kiinnittäminen rakenteellisiin tekijöihin on tärkeä eikä yksilöitä autettaessa tulisi unohtaa yhteiskunnan rakenteellisia tekijöitä. Myös Matthies (2007) toteaa, että kuntoutuksellisessa sosiaalityössä - jota sosiaalityö aktivointiyhteistyössä on - tulisi ottaa myös huomioon, miten vaikuttaa yhteiskunnallisella tasolla kuntoutustarvetta aiheuttaviin tekijöihin.

Helneen kritiikin kautta syntyy aktivoinnista kapea-alainen kuva. EAPN (European antipoverty network 2005) näkee aktivoinnin laajemmin ja listaa hyvän aktivoinnin kriteereiksi, että se muun muassa pyrkii parantamaan henkilökohtaisia, sosiaalisia ja ammatillisia taitoja sekä edistää sosiaalista integraatiota. Hyvä aktivointi on yksilöllistä ja joustavaa ja siinä otetaan ihminen kokonaisuutena huomioon. Lisäksi hyvässä aktivoinnissa verkostoidutaan paikallisella tasolla mahdollisimman laajasti asianosaisten tahojen kanssa (esimerkiksi työvoima, terveys-, sosiaalitoimi, asuminen ja järjestöt). Hyvä aktivointi vahvistaa yksilön positiivista identiteettiä ja itsekunnioitusta. EAPN jakaa vielä aktivoinnin termin kahteen ulottuvuuteen 1. työmarkkinoille suuntautuneeseen aktivointiin ja 2. sosiaaliseen aktivointiin.

Aktivointiyhteistyötä toteutetaan pääosin työvoimahallinnon ja kunnan sosiaalitoimen yhteistyönä. Sosiaalityön näkökulmasta katsottuna on ensiarvoisen tärkeää työskentely aktivointipolitiikan sosiaalisella ulottuvuudella. Sosiaalinen aktivointi huomioi ihmisen kokonaisuutena. Lähestymistavassa huomioidaan erityisesti sosiaaliturvan ja siitä erityisesti

vähimmäisturvan roolia sosiaalisen syrjäytymisen ehkäisyssä ja sosiaalisen integraation edistämisessä.

Aktivointipolitiikan lähtökohta ei ole yhdensuuntainen työttömien aktivointi, jossa vain työttömiä velvoitetaan aktivoitumaan, myös kuntia ja työvoimahallintoa velvoitetaan aktivoitumaan pitkäaikaistyöttömien auttamiseksi, jopa sanktioiden ja palkkioiden muodossa. Aktivointipolitiikan keinoin voidaan monin eri tavoin tukea ja auttaa pitkään työttömänä olleita ”aktivoitumaan”, uskaltamaan ottaa ensimmäinen askel kohti työelämää tai muuta ratkaisua, joka tukee yksilön hyvinvointia ja elämänhallintaa.

Helne (2004, 58) kysyy, olisiko idealismista riisuttu vakuutus, niin ajattelutapana kuin järjestelmänäkin, sittenkin jotain, mistä olisi pidettävä kiinni suorastaan ”kynsin hampain”. Siihen kuuluva kylmä sopimuselementti voisi olla tarpeellinen vastapaino nykyiselle yksilöllisen varautumisen, aktivoimisen ja kannustamisen politiikalle, jonka hän suomentaa yksioikoisesti ”*syyllistämisen ja ongelmien yksilöimisen politiikaksi*”. Kritiikin tarjoama vaihtoehto olisi vakuutusperustainen turva. Riittäkö se tosiaan ja onko vastaus ongelmaan yksiselitteinen? Häviävätkö meiltä yhteiskunnan ytimeistä syrjässä olevat pelkän taloudellisen avun turvin?

Suomen mallin mukainen aktivointipolitiikka on mielestämme sosiaalityön näkökulmasta ensisijaisesti välittämistä ja uusien mahdollisuuksien tarjoamista pitkään työttömänä olleille. Aktivointipolitiikan menetelmin voidaan tukea pitkäaikaistyöttömien työllistymistä, osallisuutta ja elämänhallintaa. Toki aktivointipolitiikalla on toinenkin puolensa, se on myös kontrollia ja ”moralisointia” sekä yhteiskuntajärjestyksen ylläpitämistä. Näemme aktivointipolitiikan vastakohtana syrjäytymisen ongelmista vaikenemiselle ja välinpitämättömyydelle. Sosiaalityön tehtävä ei voi perustua asioista vaikenemiseen. Sosiaalityön tulee pitää ääntä niidenkin puolesta, joilla ei itsellä ole siihen voimia. Sosiaalialan ammattilaisten eettisissä ohjeissa (2005, 5) todetaan, että sosiaalialan työn tavoitteena tulee olla hyvän tekeminen, ihmisten auttaminen, puutteen ja kärsimyksen vähentäminen sekä muutos ja kehitys. Eettisten ohjeiden mukaan työssä tulisi kiinnittää huomiota myös tekemättä

jättämisen vaikutuksiin asiakkaan elämään. Eli jos esimerkiksi työttömyyttä ei nähdä ongelmana, johon halutaan tarttua, ei auteta yksilöä, mutta ei myöskään pyritä yhteiskunnalliseen muutostyöhön.

Julkusen (2006, 212) mukaan Suomessa voisi avoimemmin puhua vastikkeellisuuden taustalla olevista moraalisisista näkökulmista kuten siitä, että jos työtä tekevä tekee palkkansa eteen töitä eikö sosiaaliturvan saajankin tulisi tehdä jotain hyödyllistä. Vastikkeellisuus vastaa tavanomaista oikeudentuntoa, ja suomalainen työetiikkakin antaa sille pohjaa. Sosiaalieettisesti asia on Julkusen mukaan mutkikkaampi. Hän kysyykin eikö vähimmäisturvan vastineeksi riitä se, että ihminen suostuu ottamaan kannettavakseen rakenteellisen työttömyyden, ylimääräisten ihmisten ja köyhyyden taakan? Tähän tilanteeseen ei hänen mukaansa tarvittaisi enää lisää nöyryytystä.

Asiaa voisi katsoa hieman toisesta näkökulmasta. Eikö yhteiskunnan velvollisuuksiin jo solidaarisuuden nimissä ole yrittää auttaa näitä rakennetyöttömyyden taakan kantajia ja yrittää parantaa heidän tilannettaan esimerkiksi aktivointipolitiikan keinoin? Monelle lyhyemmätkin katkokset työttömyyteen, kuten esimerkiksi palkkatuella töihin pääseminen, ovat merkityksellisiä niin taloudellisesti kuin sosiaalisesti. Tutkimustulokset ja omat kokemuksemme työstämme kuntouttavan työtoimintalain parissa tukevat väitettä (ks. Ala-Kauhaluoma ym. 2004).

Aktivointipolitiikan konkreettisin tulos Suomessa on kuntouttavan työtoiminnan laki, jonka keskeisin interventio on aktivointisuunnitelman laatiminen. Mielestämme aktivointiyhteistyö on välittämistä ja uusien mahdollisuuksien etsimistä ja tarjoamista. Yhteistyön tulee olla dialogista, vastavuoroista ja toista kunnioittavaa. Tällaisen yhteistyön kautta voidaan löytää yksilöllisiä elämänhallintaa parantavia ja kohti työllistymistä vieviä ratkaisuja ja polkuja. Lain kautta sosiaalityö sai kaipaamiensa resursseja aikuissosiaalityöhön. Lain edellyttämä eri toimijoiden välinen yhteistyö on välttämätöntä pitkäaikaistyöttömien parissa tehtävässä työssä jo itse ongelman monimuotoisuuden vuoksi. Työttömyysongelmaan vaikuttavat monet tekijät kuten yhteiskunnan rakenne, työmarkkinoiden muuttuminen sekä yksilöihin liittyvät tekijät.

Suurella osalla pitkäaikaistyöttömyys vaikuttaa meidän tutkimustulostemme perusteella olevan erittäin vaikeaa. Iso osa aktivointisuunnitelmaan osallistuneista työttömistä ei ollut osallistunut mihinkään aktivointipoliittiseen toimenpiteeseen mukaan luettuna ostopalvelut. Todennäköisesti tälle joukolle ei ole löytynyt sopivia osallistumisen muotoja olemassa olevista palveluista ja tukimuodoista. Etäisyys työmarkkinoista on kasvanut osalla niin pitkäksi, että työmarkkinoiden saavuttaminen vaikuttaa ylivoimaiselta. Aktivointipolitiikkaa tulee jatkuvasti kehittää vastamaan mahdollisimman hyvin kohderyhmän tarpeita.

Tutkimustulosten mukaan aktivointipolitiikan keinoin työllistyminen avoimille työmarkkinoille on ollut vähäistä. Tästä syystä aktivointipolitiikkaa on kritisoitu tehottomuudesta. Aktivointipolitiikan tavoitteissa tulisi entistä näkyvämmiin korostaa elämänhallintaa ja osallisuutta lisääviä tavoitteita. Esimerkiksi kuntouttava työtoiminta voi joidenkin pitkäaikaistyöttömien kohdalla muodostua pitkäaikaiseksi työelämään osallistumisen muodoksi, koska edellytyksiä työllistymiseen avoimille työmarkkinoille ei ole. Edelleen tarvitaan laajaa yhteistyötä eri toimijoiden välillä, jotta työttömyysongelmaa voitaisiin jatkossakin hoitaa. Aktivointipolitiikassa tulee edelleen kehittää sekä avoimille työmarkkinoille tähtäviä että sosiaaliseen hyvinvointiin liittyviä toimia.

Tutkimustulostemme kautta näkyy ryhmä, jossa työttömyys on erityisen pitkäkestoista. Julkisuudessa puhutaan työttömyyden kovasta ytimestä, jolla tarkoitetaan juuri niitä, joiden työttömyys on tullut krooniseksi ja joille nykyiset aktivointi/auttamismenetelmät eivät ole riittäviä. Juha Siltala (KP 4.6.2007) käyttää vastaavaa nimitystä ”kova ydin” työssä olevista henkilöistä, jotka raatavat jatkuvan ylityötaakan alla muiden ollessa joko alityöllistettyjä ptkätyöläisiä tai kokonaan syrjäytettyjä. Sekä työmarkkinat että työttömät ovat enenevässä määrin polarisoitumassa siten, että osan työpanokselle on todella kova kysyntä työmarkkinoilla ja osa ei koskaan saa työpaikkaa avoimilta työmarkkinoilta

Työttömien työmarkkinavalmiuksien ylläpitämisellä varaudutaan myös tulossa olevaan työvoimapulaan. Työvoimapulan iskiessä yhä suuremman joukon työpanokselle löytyy kysyntää. Tällöin toivottavasti myös työnantajat ovat vähemmän valikoivia ja työmarkkinat

joustavammat kaikkien osallistumiselle yhteiskunnan toimintaan, omalla työpanoksellaan ja resurssiensa mukaan.

Pitkäaikaistyöttömien joukossa on ihmisiä, jotka eivät kelpaa eläkkeelle eivätkä töihin. Heidän työkykynsä on selvästi rajoittunut, mutta he eivät kuitenkaan täytä eläkkeelle pääsyn kriteereitä. Eläkejärjestelmä katsoo, että heillä on vielä työkykyä jäljellä niin paljon, ettei eläkkeelle pääsy ole perusteltua. Kuitenkin heillä on työkyvyssään niin paljon rajoitteita, ettei heillä käytännössä ole mahdollisuutta päästä avoimille työmarkkinoille. Heidän tilanteensa on vaikea ja pidempikestoisen ratkaisun löytäminen on haasteellista. Yksi vaihtoehto voisi olla sijoittuminen ns. välityömarkkinoille pidempikestoiseen kuntouttavaan työtoimintaan tai työhön sosiaalisissa yrityksissä. Myös eläkkeelle pääsyä tulisi helpottaa siten, että sosiaaliset tekijät huomioitaisiin entistä paremmin.

Emme löytäneet yhtään tutkimusta, joka tukisi käsitystä, että työttömyydestä olisi jotakin hyötyä työttömälle itselleen. Päinvastoin tulokset osoittavat erilaisten ongelmien kasaantumista juuri pitkittyneen työttömyyden seurauksena. Toisaalta työkään ei automaattisesti lisää ihmisten hyvinvointia. Tutkimusten mukaan työn kokemisella mielekkääksi on suuri merkitys. Mikäli työ sisältää useita psykososiaalisesti kuormittavia tekijöitä kuten turvattomuutta työn jatkuvuuden suhteen, työn vaatimustason epäsuhtaa saatuun tukeen nähden ja vähäistä mahdollisuutta työn vaihtamiseen, ei työ lisääkään tekijänsä hyvinvointia, vaan voi olla yhtä haitallista työntekijän terveydelle kuin työttömyys. (Broom ym. 2006, 575.) Aktivointitoimien laatuun tulee tämän tiedon valossa kiinnittää erityistä huomiota.

Aktivoinnin tuloksellisuuden mittarit

Aktivointipolitiikan terävin kritiikki osuu sen laiaan tulokseen avoimille työllistyneiden osuudessa. Avoimille työmarkkinoille työllistyneet on vain yksi mittari, millä voidaan arvioida työn tuloksellisuutta. Erityisesti työn tuloksellisuutta arvioidessa tulisi kehittää ja huomioida uudenlaisia mittareita, joiden avulla voidaan kuvata yksilön osallisuuden lisääntymistä ja elämänlaadun paranemista. Suomalainen aktivointipolitiikka antaa laajat mahdollisuudet

asiakkaiden kanssa tehtävään yhteistyöhön ja eri vaihtoehtojen etsimiseen tiukkojen määrittelyjen sijaan (vrt. Tanskan ja Ruotsin aktivointimallit, s.23). Tällöin aktivointipolitiikan tuloksellisuutta tulisi mitata myös sosiaalista hyvinvointia ja elämänhallinnan lisääntymistä kuvaavilla mittareilla.

Tämän tutkimuksen tulosta heistä, jotka eivät ole osallistuneet mihinkään aktivointipoliittiseen toimenpiteeseen ja ovat edelleen työttöminä, voisi julkisuudessa esitettyjen tuloksellisuuskriteerien valossa pitää aktivointipolitiikan epäonnistumisena. Ala-Kauhaluoma ym. (2004) mukaan yli 80 prosenttia aktivointisuunnitelmaan osallistuneista koki suunnitelman teon hyödylliseksi omalla kohdallaan. Minkälainen mahtaa olla tämän ryhmän kokemus aktivointisuunnitelmaan osallistumisesta? Onko aktivointisuunnitelmaan sisältynyt sellaisia toimenpiteitä, joita ei rekisteritietojen perusteella voida todentaa ja joita ei lueta virallisiksi aktivointitoimenpiteiksi, mutta jotka ovat olleet merkityksellisiä? Sosiaalityön rooli ei näy, jos työn tuloksellisuutta ei mitata sosiaalisilla mittareilla. Jotta sosiaalityötä saataisiin näkyväksi, tarvitaan sitä kuvaavia mittareita ja työn dokumentointia. Resursseja jaettaessa ne kohdennetaan alueille, joissa työn tuloksia osataan tuoda esille. Sosiaalityötä on syytetty hiljaisuuden kulttuurista. Osaltaan tätä sosiaalityön näkyvyyteen liittyvää ongelmaa on pyritty ratkaisemaan esimerkiksi sosiaalityön dokumentointiin liittyvien hankkeiden avulla, kuten esimerkiksi Stakesin (Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimus- ja kehittämiskeskus) sosiaalityön luokitteluprojekti ja Tikesos-hanke (Sosiaalialan tietoteknologiahanke).

Lopuksi

Aktivointipolitiikasta keskusteltaessa korostetaan usein sen velvoittavia elementtejä. Yksilön näkökulmasta tarkasteltuna näemme aktivointipolitiikan myös oikeutena. Mielestämme jokaisella pitkäaikaistyöttömällä on oikeus aktivointitoimiin, jota kautta pyritään parantamaan työllistymismahdollisuuksia, elämänhallintaa ja osallisuutta. Aktivointitoimiin osallistumisen kautta on moni pitkäaikaistyötön päässyt osalliseksi esimerkiksi työelämään. Osa on löytänyt pysyvän työpaikan ja kokemuksemme mukaan aktivointitoimiin osallistuminen on parantanut pitkäaikaistyöttömien elämänhallintaa ja – laatua. Aktivointipolitiikkaa tulisi edelleen kehittää

huomioiden pitkäaikaistyöttömien yksilölliset tarpeet ja valmiudet. Työllistymisen esteisiin tulisi kiinnittää erityistä huomiota ja pyrkiä vaikuttamaan siten, että yhteiskunnassa olisi tilaa erilaisten ihmisten työpanokselle. Työmarkkinoiden valmiuksia ottaa vastaan työmarkkina-asemaltaan heikompia voisi tukea esimerkiksi pidempiaikaisen taloudellisen tuen avulla.

Asiakastyötä tekevät viranomaiset eri hallinnonaloilla ovat huomanneet oman voimattomuutensa selvitä pitkäaikaistyöttömyyden aiheuttamista haasteista yksin. Asiakkaan, työvoimahallinnon ja perusturvan välinen aktivointiyhteistyö jatkuu toivottavasti myös tulevaisuudessa. Yhteisvastuuta tarvitaan laajemminkin. Tärkeitä toimijoita ovat esimerkiksi työnantajat, yritykset sekä terveysviranomaiset. Toivomme, että edelleen riittää poliittista tahtoa tehdä poikkihallinnollinen yhteistyö mahdolliseksi. Tämän tulisi näkyä esimerkiksi resurssien jakamisessa pitkäaikaistyöttömyyden parissa tehtävään työhön.

12. LÄHTEET

Aho, Simo (2005a) Työmarkkinatuen aktivointi – yhteiskuntatakuu pitkäaikaistyöttömille. Työvoimahallinnon julkaisu 347. Työministeriö.

Aho, Simo (2005b) Työmarkkinatuen saajien rakenne, työhistoria ja osallistuminen aktivointit toimiin. Työvoimahallinnon julkaisu 349. Työministeriö.

Ala-Kauhaluoma, Mika (2005) Keppiä ja porkkanaa. Voidaanko aktivoinnilla vaikuttaa työttömien työllistymiseen ja hyvinvointiin? Yhteiskuntapolitiikka 2005:1, 42–43.

Ala-Kauhaluoma, Mika, Keskitalo, Elsa, Linqvist, Tuija, & Parpo, Antti (2004) Työttömien aktivointi. Kuntouttavan työtoiminta -lain sisältö ja vaikuttavuus. Tutkimuksia 141. Helsinki: Stakes.

Alkula, Tapani, Pöntinen, Seppo & Ylöstalo, Pekka (1994) Sosiaalitutkimuksen kvantitatiiviset menetelmät. Juva: WSOY.

Andersen, Teija (2006). Riskinotto on elämäntapa. Puheenvuoro Päättäjänaiset 2006 seminaarissa. Talouselämä 12.4.2006.

http://www.talouselama.fi/docview.do?f_id=887735, luettu 21.8.2007.

Bredgaard, Thomas; Jorgensen, Henning & Larsen, Flemming (2003) Tanskan työmarkkinapolitiikka: peruspiirteet ja ajankohtaista kehittämistä. Teoksessa Kananen, Pentti & Salonen-Soulié, Ulla (toim.) Kannustavan sosiaaliturvan haaste. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö selvityksiä 2003:5, 55–74.

Broom, Dorothy; Souza, Rennie; Strazdins, Lyndall; Butterworth, Peter; Parslow, Ruth & Rodgers, Bryan (2006) The lesser evil: Bad jobs or unemployment? A survey of mid-aged Australians. Social Science & Medicine 63 (2006), 575-586.

EAPN European anti poverty network (2005) Can activation schemes work for social

inclusion? EAPN criteria for “good” activation.

- Giertz, Anders (2004) Making the poor work. Social assistance and activation programs in Sweden. Lund: Lund university.
- Heikkilä, Matti (1999) sosiaaliturvasta työhön EU-maissa, STM, julkaisu 1999:2, <http://pre20031103.stm.fi/suomi/tao/julkaisut/taosisallys2.htm>, luettu 2.5.2007.
- Helne, Tuula (2004) Syrjäytymisen yhteiskunta. Stakes, Tutkimuksia 123. Helsinki.
- Hiilamo, Heikki (2003) Työ kannustaa enemmän kuin laskelmat osoittavat. Yhteiskuntapolitiikka 2003:1, 83–89.
- Holopainen, Martti; Tenhunen, Lauri & Vuorinen, Pertti (2004) Tutkimusaineiston analysointi ja SPSS. Järvenpää: Tradenomia-sarja.
- Honkanen, Pertti (2006) Työttömien perusturvan ongelmia. Sosiaali- ja terveysturvan selosteita 54/2006.
- Honkanen, Pertti (2007) Työttömyys ja arvoteoria. Tutkielma työttömyydestä, talusteorioista ja sosiaalipolitiikasta. Turku: Turun yliopisto.
- Julkunen, Raija (2006) Kuka vastaa? Hyvinvointivaltion rajat ja julkinen vastuu. Helsinki: Stakes.
- Kalimo, Raimo. & Vuori, Jukka (1992) Työttömyys ja terveys. Tutkimuskatsaus. Helsinki: Työterveyslaitoksen katsauksia 123.
- Kauppi, Hannu (2002) Avoimen koordinaation menetelmän soveltaminen Euroopan työllisyysstrategiassa. Teoksessa Saari, J.(toim.) Euroopan sosiaalinen malli. Sosiaalipoliittinen näkökulma Euroopan integraatioon. Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto ry; Helsinki, 238–262.

Kautto, Mikko (2004) Sosiaaliturvalta työhön. suomalaisen hyvinvointivaltion reformi (From social security to work: the reform of the Finnish welfare state) *Yhteiskuntapolitiikka* 2004:1, 26–27.

Kelan tilastot työttömyysturvaetuksista.

[http://www.kela.fi/it/kelasto/kelasto.nsf/NET/050603082655TL/\\$File/04_Tt.pdf?OpenElement](http://www.kela.fi/it/kelasto/kelasto.nsf/NET/050603082655TL/$File/04_Tt.pdf?OpenElement), luettu 9.5.2007

Kokkolan kaupungin internet – sivut, www.kokkola.fi, luettu 18.4.2007.

Kortteinen, Matti & Tuomikoski, Hannu (1998) Työtön. Tutkimus pitkäaikaistyöttömien selviytymisestä. Helsinki: Tammi

Kokko, Katja (2001) Antecedents and consequences of long-term unemployment. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto.

Kuntouttavan työtoiminnan käsikirja (2001) Helsinki: Työministeriö, julkaisuja 289. Sosiaali- ja terveysministeriö, oppaita 2001:8.

Laki kuntouttavasta työtoiminnasta 2.3.2001/189.

Laki toimeentulotuesta 30.11.1997/1412.

Matthies Aila-Leena Sosiaalityö osana kuntoutusprosessia. 2007 Luento keinona kuntoutus – koulutuspäivässä 24.4.2007 Kokkolassa. Järjestäjänä Sosvisio-hanke ja Keski-Pohjanmaan sairaanhoitopiiri

Mäntysaari, Mikko (1997) Sosiaalityön ydintehtävät muutoksessa. Artikkelit Toimeentulotukikokeilu 1995–1996 loppuraportissa. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 1997:5, 151–171.

Opas toimeentulotukilain soveltajille (2003) Sosiaali- ja terveysministeriön oppaita 2003:10.

Parpo, Antti (2004) Kannustavuutta tulonsiirtojärjestelmään. Tulonsiirtojärjestelmän

muutokset, kannustinloukot ja tulonjako. Stakes, tutkimuksia 140.

Pihlaja, Elina (2005) Kokkolan seutukunnan työllisyysstrategia. Teoksessa Hyvönen, E., Pihlaja, E. & Rintala, I. Keski-Pohjanmaan työllisyysstrategia. Mutti – hankkeen loppuraportti. Euroopan unioni, ESR Artikla 6, Innovatiiviset toimet. Keski-Pohjanmaan liitto. Pohjanmaan TE – keskus, 54–119.

Poutanen, Veli-Matti (2000) Elämäntilannetta ilman työtä. Tutkimus pitkäaikaistyöttömyyden seurauksista ja niiden hallinnasta Suomessalmella. Kuopion yliopiston julkaisuja E. Yhteiskuntatieteet 84.

ReTki. Rekisteritutkimuksen tukikeskus. www.rekisteritutkimus.fi,
<http://retki.stakes.fi/FI/index.htm>, luettu 22.4.2007.

Ritakallio, Veli-Matti (1994) Köyhyyden muuttunut kuva Suomessa 1966–1990. Teoksessa Matti Heikkilä & Kari Vähätalo (toim.) Huono-osaisuus ja hyvinvointivaltion muutos. Tampere: Gaudeamus, 169-190.

Saarela, Jan & Finnäs, Fjalar (2005) Can the low unemployment rate of Swedish speakers in Finland be attributed to structural factors? The journal of Socio-Economics 35 (2006), 498–513.

Saari, Juho (1996) Sosiaalipolitiikka markkinariippuvuuden vähentäjänä. Sosiaalitaloudellinen näkökulma jälkiteollistuvan yhteiskunnan sosiaalipolitiikkaan. Helsinki: Stakes tutkimuksia 69.

Saari, Juho (2002) Avoimen koordinaation menetelmän soveltaminen köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen vastaisessa politiikassa. Teoksella Juho Saari (toim.) Euroopan sosiaalinen malli. Sosiaalipoliittinen näkökulma Euroopan integraatioon. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto ry, 286–307.

Saari, Juho (2002) Euroopan sosiaalinen malli – johdanto. Teoksella Juho Saari (toim.) Euroopan sosiaalinen malli. Sosiaalipoliittinen näkökulma Euroopan

integraatioon. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto ry, 9–48.

Saari, Juhon (2002) Euroopan sosiaalinen malli ja komission tiedonannot. Teoksella Juhon Saari (toim.) Euroopan sosiaalinen malli. Sosiaalipoliittinen näkökulma Euroopan integraatioon. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto ry, 120–149.

Salonen-Soulié, Ulla (2003) Tanskalainen kannustavuus suomalaisin silmin. Teoksessa Kananen, Pentti & Salonen-Soulié, Ulla (toim.) Kannustavan sosiaaliturvan haaste. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan ministeriön selvityksiä 2003:5, 75- 84.

Sihvonen, Ari-Pekka ja Gissler, Mika (2005) Rekisteritietojen käyttö sosiaalitieteellisessä tutkimuksessa 2000-luvun alussa. Helsinki: Yhteiskuntapolitiikka 70 (2005):5, 514–520.

Sosiaali- ja terveysturvan strategiat 2010- kohti sosiaalisesti kestävä ja taloudellisesti elinvoimaista yhteiskuntaa. Stakes 2001.

Sosiaalialan ammattilaisen eettiset ohjeet (2005) Sosiaalialan korkeakoulutettujen ammattijärjestö Talentia ry. Ammattieettinen lautakunta. Helsinki.

Suoniemi, Ilpo (2005) Työttömien toimeentulon kehityksestä vuosina 1990–2002. Teoksessa Kari Hämäläinen, Heikki Taimio, Roope Uusitalo (toim.) Työttömyys – taloustieteellisiä puheenvuoroja, Helsinki: Edita, 54–73.

Taira, Teemu (2006) Työkulttuurin arvomuutos työttömien kerronnassa. Helsinki: Suomalaisen kirjallisuuden seura.

Tossavainen, Pekka (2005) Mitä tilastot kertovat työttömyydestä. Teoksessa Kari Hämäläinen, Heikki Taimio, Roope Uusitalo (toim.) Työttömyys – taloustieteellisiä puheenvuoroja, Helsinki: Edita, 17–34.

Työmarkkinatuen aktivointi – yhteiskuntatakuu pitkäaikaistyöttömille, Työministeriö 2005, Työhallinnon julkaisu 347,

http://www.mol.fi/mol/fi/99_pdf/fi/06_tyoministerio/06_julkaisut/07_julkaisu/thj347.pdf, luettu 21.4.2007.

Työministeriö. www.mol.fi, luettu 18.4.2007.

Työministeriö.http://www.mol.fi/mol/fi/99_pdf/fi/06_tyoministerio/08_tyollisyyskatsaukset/07_2007/HELMI07.pdf, luettu 18.4.2007.

Töttö, Pertti (2000) Pirullisen positivismin paluu. Tampere: Vastapaino.

Töttö, Pertti (2004) Syvällistä ja pinnallista. Teoria, empiria ja kausaalisuus sosiaalitutkimuksessa. Tampere: Vastapaino.

Valkonen, Tapani, Koskinen, Seppo & Martelin, Tuija (1998) Hallinnolliset ja tilastolliset tietorekisterit tutkimusaineistoina. Teoksessa Tapani Valkonen, Seppo Koskinen & Tuija Martelin (toim.) Rekisteriaineistot yhteiskunta- ja terveystutkimuksessa. Helsinki: Gaudeamus, 13–20.

Valtioneuvoston julkaisusarja 2001. <http://www.vnk.fi/julkaisukansio/2001/j13-tyomarkkinoilta-syrjaytyminen-tulonjako-koyhyys/pdf/fi.pdf>, luettu 23.4.2007, 84–87.

Verho, Jouko (2005) Työttömyyden kesto ja pitkäaikaistyöttömyys. Teoksessa Kari Hämäläinen, Heikki Taimio, Roope Uusitalo (toim.) Työttömyys – taloustieteellisiä puheenvuoroja, Helsinki: Edita, 92–112.

