

AKTIVOINNIN POLIITTISTEN LINJAUSTEN JA KÄYTÄN- NÖN TOTEUTUSTEN SUHDE

Kaija Mononen

Pro gradu -tutkielma

Sosiaalityö

Kokkolan yliopistokes-
kus Chydenius

Jyväskylän yliopisto

Kevät 2017

TIIVISTELMÄ

Aktivoinnin poliittisten linjausten ja käytännön toteutusten suhde

Kaija Mononen

Pro gradu -tutkielma

Sosiaalityö

Jyväskylän yliopisto / Kokkolan yliopistokeskus Chydenius

Ohjaajat: professori Aila-Leena Matthies ja yliopistonopettaja Anu-Riina Svenlin

Kevät 2017

111 sivua

Tutkimuksessa tarkastellaan pitkittynyttä työttömyyttä, sen seurauksia ja ratkaisuyrityksiä hyvinvointivaltion ja järjestelmän näkökulmasta. Tutkimuksen lähtökohtana ovat aktivointi-ideologian toteutuminen hyvinvointivaltioissa ja aktivointipolitiikan kansainvälisen kehityksen, erityisesti Euroopan Unionin, vaikutukset Suomen työllisyyspolitiikkaan ja sosiaaliturvan aktivointiin. Tutkimuksen tehtävänä on selvittää, millaisena aktivoinnin tavoite työttömän mahdollisimman nopeasta työelämään sijoittumisesta näyttäytyy käytännön toteutuksen tasolla; millaisia toimenpiteitä palvelujärjestelmä on käyttänyt pitkäaikaistyöttömien työllistymiseksi pitkään kestäneissä aktivointiprosesseissa, ja millaisia tuloksia on saatu aikaiseksi. Tutkimusaineisto kerättiin työvoiman palvelukeskusten TYPPI-asiakaspalvelujärjestelmästä. Rekisteriaineisto perustuu Helsingin työvoiman palvelukeskuksessa toimineiden virkailijoiden tekemiin rekisterimerkintöihin. Tarkastelun kohteena ovat kaikki Helsingin työvoiman palvelukeskuksessa vuosina 2007–2013 toteutuneet yli kolme vuotta kestäneet palveluprosessit, joita oli yhteensä 770. Tutkimuksessa hyödynnettiin kvantitatiivista tutkimusotetta. Aineiston analyysimenetelmänä käytettiin kuvailevaa tilastoanalyysia.

Tutkimuksen tulokset osoittavat, että aktivoinnin keinoin ei suurimmalle osalle pitkään aktivoinnin piirissä olleista työttömistä saavutettu työllistymisen tavoitetta. Myöskään aktivointipolitiikan tavoite sosiaaliturvaa saavien määrän vähenemisestä ei toteutunut, sillä toimeentulotuen saajia oli palveluprosessien päättyessä enemmän kuin palveluprosessien alkessa. Ainoastaan pieni osa pitkäaikaistyöttömistä oli työllistynyt. Työllistymistä yleisempää oli muun muassa työllistyvyysedellytysten paranemisen johdosta siirtyminen TE-toimiston asiakkuuteen, siirtyminen eläkkeelle ja palveluprosessin päättymisen työttömän aloitteesta. Yleisimmät työllistymisen tukemiseksi käytetyt palvelut olivat kuntouttava työtoiminta ja työllistymistä edistävät TE-hallinnon palvelut. Tutkimuksen tulokset vahvistavat tietoa pitkäaikaistyöttömien työllistymisen vaikeudesta. Palveluprosessien päättymissyiden tarkastelussa työttömien työllistymisen esteinä näyttäytyivät heikko työkyky tai työkyvyttömyys, haluttomuus olla aktivoinnin piirissä sekä työttömyyden jatkuminen työllistyvyysedellytysten paranemisesta huolimatta. Johtopäätöksenä esitetään, että aktivoinnin tavoitteiden toteutumiseksi keskeistä on riittävien ja oikeanlaisten työhön kuntouttavien palvelujen saannin varmistaminen sekä työttömien halu edistää omaa työllistymistään. Lisäksi tarvitaan sellaisia työmarkkinoita, jotka vastaanottavat pitkäaikaistyöttömien edustamaa työvoimaa.

Asiasanat: aktivointi, aktivointipolitiikka, aktiivinen sosiaalipolitiikka, aktivointiuudistus, hyvinvointivaltio, pitkäaikaistyöttömyys

SISÄLLYS

1. JOHDANTO	5
2. TYÖTTÖMYYS KOETTELEE HYVINVOINTIVALTIOIDEN KESTÄVYYTTÄ	9
2.1 Aktivointi – työttömyyden ja syrjäytymisen vastaista politiikkaa	9
2.2 Aktivointipolitiikan ideologia ja toimeenpano hyvinvointivaltioissa	11
2.3 Työttömyys ja suomalainen hyvinvointivaltio	15
3. HALLITUSTEN VUOSINA 1995–2015 ASETTAMAT TOIMENPITEET TYÖTÖMIEN TYÖLLISTYMISEKSI.....	19
3.1 Lipposen I hallitus 1995–1999: sosiaaliturvan ehdollistaminen	20
3.2 Lipposen II hallitus 1999–2003: nykyiseen aktiiviseen sosiaalipolitiikkaan siirtyminen	22
3.3 Vanhasen I hallitus 2003–2007: työvoimapalvelujen ja työmarkkinatuen rahoituksen uudistaminen	25
3.4 Vanhasen II hallitus 2007–2010: sosiaaliturvan kokonaisuudistus.....	29
3.5 Kataisen hallitus 2011–2014: kuntien vastuun lisääminen pitkäaikaistyöttömistä ja nuorten työllisyyden edistäminen.....	31
3.6 Sipilän hallitus 2015–: sosiaali- ja työttömyysturvan uudistaminen.....	34
3.7 Yhteenvetoa aktivoinnin kahdesta vuosikymmenestä.....	35
4. TUTKIMUKSEN TOTEUTTAMINEN	38
4.1 Tutkimuksen tarkoitus ja tutkimuskysymykset	38
4.2 Tutkimuskohteena Helsingin työvoiman palvelukeskuksen yli kolme vuotta kestäneet palveluprosessit.....	40
4.3 Rekisteritutkimus – palveluprosessit tietojärjestelmään dokumentoituina	42
4.4 Aineiston keruu TYPPI-asiakaspalvelujärjestelmästä.....	44
4.5 Menetelmät	48
5. AKTIVOINNIN TOTEUTUMINEN PALVELUJÄRJESTELMÄSSÄ	50

5.1 Pitkään aktivoinnin piirissä olleet työttömät ja palveluprosessien päätymissyyt.....	50
5.2 Kohti työmarkkinoita.....	54
5.2.1 Palveluprosessien aikana työssä olleet	54
5.2.2 Työvoimakoulutus, omaehtoinen opiskelu ja työhönvalmennus	56
5.2.3 Työllistymistä edistävät TE-hallinnon palvelut.....	58
5.3 Kuntoutus ja työvoiman ulkopuolisuus	60
5.3.1 Terveystarkastukset, sairauslomat ja mielenterveys- ja päihdepalvelut.....	60
5.3.2 Psykologipalvelut, Kelan kuntouttavat palvelut ja täydentävät sosiaalitoimen palvelut	63
5.3.3 Kuntouttava työtoiminta	65
5.3.4 Eläkeselvitys ja vammaisten henkilöiden työllistymistä tukeva toiminta	68
5.4 Palveluprosessien rakenne	71
5.4.1 Yksilölliset tapaamiset ja palveluprosessien kestot.....	71
5.4.2 Asiakkaille laaditut suunnitelmat	74
5.5 Työllistymiseen ja muuttumattomaan tilanteeseen päätyneiden palveluprosessien vertailu	79
6. YHTEENVETOA JA JOHTOPÄÄTÖKSIÄ PALVELUPROSESSEISTA.....	84
7. JOHTOPÄÄTÖKSET	89
7.1 Työttömien heikentynyt työkyky ja työkyvyttömyys	89
7.2 Työttömien työllistymismotivaatio ja kannustimet	91
7.3 Työttömien ja työmarkkinoiden kohtaamattomuus.....	93
7.4 Tutkimuksen luotettavuuden ja eettisyyden arviointi.....	95
7.5 TYPPI-asiakaspalvelujärjestelmä poliittisen päätöksenteon tukena	97
LÄHTEET	99

TAULUKOT JA KUVIO

Taulukko 1. Hallitusten toimenpiteet työttömien työllistymiseksi vuosina 1995–2015	22
Taulukko 2. Asiakkaiden ikäjakauma palveluprosessien alkamisvuosina	50
Taulukko 3. Asiakkaiden ikäjakauma palveluprosessien alkamisvuosina tulokanavan mukaan	51
Taulukko 4. Asiakkaiden koulutus sukupuolen mukaan	52
Taulukko 5. Asiakkaiden tulomuodot palveluprosessien alkaessa ja päättyessä	53
Taulukko 6. Palveluprosessien päättymissyyt	54
Taulukko 7. TYP-asiakkuuden aikana työssä olleiden käyttämät yleisimmät palvelut palveluprosessien alle ja yli kolmen vuoden keston aikana	55
Taulukko 8. Palveluprosessien alle ja yli kolmen vuoden keston aikana työvoimakoulutukseen osallistuneiden ja omaehtoisesti opiskelleiden koulutustaustat	57
Taulukko 9. Työllistymistä edistäviin TE-hallinnon palveluihin palveluprosessien alle kolmen vuoden keston aikana osallistuneiden ikäjakauma	59
Taulukko 10. Työterveyshoitajien ajanvaraukset ja varatuille ajoille saapumatta jäämiset palveluprosessien alle ja yli kolmen vuoden keston aikana	61
Taulukko 11. Sairauslomalla olleiden ja mielenterveys- ja päihdepalveluja käyttäneiden yleisimmät palveluprosessien päättymissyyt	62
Taulukko 12. Psykologien ajanvaraukset ja varatuille ajoille saapumatta jäämiset palveluprosessien alle ja yli kolmen vuoden keston aikana	63
Taulukko 13. Kuntouttavaan työtoimintaan palveluprosessien alle kolmen vuoden keston aikana osallistuneiden ikäjakauma TYP-asiakkuuden alkamisvuoden mukaan	65
Taulukko 14. Kuntouttavan työtoiminnan jaksojen toteumat palveluprosessien alle ja yli kolmen vuoden keston aikana	66
Taulukko 15. Kuntouttavaan työtoimintaan osallistuneiden yleisimmin käyttämät palvelut palveluprosessien alle ja yli kolmen vuoden keston aikana	66
Taulukko 16. Kuntouttavaan työtoimintaan palveluprosessien alle ja yli kolmen vuoden keston aikana osallistuneiden yleisimmät palveluprosessien päättymissyyt	68
Taulukko 17. Eläkeselvityksessä palveluprosessien alle ja yli kolmen vuoden keston aikana olleiden ikäjakauma	69
Taulukko 18. Eläkeselvityksessä palveluprosessien alle ja yli kolmen vuoden keston aikana olleiden yleisimmät palveluprosessien päättymissyyt	70
Taulukko 19. Tapaamiskerrat palveluprosessien alle ja yli kolmen vuoden keston aikana	71
Taulukko 20. Varatuille ajoille saapumatta jäämiset palveluprosessien alle ja yli kolmen vuoden keston aikana	72

Taulukko 21. Palveluprosessien poikkileikkaustilanne kolmen vuoden keston kohdalla	73
Taulukko 22. Palveluprosessien kestot vuosina	73
Taulukko 23. Asiakkaille laaditut suunnitelmat palveluprosessien alle ja yli kolmen vuoden keston aikana	74
Taulukko 24. Asiakkaille laadittuihin ensimmäisiin ja viimeisiin suunnitelmiin yleisimmin kirjatut palvelut	79
Taulukko 25. Suunnitelmia koskevia tietoja työllistyneillä asiakkailla ja asiakkailla, joiden kohdalla muutosta ei saavutettu	81
Kuvio 1. Esimerkki TYPPI-asiakaspalvelujärjestelmän Tilanne/palvelu-sivusta	47

1. JOHDANTO

Työttömyyden alentaminen ja työllisyysasteen nostaminen ovat olleet hallituspolitiikan keskeisiä tavoitteita viimeisten vuosikymmenien aikana. Tavoitteet ovat tälläkin hetkellä ajankohtaisia. Rakenteellisen työttömyyden alentaminen ja työttömyysjaksojen lyhentäminen on yksi pääministeri Juha Sipilän hallituksen kärkihankkeista (Valtioneuvosto 2015a, 15). Tutkimus tarkastelee pitkittynyttä työttömyyttä, sen seurauksia ja ratkaisuyrityksiä hyvinvointivaltion ja järjestelmän näkökulmasta vuosina 1995–2015. Tutkimuksen empiirisessä osassa tarkastelu kohdennetaan pitkittyneen työttömyyden ratkaisuyrityksiin palvelujärjestelmän näkökulmasta. Pitkään työttömänä olleiden henkilöiden aktivoinnin tavoitteena on saada työttömyysturvaa tai toimeentulotukea saava työtön henkilö palaamaan mahdollisimman nopeasti takaisin palkkatyöhön. Aktivointi on kansalaisten aktiivisuutta lisäävää yhteiskuntapolitiikkaa, erityisesti työllisyys-, talous- ja sosiaalipolitiikkaa, jonka taustalla on tarve vähentää hyvinvointivaltion sosiaaliturvamenoja. Poliitikka tähtää siihen, että työikäiset kansalaiset elättäisivät itsensä työnteolla sen sijaan, että heidän toimeentulonsa olisi pitkään sosiaaliturvan varassa. (Keskitalo & Karjalainen 2013, 7–8.)

Suomalaisen hyvinvointivaltion rahoitusperusta on rakennettu hyvälle työllisyydelle (Happonen 2002, 122). Korkea työllisyysaste on Suomelle välttämätön talouden kasvuedellytyksen ja julkisen talouden tasapainon turvaamiseksi (Ala-Kauhaluoma 2007, 7). Nykymuotoisen hyvinvointivaltion selviytymisen edellytyksenä on työikäisten kansalaisten yhä kattavampi osallistuminen työelämään (Karjalainen 2013, 222). Huoli pitkäaikaistyöttömyydestä ja sen seurauksista ei kosketa ainoastaan Suomea. Pitkäaikaistyöttömyys on useissa maissa noussut merkittävästi. Taloudellisen kehityksen ja yhteistyön järjestö OECD, jota pidetään Euroopassa keskeisenä aktivointistrategiaan vaikuttajana, on useiden vuosien ajan suosittelut jäsenmaitaan uudistamaan sosiaali- ja työvoimapolitiikkaa aktiivisempaan ja työhön kannustavampaan suuntaan. (Ala-Kauhaluoma 2007, 11–12, 161–162; Sihto 2013, 192; Räisänen 2014, 3.) Tänä päivänä globaalitaloudellisilla toimijoilla on merkittävä vaikutus valtioiden tilanteisiin, ja ne haastavat kansallisvaltiot suhteuttamaan kansalliset poliittiset päämääränsä laajempaan kehykseen (Björklund 2008, 8). Useimmat OECD:n hyvinvointivaltioiden, Suomi mukaan lukien, ovatkin omaksuneet jonkinlaisia aktivointitoimenpiteitä työttömyyspolitiikoissaan (Caswell, Marston & Larsen 2010, 386).

Suomessa pitkäaikaistyöttömien osuus väestöstä on kansainvälisessä vertailussa suhteellisen pieni, mutta työttömyys on luonteeltaan pitkäkestoista. Lisäksi työttömyys keskittyy samoihin henkilöihin, jotka joutuvat erilaisten työvoimapolitiittisten toimenpiteiden tai interventioiden jälkeen taas työttömiksi. Suomalaisen pitkäaikaistyöttömyyden taso on edelleen OECD-maiden parhaimpien joukossa, mutta OECD pitää sen kehityssuuntaa huolestuttavana. Pitkäaikaistyöttömyys Suomessa kasvaa nopeasti ja sen purkaminen on hidasta ja kallista. (Räisänen 2014, 4.) Pitkäaikaistyöttömällä tarkoitetaan 12 kuukautta työttömänä ollutta työnhakijaa (laki julkisesta työvoimapolitiikasta 1295/2002). 2010-luvulla pitkäaikaistyöttömien määrä on kasvanut vuoden 2012 alusta lähtien vaikeasti työllistyvien henkilöiden työllistymisen vaikeutumisen myötä (Tilastokeskus 2014). Kesäkuun 2016 työllisyyskatsauksen mukaan yli vuoden yhtäjaksoisesti työttömänä olleita pitkäaikaistyöttömiä oli Suomessa 126 800, mikä oli 16 600 enemmän kuin vuotta aikaisemmin. Heistä yli kaksi vuotta yhtäjaksoisesti työttömänä olleita oli 57 500. (Työ- ja elinkeinoministeriö 2016a.)

Suomessa aktivointiuudistukset käynnistyivät vuonna 1995 pääministeri Paavo Lipposen hallituskaudella. Samana vuonna Suomi liittyi Euroopan unioniin, mikä on ohjannut Suomen työllisyyspolitiikkaa ja sosiaaliturvan aktivointia (Keskitalo & Karjalainen 2013, 11; Räisänen 2014, 4). Aktivointiuudistukset ovat kohdistuneet sekä työttömiin että palvelujärjestelmään. Ratkaisuja on haettu muun muassa tiukentamalla sosiaaliturvan saantiehtoja, muuttamalla lainsäädäntöä aktivointipolitiikan mukaiseksi sekä uudistamalla palvelujärjestelmää. Aktiivinen työvoimapolitiikka on saanut rinnalleen aktiivisen sosiaalipolitiikan. Hyvinvointivaltiossa tapahtuneen muutoksen myötä työkeskeisyys on lisääntynyt ja työllisyydestä on tullut aiempaa vahvemmin myös sosiaalipolitiikan tavoite (Keskitalo & Karjalainen 2013, 7). Valtion ja kuntien välistä vastuun- ja rahoituksen jakoa on uudistettu, ja lisätty kuntien vastuuta pitkäaikaistyöttömien aktivoinnista. Kuntien mukana olon myötä aktivoinnin sosiaalipolitiittinen luonne ja merkitys ovat tulleet esiin (Karjalainen & Karjalainen 2011, 6). Sosiaalipolitiittisten päämäärien vahvistuminen työttömyyden hoidossa on edellyttänyt julkisen sektorin eri toimijoilta aikaisempaa tiiviimpää yhteistyötä (Parpo 2007, 27).

Yksi aktivointiuudistuksista oli työvoiman palvelukeskusten (TYP) perustaminen vuonna 2004 osana pääministeri Matti Vanhasen ensimmäisen hallituksen (2003–2007) poikkiallinnollista työllisyysohjelmaa. Tutkimuksen empiirisessä osassa tarkastellaan Helsingin työvoiman palvelukeskuksen yli kolme vuotta kestäneitä palveluprosesseja, ja millaisia tuloksia

näin pitkään kestäneellä aktivoinnilla on saatu aikaiseksi. Työvoiman palvelukeskusten erityispalvelun luonteeseen kuului, että palvelun kesto oli ajallisesti rajattu. Valtakunnallisten, vuonna 2010 tehtyjen työvoiman palvelukeskusten linjausten mukaan asiakkaan palveluprosessi TYP:ssa sai kestää pääsääntöisesti enintään kahdesta kolmeen vuotta. Helsingin työvoiman palvelukeskuksen vuoden 2013 toiminta- ja taloussuunnitelmaan palveluprosessin kestoksi oli kirjattu maksimissaan kolme vuotta. Lainsäätäjän mukaan asiakkuudelle asetettu kolmen vuoden määräaika ei välttämättä ole nopeuttanut tai tehostanut asiakkaiden työllistymisprosesseja. Työllistyminen voi olla mahdollista pitkänkin työttömyyden jälkeen, mikäli työllistymistä tuetaan riittävän pitkään. Tämän vuoksi asiakkuudelle määritelty enimmäiskesto voi lainsäätäjän mukaan olla ongelmallinen. (HE 183/2014.) Kari Hämäläinen (2013, 187) puolestaan arvioi, että tällä hetkellä on vain vähän tieteellisesti pitävää näyttöä suomalaisten aktivointitoimien tehosta. Ei ole paljonkaan tietoa siitä, missä määrin työttömiä kannattaisi aktivoida. Hämäläinen kysyy, milloin aktivointi pitäisi aloittaa ja mitä sen tulisi sisältää. Tämän tutkimuksen kannalta erityisen kiinnostava on Hämäläisen esittämä kysymys, miten kauan aktivointia pitäisi jatkaa.

Hämäläisen kysymyksessä kiteytyy kiinnostukseni tutkia aihetta. Kymmenen vuoden ajan työssäni Helsingin työvoiman palvelukeskuksessa olen kohdannut satoja työttömiä. Palveluprosessit ovat olleet eripituisia, mutta monet niistä ovat kestäneet vuosia. Osalla asiakkaista palveluprosessit ovat päättyneet työllistymiseen tai muuhun pitkäkestoiseen ratkaisuun, kuten opiskeluun tai eläkkeelle siirtymiseen. Osan kohdalla työttömyys on jatkunut tarjotuista palveluista ja tuesta huolimatta. Useissa palveluprosesseissa olen pohtinut kysymystä aktivoinnin kestosta. Tässä kokonaistutkimuksessa tarkasteltavat palveluprosessit olivat kestäneet kolmesta kuuteen vuotta. Aktivointipolitiikan näkökulmasta kysymys kuuluu, kuinka moni näin pitkään kestäneistä palveluprosesseista päättyi asiakkaan työllistymiseen? Tutkimuksen tavoitteena on selvittää, miten aktivoinnin tavoitteet ja hallitusten toimet työttömien työllistymiseksi toteutuvat palvelujärjestelmässä.

Tutkimus on kvantitatiivinen kuvaileva tutkimus, jonka aineisto poimittiin työvoiman palvelukeskusten TYPPI-asiakaspalvelujärjestelmästä. Aineisto analysoitiin kuvailevan tilastanalyysin avulla. Lähteinä on käytetty tutkimusten ja lainsäädännön lisäksi erilaisia raportteja ja ministeriöiden julkaisuja. Tutkimusprosessin aikana työvoiman palvelukeskukset muuttuivat vuoden 2016 alussa työllistymistä edistäviksi monialaisiksi yhteispalveluiksi.

Yhteistoimintamalli, jossa työ- ja elinkeinotoimisto, Kansaneläkelaitos ja kunta työskentelevät yhdessä pitkään työttöminä olleiden henkilöiden työllistymisen edistämiseksi, on sama kuin työvoiman palvelukeskuksissa.

Tutkimus jäsentyy siten, että luvussa kaksi tarkastellaan aktivointiin sisältyviä käsitteitä ja ideologiaa, sekä millaisia painotuksia aktivoinnilla on eri hyvinvointivaltioissa. Luvun lopussa tarkastellaan aktivointi-ideologian rantautumista suomalaisen hyvinvointivaltioon. Kolmannessa luvussa tarkastellaan Suomessa vuosina 1995–2015 toimineiden hallitusten aktivointiuudistuksia työttömyyden alentamiseksi. Huomio kohdentuu erityisesti pitkäaikaistyöttömiin kohdistuneisiin työttömyyden vähentämisen ratkaisuyrityksiin. Luvussa neljä esitellään tutkimuskysymykset, tutkimusaineisto ja -menetelmät sekä kuvataan tutkimuskohteena olevien palveluprosessien malli. Luku viisi sisältää tutkimustulokset, ja luku kuusi yhteenvetoa ja johtopäätöksiä palveluprosesseista. Viimeisessä eli seitsemännessä luvussa tarkastellaan ja pohditaan työllistymistä vaikeuttavia ja estäviä syitä tämän tutkimuksen tulosten ja aikaisempien tutkimusten perusteella. Lopuksi arvioidaan tutkimuksen toteutusta ja luotettavuutta sekä TYPPI-asiakaspalvelujärjestelmän käytettävyyttä poliittisen päätöksenteon tukena.

2. TYÖTTÖMYYS KOETTELEE HYVINVOINTIVALTIODEN KESTÄVYYTTÄ

Tässä luvussa tarkastellaan aluksi työttömien aktivoinnin määrittelyä ja ideologiaa. Työttömyys ja sen seurauksena riippuvuus sosiaaliturvaetuksista kuormittavat hyvinvointivaltioita. Luvussa tarkastellaan, miten aktivointi-ideologia on vaikuttanut hyvinvointivaltioiden tavoitteisiin vähentää työttömyyttä. Luvun viimeisessä kappaleessa tarkastelu kohdistuu siihen, miten työttömyydestä koituvat menot ovat ohjanneet aktivointi-ideologian rantautumista osaksi suomalaista hyvinvointivaltiota.

2.1 Aktivointi – työttömyyden ja syrjäytymisen vastaista politiikkaa

Työttömien aktivointia määriteltäessä voidaan yleisesti puhua aktiivipolitiikasta, joka sisältää laaja-alaista toimintapolitiikkaa (sisältäen terveys- ja koulutuspolitiikkaa sekä nuoriso- ja ikäpolitiikkaa) työikäisen väestön työhön osallistumisen tukemiseksi. Tarkennettuna aktivointi on yhteiskuntapolitiikkaa, erityisesti talous-, työllisyys- ja sosiaalipolitiikkaa, painottuen vahvasti työllisyys- ja talouspolitiikkaan. Aktivointipolitiikka on EU:n työllisyysstrategian mukaista ja toteutuu samansuuntaisina mutta kansallisina versioina Euroopan eri maissa. (Karjalainen & Karjalainen 2011, 6; Karjalainen & Keskitalo 2013, 8–9.) Eroja on aktivointiohjelmien kohderyhmissä, tavoitteissa ja toimenpiteissä johtuen muun muassa kansallisista hyvinvointipolitiikan perinteistä (Ala-Kauhaluoma, Keskitalo, Lindqvist & Parpo 2004, 43).

Euroopassa työttömiä aktivoivaa työllisyyspolitiikkaa kutsutaan myös aktiiviseksi työvoimapolitiikaksi (Karjalainen & Keskitalo 2013, 8). Aktiivinen työvoimapolitiikka on lähtöisin Ruotsista, jossa Gösta Rehn ja Rudolf Meidner kehittivät työllisyyspoliittisen strategian 1940- ja 1950-luvuilla. Strategian tavoitteena oli täystyöllisyys, jonka taustalla oli voimakas työn korostaminen ja kielteinen suhtautuminen rahalliseen tukeen. (Sihto 1994, 13.) Nykyisen aktivointistrategian suhde aktiiviseen työvoimapolitiikkaan on keskeinen. Aktivoinnissa oikeus toimeentuloturvaan ja velvollisuus työhön, koulutukseen ja aktiivitoimiin osallistumiseen kytkeytyvät aikaisempaa tiiviimmin yhteen. Lisäksi kyse on työttömän työllistymistä

edistävien valmiuksien, kuten motivaation ja ammattitaidon, parantamisesta. (Keskitalo & Karjalainen 2013, 8; Sihto 2013, 193.)

Syrjäytymisvaarassa olevien nuorten ja pitkäaikaistyöttömien yhteydessä aktivoinnista puhutaan kohdennetussa merkityksessä. Heihin kohdennettu politiikka on aktivointipolitiikkaa ja/tai aktiivista sosiaalipolitiikkaa. (Keskitalo & Karjalainen 2013, 8.) Sosiaaliturvapolitiikkaan on aina sisällytetty aktiivisia osia, kuten jo ensimmäiseen kansaneläkelakiin sisällytetyt säännökset työkyvyttömyyttä ehkäisevistä ja työkyvyn palauttamista koskevista toimenpiteistä (Hellsten 2011, 177). Sosiaalipolitiikkaan sana ”aktiivinen” on liitetty hyvinvointivaltion alkuaikoina. Tällöin aktiivinen sosiaalipolitiikka tarkoitti näkökulman laajentamista kansalaisten riskeistä ja niiden kompensoinnista sosiaaliseen integroitumiseen ja ennaltaehkäisyyn, kuten perheiden tukemiseen ja sosiaalisen oikeudenmukaisuuden tuottamiseen. Aktiivinen sosiaaliturvapolitiikka voitiin ymmärtää sellaisia yhteiskunnallisia turvarakenteita tuottavana toimintana, joiden varassa eri elämän vaiheissa ja tilanteissa olevat kansalaiset voivat toimia ja osallistua yhteiskuntaan. (Karjalainen 2011, 230.)

Nykyiseen aktiiviseen sosiaalipolitiikkaan siirryttiin kuntouttavan työtoiminnan lain (189/2001) myötä (Kautto 2004, 21). Aktiivisen sosiaalipolitiikan käsite saapui Suomeen 2000-luvun alussa EU-yhteistyön kasvamisen myötä (Karjalainen, Saikku, Pasuri & Seppälä 2008, 13). Raija Julkusen (2013, 35) mukaan käsitteelle ei ole muodostunut yhtä selkeää sisältöä. Vappu Karjalaisen, Peppi Saikun, Auvo Pasurin ja Anja Seppälän (2008, 13) mukaan käsite on jäänyt suhteellisen abstraktiksi ja käytännön kannalta epämääräiseksi. Suomessa se on usein ymmärretty ainoastaan kuntouttavana työtoimintana. Laajemmin sitä on käytetty esimerkiksi kuvaamaan kunnan tehtävää vaikeasti työllistyvien kysymyksessä. Karjalainen (2011, 230) määrittelee 2000-luvun alussa rakentuneen aktiivisen sosiaalipolitiikan tavoitteeksi työttömien, erityisesti pitkäaikaistyöttömien ja vaikeasti työllistyvien, saamisen takaisin työmarkkinoille.

Lainsäätäjän mukaan aktiivisen sosiaalipolitiikan keskeinen tavoite on parantaa syrjäytymisvaarassa olevalle työttömälle tarjottavia palveluja (HE 164/2005). Pekka Hakkaraisen (2008, 3) mukaan aktiivinen sosiaalipolitiikka voidaan ymmärtää eurooppalaisen politiikkakeskustelun hengessä pitkäaikaistyöttömien aktivointia ja siihen liittyvää sanktiointia laajemmin toimintapolitiikkana, jolla pyritään vaikean työttömyyden tilanteissa tukemaan kansalaisia elämäntilanelähtöisesti. Tällöin pitkäaikaistyöttömien sosiaaliturvaa ja palveluja pyritään tarkastelemaan kokonaisvaltaisesti. Useimmiten kyse on henkilöistä, jotka ovat sekä työ- ja

elinkeinohallinnon että kunnan sosiaali- ja terveystoimen asiakkaita. Tässä tutkimuksessa aktiivinen sosiaalipolitiikka ymmärretään laaja-alaisesti siten, että siinä yhdistyvät työlähtöisen lähestymistavan eli työn ja sosiaaliturvan välisten suhteiden lisäksi inhimillisen lähestymistavan pääoma, johon sisältyy työttömien kuntoutusta, sosiaalista tukea ja ohjausta (vrt. Karjalainen ym. 2008). Tutkimuksen empiirisessä osassa aktiivinen sosiaalipolitiikka paikantuu kunnan ja erityisesti sosiaalitoimen tehtäväksi.

Syrjäytymisestä alettiin puhua ja kirjoittaa Suomessa yhä enemmän aktiivoinnin sekä silloisen työhallinnon ja sosiaalitoimen asiakkaiden elämänhallintaan liittyvien politiikkaohjelmien ja projektien myötä 2000-luvun alussa. Käsitteet syrjäytyminen ja marginalisaatio liittyvät työttömien aktivointipolitiikan sekä englanninkielistä alkuperää oleviin sosiaalisen eksklusion ja inklusion käsitteisiin. (Välimaa 2011, 67.) Sosiaalisella inklusiolla tarkoitetaan yhteiskunnan sisäpuolella olemista. Sosiaalista eksklusiota puolestaan voidaan pitää tilana, jossa kansalainen on vailla yhteiskunnan kanssa tehtyä integraatiosopimusta. Tällöin eksklusio yhdistyy työttömyyteen, koska työttömillä ei ole mahdollisuutta osallistua täysivaltaisesti yhteiskunnalliseen elämään. (Ala-Kauhaluoma 2007, 18.) Aktivointi ymmärretään tässä tutkimuksessa yleiskäsitteeksi, joka yhdistää työttömyyden ja syrjäytymisen ehkäisyyn vastaista politiikkaa (Keskitalo 2008, 21).

2.2 Aktivointipolitiikan ideologia ja toimeenpano hyvinvointivaltioissa

Vaatimukset uudistaa sosiaaliturvaa saivat alkunsa Yhdysvalloissa 1980-luvulla. Tukijärjestelmien katsottiin vahvistavan etuusriippuvuutta, jonka seurauksena hyvinvointijärjestelmään kohdistuva ideologinen kritiikki yleistyi. (Keskitalo & Karjalainen 2013, 11.) Charles Murray suuntasi vuonna 1984 ilmestyneessä amerikkalaista sosiaalipolitiikkaa käsittelevässä teoksessaan ”Losing Ground” hyvinvointipolitiikan kritiikin instituutioiden luomiin käyttäytymisvaikutuksiin (Murray 1984). Murraylaisen hyvinvointireformin sisältönä on pyrkimys luoda ainoastaan sellaisia kannustimia, joiden avulla estetään yhteiskunnan kokonaisuuden kannalta vahingollinen laskelmointi. Murrayn synnyttämän keskustelun pohjalta yleistyi kaikissa teollisuusmaissa toiminta köyhyys- ja muiden kannustinloukkujen poistamiseksi. (Kautto 2004, 25.)

Eurooppalainen aktivointipolitiikka on saanut vaikutteita amerikkalaisesta ”from welfare to workfare” -ideologiasta. Ideologian mukaan työnteko on kaikkien kansalaisten yhteiskunnallinen velvollisuus, mukaan lukien yhteiskunnan tukien varassa elävien. (Välimaa 2011, 66.) Workfare-käsitteellä tarkoitetaan viimesijaisen toimeentuloturvan tiukkaa työsidonnaisuutta. Myöhemmin workfarella on alettu tarkoittaa toimeentuloturvan vastikkeellisuutta. (Keskitalo & Karjalainen 2013, 11, Lødemelin 2004 mukaan.) Workfare-ideologian mukaan toimeentuloturvaetuuksien saamisen tulee olla ehdollista. Etuuksien saaminen on sidottu työttömän henkilön työllistymiseen tähtäävään pääoman kasvattamiseen, kuten tuettuun työhön osallistumiseen tai puuttuvan koulutuksen hankkimiseen. (Välimaa 2011, 66.) Suomalaisessa aktivointipolitiikassa workfare-ideologia näkyy niin, että vaikeimminkin työllistyvät pitkäaikaistyöttömät pyritään ohjaamaan vastikkeelliseen työhön tai osallistumaan työllistymistä tukeviin toimiin toimeentuloturvaetuuksiin kohdistuvien sanktioiden uhalla (Ala-Kauhaluoma 2007).

Maiden kesken on olemassa eroja siinä, miten niissä pyritään saavuttamaan aktiivisen yhteiskunnan tavoite (Caswell ym. 2010, 386). Yhteistä on työttömyys- ja toimeentuloturvan ehtojen, työllistymisvelvoitteiden ja tukipalvelujen yhdistyminen. Aktiivitoimien toteutuksessa puhutaan kovemmasta ja pehmeämmästä linjasta, joista kovempi linja korostaa tuen ehtoja sekä työttömän velvollisuuksia osallistua työhön, koulutukseen tai muihin aktiivitoimiin. Pehmeämpi linja korostaa työttömän oikeuksia palveluihin ja positiivisia kannustimia. Sen tavoitteena on tukea työttömiä ja parantaa heidän työllistymisedellytyksiään. Aktiivitoimissa voidaan erottaa angloamerikkalainen ensisijaisesti työhön tähtäävä (work first) malli ja eurooppalainen inhimillistä pääoman kehittämistä korostava malli, joka tähtää laaja-alaisemmin työttömän työllistymisedellytysten parantamiseen (human capital development). (Keskitalo & Karjalainen 2013, 11–12, Theodorin & Peckin 2001 mukaan.)

Angloamerikkalaista hyvinvointivaltion uudistamista toteutetaan Yhdysvalloissa, Australiassa, Uudessa-Seelannissa ja Englannissa (Kautto 2004, 24). Angloamerikkalaisessa hyvinvointivaltiomallissa markkinat ja vakuutuslaitos ovat ensisijaisessa asemassa hyvinvoinnin ja sosiaalisen turvallisuuden tuottamisessa. Valtion katsotaan olevan viimesijainen sosiaaliturvan tuottaja. (Uusitalo 1993, 73–76.) Tukiriippuvuuden vähenemiseen pyritään korjaamalla kannustimia, lisäämällä vastikkeellisuutta, korostamalla velvollisuuksia ja käyttämällä erilaisia työhön siirtymistä helpottavia keinoja (Kautto 2004, 24–25). Työhön tähtäävän mallin tavoitteena on nimen mukaisesti mahdollisimman nopea työllistyminen. Työttömän tulee

vastaanottaa mikä tahansa tarjolla oleva työpaikka. Yhdysvalloissa toteutettu aktiivointipolitiikka edustaa puhtaimmin työkeskeistä mallia. (Theodore & Peck 2001, 85–86.)

Inhimillisen pääoman kehittämisen mallin tavoitteena on pysyvän työllistymisen lisäksi torjua syrjäytymistä ja lisätä sosiaalista integraatiota. Työttömien tukena käytetään aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteitä, kuten koulutusta sekä hyvinvointivaltion sosiaali- ja terveyspalveluja. Tuen saannin ehdot ovat väljemmät kuin työkeskeisessä linjassa. Sanktiot ovat yleensä tuen määräaikaista menetyksiä tai alennuksia. Mallin heikkoutena ovat siihen käytetyn ajan ja resurssien synnyttämät korkeat kustannukset. Työtöntä saatetaan kouluttaa ja hänen työllistyvyyttään parantaa, vaikka töitä ei olisikaan tarjolla. Useimmat aktiivointiohjelmat ovat pääsuuntausten erilaisia yhdistelmiä sisältäen joitakin periaatteita ja käytäntöjä molemmista malleista. (Theodore & Peck 2001, 85; Keskitalo 2008, 41; Keskitalo & Karjalainen 2013, 12.)

Aktiivipolitiikan uudistuksia on tehty useimmissa hyvinvointivaltioissa 1990-luvun alusta alkaen. 1990-luvulla Yhdysvallat otti käyttöön toimeentulotuen tiukat työllistymisehdot. Yhdysvaltojen mallit levisivät aluksi Euroopassa erityisesti Iso-Britanniaan, jossa hallitusvastuuseen nousi työväenpuolue (New Labour) vuonna 1997. (Keskitalo & Karjalainen 2013, 11, Handlerin 2006 mukaan.) Puolueen tavoitteena oli hyvinvointivaltion reformi aktiivipolitiikan ideologian mukaisesti. Valtion tehtäväksi nähtiin työhön, ei tukiriippuvuuteen rohkaiseminen. (Julkunen 2013, 27.) Anthony Giddens toimi New Labourin pääideologina läheisessä yhteistyössä pääministeri Tony Blairin kanssa (Sipilä 2011, 361). Giddensin kehittämää liberalismia ja perinteisen sosiaalidemokratian väliin sijoitettavaa sosiaalipolitiikkaa kutsutaan kolmannen tien sosiaalipolitiikaksi. Giddensin luoma ”ei oikeuksia ilman velvollisuuksia” -tunnuslause ohjasi aktiivipolitiikan toteutusta työväenpuolueen hallituskaudella. (Keskitalo & Karjalainen 2013, 11.)

Euroopan unionin jäsenvaltiot ryhtyivät laatimaan yhteisiä työllisyyspoliittisia tavoitteita vuonna 1997 työllisyysstrategiassa, joka velvoitti EU:n jäsenvaltiot ja unionin tavoittelemaan korkeaa työllisyystasoa yhtenä unionin päätavoitteista (Euroopan unioni 2011; Euroopan parlamentti 2014). Rakennetyöttömyyden vähentäminen EU-maissa oli strategian yksi keskeinen tavoite (Arnkil, Karjalainen, Saikku, Spangar & Pitkänen 2008, 184). Rakenteellisella työttömyydellä tarkoitetaan tilannetta, jossa työvoiman kysynnän ja tarjonnan ominaisuudet eivät vastaa toisiaan ammatillisesti tai alueellisesti (Räisänen 2002, 3). Rakenne-

työttömyyden vähentämisen yhteydessä alettiin useissa EU-maissa keskustella pitkään työttöminä olleiden aktivoinnista. Pitkäaikaistyöttömiä haluttiin saada sosiaali- ja työttömyysetuuksilta takaisin työelämään. (Arnkil ym. 2008, 184.) Suomessa rakenteellisen työttömyyden purkamiseen ryhdyttiin kansainvälisten ohjelmien mukaisesti (Ala-Kauhaluoma 2007, 7). Ongelmana olivat työmarkkinoilta katoavat ammatit ja niiden mukana työssä hankitun ammattitaidon hyödyntämisen vaikeus sekä uusien työpaikkojen syntyminen pääasiassa harvoille alueille (Tianen 2000, 222). Suomessa rakenteellinen työttömyys kohtasi lähellä eläkeikää olevia ja alhaisesti koulutettuja työttömiä (Parpo 2007, 7).

Tanska ja Hollanti olivat Iso-Britannian ohella ensimmäisiä aktivointiuudistusten toteuttajia Euroopassa (Keskitalo & Karjalainen 2013, 11). Vuodesta 2001 alkaen Tanskassa on toteutettu työhön tähtäävää mallia eli työlinjaa. Aktivoinnin painopiste on ollut palkkatyössä. Etuuksien vastikkeellisuutta on kiristetty myös pitkäaikaissairaiden ja vammaisten kohdalla. (Etherington & Ingold 2012, 31.) Tanskassa käytettyjä aktiivisen työvoimapolitiikan välineitä ovat muun muassa yksilölliset toimintasuunnitelmat, työmarkkinoita koskevat neuvontapalvelut, tukityöllistäminen, erilaiset harjoittelumuodot yksityisissä ja julkisissa organisaatioissa sekä koulutuskokonaisuudet. Käytössä on myös työkierto, jossa työssäkäyvän henkilön kouluttaminen uuteen tehtävään vapauttaa työpaikkoja työttömille. (Heinonen, Hämäläinen, Räisänen, Sihto & Tuomala 2004, 72–73.) Aktivointi ei kuitenkaan ole yksiselitteisesti saavuttanut odotettuja tuloksia, jonka vuoksi Tanskassa on alettu kiinnittää huomiota työttömien työkykyyn ja työttömän työllistyvyyden (employability) kriteereihin (Karjalainen 2013, 209, Bredgaardin & Larsenin 2009 mukaan).

Suomessa työlähtöinen lähestymistapa ja inhimillisen pääoman kehittämisen lähestymistapa kietoutuvat yhteen. Kati Närhen, Tuomo Kokkosen ja Aila-Leena Matthiesin (2014, 114–115, 131) mukaan suomalaisen aktivointipolitiikan keskeisenä tavoitteena näyttäytyy kuitenkin maan taloudellinen kasvu, erityisesti työnteon edistäminen kansantaloudellisen tehokkuuden merkityksessä. Suomalaisessa aktivointipolitiikassa huomio kiinnittyy yhteiskunnan tai yhteisön sijaan yksilöön. Useissa eurooppalaisissa malleissa tarkastelu kohdistuu enemmän työnantajiin (Ala-Kauhaluoma ym. 2004, 52). Esimerkiksi Hollannissa työnantajien asenteet ja korkea työllistämiskynnys on nähty suurempana ongelmana kuin työttömien työmotivaation puute, joka on suomalaiselle aktivointipolitiikalle ominaista (Ala-Kauhaluoma, Keskitalo, Lindqvist & Parpo 2002, 17). Työnantajiin vaikuttaminen on keskeistä.

Mikäli työnantajat eivät halua palkata vaikeammin työllistyviä henkilöitä, kuten pitkäaikais-työttömiä, maahanmuuttajia tai osatyökykyisiä, ei aktiivointi- ja kuntoutustoimilla ole työllistymistä lisääviä vaikutuksia. (Karjalainen 2013, 211.)

2.3 Työttömyys ja suomalainen hyvinvointivaltio

Hyvinvointivaltiota on määritelty joko institutionaalisesta näkökulmasta tai sosiaalimenojen julkismeno-osuuden perusteella. Institutionaalisen näkökulman mukaan hyvinvointivaltiossa on lainsäädäntöön perustuvat ja väestön kattavat riskiperustaiset sosiaaliturvajärjestelmät. Ne vastaavat lapsuuteen, vanhuuteen, työttömyyteen, sairauteen ja työtapaturmiin kytkeytyviin riskeihin. Hyvinvointivaltion menoperustaisen määritelmän mukaan hyvinvointivaltion julkisista menoista puolet kohdennetaan sosiaaliturvaan. (Saari 2004, 27.) Suomi on luokiteltu 1950-luvulta lähtien pohjoismaiseksi hyvinvointivaltioksi yhdessä Islannin, Norjan, Ruotsin ja Tanskan kanssa. Akateemisessa ja poliittisessa keskustelussa pohjoismaisiin hyvinvointivaltioihin on liitetty joitakin yleisiä piirteitä, joiden perusteella Pohjoismaat voidaan erottaa muista maista kansainvälisessä vertailussa. Pohjoismaisia hyvinvointivaltioita yhdistää valtion vahva rooli (laaja ja kallis julkinen sektori), toimeentuloturvaetuuksien ja sosiaalipalvelujen rahoittaminen pääasiassa verovaroin, universalismin periaate, naisten vahva yhteiskunnallinen asema ja sosiaalidemokraattisen puolueen merkittävä rooli. (Christiansen & Markkola 2006, 9–12; Metteri 2012, 23.) Pohjoismaiseen malliin liitetään yleensä myös poikkeuksellinen tulojen tasaisuus (Smolander 2010, 353).

Institutionaalisesta näkökulmasta kuvaavinta pohjoismaisille hyvinvointivaltioille on niiden useimpien ohjelmien universaalisuus. Yhteiskunnalliset ohjelmat, kuten vanhuuseläkkeet, terveydenhuolto, lasten päivähoito ja koulutus eivät ole vain köyhille tarkoitettuja, vaan kattavat koko väestön maksukyvyistä riippumatta. (Rothstein 2008, 370.) Suomalaista sosiaalipolitiikkaa rakennettaessa pidettiin tärkeänä, että kaikki kansalaiset kuuluvat samojen toimeentulo- ja palvelujärjestelmien pariin (Raunio 2000, 21). Universalistisen mallin etuna on sellaisten asenteiden ja käyttäytymisen edistäminen, jotka tähtäävät yhteiskunnallisen solidaarisuuden, altruismin, suvaitsevaisuuden ja vastuullisuuden kaltaisten arvojen toteutumiseen yhteiskunnassa. Palvelujen käyttö ei ole yksilöä leimaavaa eikä yhteiskunnallisesti kategorisoivaa, kun koko väestö käyttää samoja palveluja. (Mäntysaari 2006, 391–401.)

Suomalainen hyvinvointivaltio toimii palveluvaltion lisäksi muun muassa yhteisöllisyyden edistäjänä ja tukijana. Sen tehtävänä on löytää ratkaisuja erilaisiin yhteiskunnallisesti merkittäviin ongelmiin, kuten työttömyyteen, köyhyyteen, syrjäytymiseen ja epätasaiseen alueelliseen kehitykseen. Hyvinvointivaltio tukee itsenäistä ja yksilövastuista toimeentuloa, vähentää taloudellista perhe- ja sukulaisriippuvuutta sekä tasoittaa sosiaalisia ja taloudellisia eroja. Erojen tasoittaminen perustuu käsitykselle, jonka mukaan kansalaiset eivät hyväksy jyrkkiä eroja tulojen ja varallisuuden jakaantumisessa. Valtion sallitaan tasoittaa näitä eroja verotuksella ja tulonsiirroilla. Valtio kerää progressiivisella verotuksella tulonsa, jotka se jakaa muille tulonsiirtoina. (Harisalo & Miettinen 2004, 49–50; Metteri 2012, 28.) Hyvinvointivaltion keskeisiin tavoitteisiin kuuluu köyhyyden ja eriarvoisuuden vähentäminen. Tulonsiirtojen ja verotuksen avulla köyhyyttä voidaan vähentää välittömästi, jonka vuoksi niillä on olennainen merkitys hyvinvointivaltion tavoitteiden toteutumisessa. (Sallila 2005, 593.)

Työllisyysasteen ollessa korkea ovat työttömyyden kustannukset hyvinvointivaltiolla alhaisemmat ja sosiaaliturvan piirissä olevien määrä pienempi. Työttömyys vastaavasti aiheuttaa veromenetyksiä, ja työttömyyden kasvu lisää tulonsiirtoja tarvitsevien määrää. Laman syvyydessä 1990-luvulla työllisyys romahti ja työttömyysaste kasvoi nopeasti. Vuonna 1994 lähes viidennes työvoimasta oli työttömänä. (Tiainen 2000, 221; Happonen 2002, 122.) Vuonna 1999 työttömyys oli kolminkertainen lamaa edeltäneeseen tasoon verrattuna huolimatta kuusi vuotta kestäneestä nopeasta talouskasvusta. Ennen 1990-luvun lamaa pitkäaikaistyöttömyyttä ei ollut Suomessa juuri ollenkaan. Tähän vaikutti hyvän työllisyystilanteen lisäksi vuonna 1988 voimaantunut työllisyyslaki (275/1987), joka velvoitti kunnat järjestämään työtä kaikille yli vuoden työttömänä olleille. Laki kumottiin vuonna 1992, kun pitkäaikaisyöttömien määrä kasvoi rajusti. (Kiander 2001, 80–82.)

Suomalaista hyvinvointivaltiota rakennettiin 1980-luvulla talouskasvun jatkumisen, laajan palkkatyöläisten määrän ja hyvänä pysyneen työllisyystilanteen varaan (Kosonen 1998, 179). Laman seurauksena syntyneestä pitkäaikaistyöttömyydestä alkoi muodostua yhä merkittävämpi yhteiskunnallinen haaste (Niemi 2012, 20). Voimakkaat säästöpaineeet nostivat hyvinvointivaltion kestävyuden yhdeksi keskeiseksi teemaksi vuoden 1995 eduskuntavaaleissa (Hellsten 2011, 161). Poliitikot reagoivat julkistalouden vaikeuksiin ja korkeaan työttömyyteen puuttamalla aluksi hyvinvointivaltion kokoon (anteliaisuuteen). 1990-luvun lamavuosina ja välittömästi niiden jälkeen hyvinvointivaltion reformi kohdistui kustannusten

karsimiseen. Kustannussäästöjä haettiin tekemällä leikkauksia etuuksien ja palvelujen tasoon ja kattavuuteen. Etuuksien anteliaisuus heikentyi lähes kauttaaltaan. Tästä huolimatta tulonsiirtojärjestelmässä ei tapahtunut merkittävää muutosta. (Kautto 2004, 18.)

Suomalainen hyvinvointivaltio kohtasi järjestelmään tehtyjen muutosten lisäksi aatteellista siirtymää, joka ilmeni tavoitteiden muuttamisena ja politiikan sisällöllisinä muutoksina (Kautto 2004, 18). Uusliberalismin vaikutukset rantautuivat hyvinvointivaltion politiikkalinjauksiin 1990-luvun lopussa (Välimaa 2011, 65). Uusliberalistisessa teoriassa valtion tulee jatkuvasti etsiä sellaisia rakenneuudistuksia ja uusia institutionaalisia muotoja, joiden avulla se pystyy parantamaan kilpailuasemaansa suhteessa muihin valtioihin globaaleilla markkinoilla (Harvey 2008, 82). Tämä on tarkoittanut markkinoistumista, kilpailuttamista, yksityistämistä ja pyrkimystä julkisen vallan kustannusten alentamiseen. Työttömien kohdalla valinnanvapautta ja vastuuta on lisätty ja etuuksien saantiehtoja on kiristetty. (Keskitalo & Karjalainen 2013, 8; Kotkas 2013, 79.)

Uusliberalistisessa teoriassa yksilön nähdään olevan vastuussa omista toimistaan ja hyvinvoinnistaan (Harvey 2008, 83). Yksilön menestyksen ehtona nähdään henkilökohtainen vapaus, josta ajatellaan seuraavan yrittämistä ja innovointia. Vapaus syntyy minimoimalla valtion rooli yhteiskunnassa ja pitämällä hyvinvointietuudet mahdollisimman pieninä. Uusliberalismin mukaan tämä kannustaa työntekoon ja lisää työvoiman tarjontaa. (Selkälä 2013, 196.) Yksilön menestyminen tai epäonnistuminen tulkitaan osoitukseksi hänen yritteliäisyydestään tai henkilökohtaisista puutteistaan, eikä järjestelmään liittyvien tekijöiden aiheuttamaksi (Harvey 2008, 83). Työttömyyden uusliberaalissa selitysmallissa työttömyys nähdään yksilön omien valintojen seurauksena. Työttömyydestä muodostuu yksilölle varteenotettava vaihtoehto, koska toimeentuloturvajärjestelmä takaa riittävän toimeentulon. Uusliberaalin kritiikin mukaan hyvinvointivaltio on perimmäinen syy työttömien passiivisuuteen ja merkittävä työllistymisen este. (Parpo 2007, 7.)

Hyvinvointivaltion uusliberaali kritiikki ohjasi hyvinvointivaltiota paradigmaattiseen muutokseen. Taustalla olivat erityisesti taloudelliset syyt ja tarve hyvinvointivaltion kustannusten vähentämiseen. Lisäksi huolta herättivät pitkäaikaistyöttömyys, sosiaalinen syrjäytyminen ja toimeentuloturvaetuuksiin keskittyneen politiikan heikkous integroida työttömiä työhön. (Keskitalo & Karjalainen 2013, 15.) Painotuksia haluttiin siirtää passiivisesta aktiiviseen, ja muuttaa toimenpiteitä korjaavista ehkäiseviin (Kautto 2004, 18). 1990-luvulla akti-

vointipolitiikassa kiinnitettiin huomiota työttömyyteen yhteiskunnan rakenteellisena ongelmana (Kuvaja 2011, 6). 2000-luvun alussa sosiaali- ja työvoimapolitiikassa painotus siirtyi yhteiskunnan vastuun sijaan kansalaisten vastuulle. Toimeentuloturvaetuuksien saamisen sijaan kaikkien kansalaisten moraaliseksi velvollisuudeksi nähtiin palkkatyöhön osallistuminen. (Välimaa 2011, 65.)

Aktiivinen sosiaalipolitiikka ja työvoimapolitiikka ovat muuttaneet valtion ja kansalaisten suhdetta kehittyneissä hyvinvointivaltioissa. Pohjoismaisessa hyvinvointivaltiossa on tapahtunut siirtymää vahvasta universalismista heikkoon universalismiin, jossa sosiaalisten oikeuksien rinnalla korostetaan kansalaisten sosiaalisia velvollisuuksia ja omatoimisuutta. (Tuusa 2005, 14.) Aktiivisen sosiaalipolitiikan toteuttamisessa painotetaan yksilön henkilökohtaisia ominaisuuksia, elämänhallintaa ja valintoja sekä näiden suuntaamista kohti työmarkkinoita (Kuvaja 2011, 6). Sen vastapainona, että kansalainen saa yhteiskunnalta sosiaaliturvaetuuksia, on hänellä velvollisuuksia yhteiskuntaa kohtaan. Aktiivisessa sosiaalipolitiikassa velvollisuudeksi on muotoutunut osallistuminen aktivointiin. (Arnkil, Karjalainen, Aho, Lahti, Lyytinen & Spangar 2004, 143.)

Viime aikoina taloudellinen painotus työvoiman tarjonnasta ikääntyvässä yhteiskunnassa on lisääntynyt (Julkunen 2013, 39). Hyvinvointivaltion kustannuksia tulee lisäämään erityisesti väestön ikääntyminen (Keskitalo & Karjalainen 2013, 8). Ensimmäisen kerran suomalaisen hyvinvointivaltiokauden aikana työikäisen väestön määrä on laskussa. Väestö ikääntyy Suomessa lähivuosina nopeammin kuin useimmissa muissa maissa mikä on haasteena julkisen talouden kestävyydelle. Väestön ikärakenteen muuttuessa julkisen talouden menot kasvavat samalla kun työikäisten määrä vähenee ja kansantalouden kasvumahdollisuudet heikkenevät. Työmarkkinoille tulevat ikäluokat ovat työmarkkinoilta eläkkeelle poistuvia ikäluokkia pienempiä, minkä vuoksi suomalaisen hyvinvointivaltion kestävyydelle on tärkeää nykyistä pidemmät työurat ja alhaisempi työttömyys. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2010, 4–9; Työ- ja elinkeinoministeriö 2011, 11.) Viime vuosien keskustelu aktivointipolitiikasta onkin kytkeytynyt yhä selvemmin hyvinvointivaltion asemaan (Hämäläinen 2013, 174). Keskustelussa huomio on kohdistunut paljolti siihen, miten eli millä toimilla tavoite estää kansalaisten ajautuminen työyhteiskunnan ulkopuolelle ja työyhteiskunnan ulkopuolella olevien integrointi takaisin työmarkkinoille on pyritty saavuttamaan. Tätä tarkastellaan seuraavassa luvussa.

3. HALLITUSTEN VUOSINA 1995–2015 ASETTAMAT TOIMENPITEET TYÖTTÖMIEN TYÖLLISTYMISEKSI

Tässä luvussa tarkastellaan, millaisia yksilöön ja järjestelmään kohdistuvia aktivointiuudistuksia vuosina 1995–2015 toimineet hallitukset ovat sisällyttäneet hallitusohjelmiinsa työttömyyden alentamiseksi ja työllisyysasteen nostamiseksi. Erityisesti tarkastellaan pitkäaikastyöttömiin kohdistuneita työttömyyden vähentämisen ratkaisuyrityksiä. Tarkasteluun on haluttu saada mahdollisimman kattava ajanjakso aktivointiuudistusten käynnistymisestä Suomessa nykyhetken saakka. Luvun tarkoituksena on jäsentää, miten aktivoinnin ideologia on ohjannut Suomen työllisyyspolitiikkaa ja sosiaaliturvan aktivointia poliittisella päätöksenteon tasolla kahden viime vuosikymmenen ajan. Samalla hallitustoimien tarkastelu taustoittaa tutkimuksen empiiristä osuutta, sillä työvoiman palvelukeskukset ovat olleet sekä osa aktivointiuudistuksia että keskeisiä toimijoita aktivointiuudistusten toimeenpanossa. Hallitustoimien tarkastelu perustuu hallitusohjelmien lisäksi aktivointiuudistuksista käytyyn keskusteluun tutkimuskirjallisuudessa.

Hallitusohjelma on hallitukseen osallistuvien puolueiden hyväksymä toimintasuunnitelma, jossa sovitaan hallituksen tärkeimmistä tehtäväalueista (Valtioneuvosto 2015b). Hallitusohjelmien tarkastelu alkaa pääministeri Paavo Lipposen ensimmäisestä hallituksesta, jolloin aktivointiuudistukset käynnistyivät Suomessa. Tarkastelussa on kaikkiaan kuuden hallituksen ohjelmat: Paavo Lipposen ensimmäisen (1995–1999) ja toisen (1999–2003) hallituksen ohjelmat, Matti Vanhasen ensimmäisen (2003–2007) ja toisen (2007–2010) hallituksen ohjelmat, Jyrki Kataisen (2011–2014) hallitusohjelma ja pääministeri Juha Sipilän (2015–) hallituksen ohjelma. Kaikki nämä hallitukset ovat linjanneet hallitusohjelmissään yleisen talouspolitiikan päätavoitteiksi työttömyyden tuntuvan alentumisen. Tarkastelun ulkopuolelle on jätetty Anneli Jäätteenmäen, Mari Kiviniemen ja Alexander Stubbin hallitukset. Jäätteenmäen lyhytaikaisen hallituksen ohjelma oli sama kuin Vanhasen ensimmäisen hallituksen ohjelma. Kiviniemen hallitus jatkoi Vanhasen toisen hallituksen ohjelmaa ja päätösten toteuttamista. Stubbin hallituksen ohjelma perustui Kataisen hallituksen ohjelmaan, joka oli vielä voimassa Stubbin toimiessa pääministerinä. Sipilän hallitusohjelma annettiin tiedonantona eduskunnalle toukokuussa 2015. Hallitusohjelmasta esitetään työttömyyden vähentämiseen tähtääviä toimia, mutta niiden toteutumista on liian aikaista arvioida. Tarkastelun kohteena olevat hallitusten toimenpiteet esitellään taulukossa 1.

TAULUKKO 1. Hallitusten toimenpiteet työttömien työllistymiseksi vuosina 1995–2015

Hallitus	Toimiaika	Toimenpiteet
Paavo Lipponen	13.4.1995–15.4.1999	<ul style="list-style-type: none"> • työmarkkinatuen ehdollistaminen ja toimeentulotuen sanktiot • työnhakusuunnitelma
Paavo Lipponen II	15.4.1999–17.4.2003	<ul style="list-style-type: none"> • laki kuntouttavasta työtoiminnasta • yhteispalvelukokeilu
Matti Vanhanen	24.6.2003–19.4.2007	<ul style="list-style-type: none"> • työvoimapalvelujen rakenteellinen uudistus; työvoiman palvelukeskusten perustaminen • työmarkkinatuen rahoitusuudistus
Matti Vanhanen II	19.4.2007–22.6.2010	<ul style="list-style-type: none"> • sosiaaliturvan kokonaisuudistus
Jyrki Katainen	22.6.2011–24.6.2014	<ul style="list-style-type: none"> • kuntakokeilu • nuorisotakuu • työmarkkinatuen rahoitusvastuun uudistus • laki työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta
Juha Sipilä	29.5.2015–	<ul style="list-style-type: none"> • sosiaali- ja työttömyysturvan uudistus • kuntien vastuun lisääminen vaikeimmin työllistyvien osalta

3.1 Lipponen I hallitus 1995–1999: sosiaaliturvan ehdollistaminen

Pääministeri Paavo Lipponen ensimmäisen hallituksen talouspolitiikan päätavoite oli työttömyyden puolittaminen vaalikauden aikana. Hallitusohjelmaan kirjattuja työttömyyden alentamiseen tähtääviä toimenpiteitä olivat muun muassa työvoimapolitiikan toimenpiteiden kohdentaminen nuoriin ja pitkäaikaistyöttömiin ja työttömien koulutukseen ja työmarkkinoille hakeutumisen tukeminen. Työnteon kannustimia haluttiin lisätä veroja, tulonsiirtoja ja palvelumaksuja yhteensovittamalla siten, että ne kannustavat aina työntekoon. Tukijärjestelmiä tuli kehittää niin, että työn tekeminen parantaa aina taloudellista tilannetta. Työllistämisen parantamiseksi nähtiin tarpeelliseksi kuntoutus-, koulutus- sekä työvoimapolitiittisten toimenpiteiden lisääminen. Työhallinnon palveluja haluttiin tehostaa yksilöllisempien työvoimapolitiittisten toimenpiteiden lisäämiseksi. (Valtioneuvosto 1995.)

Sosiaaliturvan ehdollistaminen ja työnhakusuunnitelma

Sosiaaliturvan ehdollistamiseen ja aktivointiin liittyviä uudistuksia alettiin toteuttaa Lipposen hallituskaudella 1990-luvun lopulla. Työmarkkinatuen ehdollistaminen koski aluksi alle 20-vuotiaita (1996) ja vuoden 1997 jälkeen alle 25-vuotiaita. Toimeentulotuen sanktiot työstä kieltäytymisen tilanteissa tulivat voimaan vuonna 1996. (Karjalainen & Karjalainen 2011, 7.) Samoihin aikoihin voidaan Heidi Niemen (2012) mukaan katsoa alkaneen kuntiin kohdistuvan työllisyydenhoitovelvoitteen. Vuonna 1996 tehdyn työllisyyslain (1329/1996) muutoksen myötä kunnille säädettiin velvoite työllistää kymmenen kuukauden ajaksi 55 vuotta täyttäneitä työttömiä, jotka olivat saaneet enimmäisajan työttömyyspäivärahaa. Kuntien työllistämismenettelyssä oli yksi vaikeimmin työllistyvistä ryhmistä eli työttömät, joita ei ollut voitu määrääjässä työllistää avoimille työmarkkinoille tai joille ei voitu järjestää soveltuvaa koulutusta tai kuntoutusta. (Niemi 2012, 20.)

Vuonna 1998 otettiin käyttöön työnhakusuunnitelma, jonka työtön työnhakija laati yhteistyössä työvoimatoimiston kanssa. Työnhakusuunnitelma oli edellytyksenä asiakkaan osoittamiselle työllisyyslaissa tai sen nojalla annetuissa säännöksissä tarkoitettuihin työllistymistä edistäviin toimenpiteisiin (laki työvoimalain muuttamisesta 1429/2001). Työnhakusuunnitelman tarkoituksena oli *työttömän työnhakijan omatoimisuuden lisääminen, työttömän oikeuksien ja velvollisuuksien terävöittäminen sekä viranomaisten perusteellisempi paneutuminen asiakkaan tilanteeseen* (Kautto 2004, 21; Arnkil ym. 2008, 20). Vuonna 2010 työttömien työnhakijoiden suunnitelmalajien pääluokat yhdistyivät, ja työnhakusuunnitelma muuttui työllistymissuunnitelmaksi (Terävä, Virtanen, Uusikylä & Köppä 2011, 39).

Keväällä 1998 voimaantulleessa laissa toimeentulotuesta (1412/1997) vahvistettiin työstä kieltäytymisestä seuraavia sanktioita, mikä yhdisti sosiaalitoimen ja työhallinnon työskentelyä (Ala-Kauhaluoma ym. 2004, 22; Liukko 2009, 15). Lain perusteella toimeentulotukea saavan henkilön toimeentulotuen perusosaa voidaan määräaikaikaisesti alentaa 20–40 prosenttia henkilön kieltäytyessä työstä tai työvoimapoliittisesta toimenpiteestä tai jos hän on toiminnallaan aiheuttanut sen, ettei työtä tai työvoimapoliittista toimenpidettä ole voitu hänelle tarjota (laki toimeentulotuesta 1412/1997). Toimeentulotuen perusosan alentamisen yhteydessä sosiaaliviranomaisen on aina laadittava, mikäli mahdollista yhdessä toimeentulotuen hakijan ja tarvittaessa yhteistyössä työvoimaviranomaisten ja muiden viranomaisten kanssa,

suunnitelma, millaisin toimin asiakkaan itsenäistä suoriutumista edistetään (laki toimeentulosta 1412/1997; Sosiaali- ja terveysministeriö 2013, 98).

3.2 Lipposen II hallitus 1999–2003: nykyiseen aktiiviseen sosiaalipolitiikkaan siirtyminen

Paavo Lipposen toisen hallituksen aloittaessa kautensa keväällä 1999 talouden kasvunäkymät olivat hyvät ja työllisyys oli vahvistumassa. Hallituksen tavoitteena oli korkea työllisyysaste, jonka saavuttamiseksi määriteltiin hyvien julkisten palvelujen ylläpitäminen sekä toimenpiteet, jotka vähentäisivät varhaista eläkkeelle siirtymistä ja mahdollistaisivat työhön osallistumisen eri elämäntilanteissa. Rakennetyöttömyyden helpottamiseksi ja työmarkkinoilta syrjäytymisen estämiseksi hallitus halusi turvata aktiivisen työvoimapolitiikan voimavarat. Työvoimapolitiikan toimenpiteitä kohdennettiin ensisijaisesti pitkäaikaistyöttömiin. (Valtioneuvosto 1999.) Hallitusohjelmassa korostettiin työn merkitystä toimeentulon lähteenä ja syrjäytymisen ehkäisyn keinona (Ala-Kauhaluoma ym. 2004, 22).

Laki kuntouttavasta työtoiminnasta

Lipposen hallituksen sosiaalipolitiikan keskeisenä painopistealueena oli edistää toimia, joilla ehkäistään ja vähennetään vakavia köyhyysongelmia, syrjäytymistä ja huono-osaisuuden kasautumista. Ratkaisuja haettiin muun muassa pitkäaikaistyöttömien kasautuviin elämänhallinta- ja toimeentulo-ongelmiin. (Valtioneuvosto 1999.) Keväällä 1999 sosiaali- ja terveysministeriö asetti hallitusohjelman tavoitteiden pohjalta ministeriötason työryhmän valmistelemaan uusia aktiivisen sosiaalipolitiikan toimenpiteitä pitkäaikaistyöttömien työllistymisen edistämiseksi ja syrjäytymisen torjumiseksi (Ala-Kauhaluoma 2005, 42). Työryhmä määritteli aktiiviseksi sosiaalipolitiikaksi ratkaisut, joilla edistetään työhön menemistä, työssä pysymistä ja työhön paluuta (Sosiaali- ja terveysministeriö 1999, 5). Työryhmän työskentelyn seurauksena syntyi laki kuntouttavasta työtoiminnasta (189/2001) eli niin sanottu aktivointilaki, joka astui voimaan syksyllä 2001. Laki jatkoi ja laajensi edeltävien vuosien työvoima- ja sosiaalipoliittisten uudistusten aktivoivaa linjaa, jossa oikeus vähimmäisturvaan kytkettiin entistä tiiviimmin työhön (Ala-Kauhaluoma ym. 2004, 3, 22).

Kuntouttavan työtoiminnan lain ja siihen liittyvän toimenpidekokonaisuuden tarkoituksena oli paitsi tukea Lipposen hallitusohjelmassa esitettyjen tavoitteiden toteutumista, myös *aikaistaa viranomaisten puuttumista työttömyysprosessiin yksilötasolla, ja tiukentaa kuntien vastuuta aktivoinnista säätämällä kunnille velvollisuus järjestää kuntouttavaa työtoimintaa* (Parpo, Ala-Kauhaluoma & Keskitalo 2001, 3, 13). Kuntouttava työtoiminta on sekä sosiaalihuoltolain mukainen sosiaalipalvelu että työttömyysturvalain mukainen työllistymistä edistävä palvelu (Saikku 2015, 9). Laissa (189/2001) kuntouttavalla työtoiminnalla tarkoitetaan kunnan järjestämää toimintaa, jonka tarkoitus on *parantaa henkilön elämänhallintaa sekä luoda edellytyksiä työllistymiselle*. Taustalla on ajatus siitä, että hyvä elämänhallinta, työkyky, elämänlaatu ja aktiivisuus edistävät työttömän henkilön työmarkkinavalmiuksia ja siten hänen mahdollisuuksiaan kiinnittyä työmarkkinoille (Ala-Kauhaluoma 2007, 161). Laki kuntouttavasta työtoiminnasta on ainoa laki, joka velvoittaa kunnat järjestämään pitkään työttömänä olleille henkilöille työllistymistä edistäviä palveluja (HE 183/2014).

Kuntouttavan työtoiminnan lain sisältö noudattelee aktivoinnin keskeisiä kansainvälisiä periaatteita, kuten velvoittavuuden lisääntymistä, työttömyysturvan sitomista entistä vahvemmin työhön ja työhön paluun valmisteluun sekä vastikkeellisuuden lisääntymistä (Karjalainen & Karjalainen 2011, 10). Lain myötä aktivointiehdot kytkettiin toimeentulotukeen. Lain määrittelemän aktivoinnin velvoittavuus koski aluksi vain alle 25-vuotiaita. Velvoittavuus tarkoitti sitä, että alle 25-vuotiaiden oli osallistuttava lain mukaiseen aktivointisuunnitelman laadintaan. Suunnitelmasta kieltäytyminen johti työmarkkinatuen maksamatta jättämiseen 60 päivän ajalta. Toimeentulotuen osalta seurauksena oli perusosan alentaminen 20 prosentilla. (Karjalainen & Karjalainen 2011, 7, 10.) Laki muuttui vuoden 2010 alussa siten, että aktivoinnista tuli velvoittava myös yli 25-vuotiaille aktivointiehdon täyttävälle pitkäaikais-työttömille.

Aktivointisuunnitelmaa pidetään kuntouttava työtoiminta -lain keskeisenä uudistuksena (Ala-Kauhaluoma 2005, 42). Aktivointisuunnitelman tavoitteena on *parantaa pitkään työttömänä olleen henkilön työllistymisedellytyksiä ja elämänhallintaa*. Aktivointisuunnitelmaa laadittaessa on ensiksi selvitettävä mahdollisuus tarjota työttömälle henkilölle työtä tai työllistymistä edistäviä toimenpiteitä. Suunnitelma voi lisäksi sisältää työllistymismahdollisuuksia parantavia sosiaali-, terveys-, kuntoutus- ja koulutuspalveluja. (Laki kuntouttavasta työtoiminnasta 189/2001.) Mikko Kautto (2004, 21) kuvaa aktivointisuunnitelmaan sisältyviä ”linjoja” keinoiksi tehostaa työnhakua sekä testata ja parantaa työttömän työkykyä ja

motivaatiota. Suunnitelman avulla pyritään myös poistamaan mahdollisia esteitä työn vastaanottamiselle sekä sanktioida työttömän ei-toivottua käytöstä. Kuntouttavaan työtoimintaan osallistuneiden vuosittainen määrä on kasvanut lain voimaantulon alkuvuosista yli 15 000 henkilöllä. Helmikuun 2016 lopussa kuntouttavassa työtoiminnassa oli 21 700 henkilöä, mikä oli 3 900 enemmän kuin vuotta aikaisemmin (Työ- ja elinkeinoministeriö 2016b).

Yhteispalvelukokeilu

Lipposen hallitusohjelmassa nähtiin tarpeelliseksi työvoimaviranomaisten, Kelan, työeläkelaitosten ja kuntien yhteistyön kehittäminen. Viranomaisten työnjakoa henkilön työhön ohjaamisessa sekä sitä tukevissa kuntoutus-, koulutus- ja muissa toimenpiteissä haluttiin selkiinnyttää. (Valtioneuvosto 1999.) Kuntouttava työtoiminta -lain myötä kunnille tuli lisää aktivointiin liittyviä tehtäviä. Valtion ja kuntien yhteistyö ja palvelujen koordinointi tulivat entistä tärkeämmiksi. Vuonna 2002 käynnistettiin pitkäaikaistyöttömien yhteispalvelukokeilu, jossa koottiin yhteen työhallinnon, kunnan sosiaalitoimen ja Kelan palveluja. Silloinen työministeriö oli kokeilun hallinnollinen toimeenpanija. Yhteispalvelukokeilun sisällöstä neuvottelivat työministeriön kanssa sosiaali- ja terveysministeriö, Kuntaliitto ja Kela. (Karjalainen 2013, 101–103.)

Yhteispalvelukokeilun avulla etsittiin keinoja rakenteellisen työttömyyden purkamiseen sekä työvoima-, sosiaali- ja terveyspolitiikan aktivointiin. Kokeilun tavoitteena oli *kehittää pysyvä yhteistyömalli työhallinnolle, kunnalle ja Kelalle, joka olisi pitkällä aikavälillä paikallis-seudullinen voimavara pitkäaikaistyöttömyyden hoidossa ja syrjäytymisen ehkäisyssä*. (Arnkil ym. 2004, 3; Valtakari, Syrjä & Kiuru 2008, 13.) Muita tavoitteita olivat muun muassa *työmarkkinatuen aktiivitoimiin osallistuneiden määrän kasvaminen ja työmarkkinatukea saaneiden toimeentulokiasiakkaiden määrän väheneminen* (Spangar, Lyytinen, Karjalainen, Lahti & Aho 2003). Yhteispalvelukokeilun seuranta-aika oli lyhyt. Kokeilu päättyi vuonna 2003. Alustavat arviot kokeilun vaikuttavuudesta olivat myönteisiä ja lupaavia. Yhteispalvelukokeilun asiakkaiden aktivointiaste oli korkeampi kuin työmarkkinatuen saajilla keskimäärin ja työllistyminen muutaman prosenttiyksikön korkeampi kuin työmarkkinatuen

saajien keskimääräinen työllistyvyys. (Arnkil ym. 2004, 6, 89.) Kokeilun päätyttyä yhteis- palvelupisteet muuttuivat työvoiman palvelukeskuksiksi, pitkäaikaistyöttömien aktivoiminnin, kuntoutuksen ja työllistymisen palvelu- ja asiantuntijuusyksiköiksi (Karjalainen 2013, 101).

3.3 Vanhasen I hallitus 2003–2007: työvoimapalvelujen ja työmarkkina- tuen rahoituksen uudistaminen

Pääministeri Matti Vanhasen ensimmäisen hallituksen aloittaessa toimintansa kesällä 2003 olivat maailmantalouden kasvunäkymät epävarmat ja tavanomaista heikommät. Suomen talouskasvu oli hidasta ja työllisyysaste oli laskussa. Hallituksen talouspolitiikan tärkein tavoite oli työllisyyden lisääminen vähintään 100 000 hengellä vaalikauden loppuun mennessä. Tavoitetta pidettiin hyvin vaativana. Hallituksen pyrkimyksenä oli rakennetyöttömyyden alentaminen nostamalla työvoiman osaamistasoa sekä synnyttämällä sellaisia työpaikkoja, jotka olisivat myös vähemmän koulutettujen, erityisosaamista vailla jääneiden ulottuvilla. Tavoitteena oli alueellisten kehityserojen kaventuminen ja työllisyyden lisääntyminen myös siellä, missä työpaikkojen syntyminen oli heikkoa ja työttömyys suurinta. (Valtioneuvosto 2003, 8.)

Työvoimapalvelujen rakenteellinen uudistus

Vanhasen hallitus käynnisti erillisen poikkihallinnollisen työllisyysohjelman työllisyysasteen kohottamiseksi ja työttömyyden aiheuttaman syrjäytymisen ehkäisemiseksi (Valtioneuvosto 2003, 51). Työllisyysohjelman osana toteutettiin työvoimapalvelujen rakenteellinen uudistus, joka käsitti silloiset työvoimatoimistot ja ohjelman myötä perustetut työvoiman palvelukeskukset. Uudistuksen päätavoitteet olivat *työttömyyden pitkittymisen ehkäisy, osaavan työvoiman saatavuuden varmistaminen ja rakenteellisen työttömyyden alentaminen*. Tavoitteena oli myös *vaikuttaminen julkisten menojen kehitykseen*. Uudistuksessa valtion ja kuntien eri sektoreiden yhteistyötä vahvistettiin, ja vaikeasti työllistyvien tueksi ja työllistymiseksi kehitettiin intensiivisiä, kokonaisvaltaisia palveluja. Työvoimatoimistojen painopisteeksi eriytettiin avoimille työmarkkinoille suuntautuvat palvelut. Työvoiman palvelukeskuksiin keskitettiin heikoimmassa työmarkkinatilanteessa olevien ja vaikeasti työllistyvien palveluja. Työvoimatoimistojen palvelumallin osalta uudistuksessa tehostettiin ja

uudelleen suunnattiin olemassa olevia palveluprosesseja. TYP-toiminnan osalta kyseessä oli yhteispalvelukokeilun kokemuksiin perustuva kokonaan uudelleen toiminnan käynnistäminen. (Valtakari ym. 2008, 13, 36.) Ensimmäiset 18 työvoiman palvelukeskusta perustettiin vuonna 2004.

Työvoiman palvelukeskukset

Työvoiman palvelukeskusten perustamisen tavoitteina oli rakenteellisen työttömyyden vähentäminen, työttömyyden perusteella maksettavan työmarkkinatuen ja toimeentulotuen vähentäminen, aktivointiasteen ja työmarkkinatuen aktiivisuuden nostaminen sekä asiakkaiden työ- ja toimintakyvyn, aktiivisen elämän ja osallisuuden lisääminen (Arnkil ym. 2008, 3). Työvoiman palvelukeskukset tarjosivat työhön kuntouttavia erityisasiakaspalveluja pitkään työttömänä olleille, vajaakuntoisille ja moniammatillista tukea tarvitseville henkilöille (Työvoiman palvelukeskus 2010). Moniammatillisen yhteistyön lisääminen kuntien sosiaali-, terveys- ja opetustoimen, silloisten työvoimatoimistojen, Kelan ja muiden toimijoiden välillä oli kirjattu Vanhasen hallitusohjelmaan. Moniammatillisuus muodostui työvoiman palvelukeskuksissa toimivista eri ammatti- ja viranomaisalojen asiantuntijoista, joilla oli käytössään oman ammattialansa ja taustaorganisaationsa osaaminen (Romppainen 2007, 9, 12). Eri viranomaisalojen virkailijat ottivat asiakkaita vastaan yksin, työparina tai laajemmassa kokoonpanossa.

Valtakunnalliset asiakkuuskriteerit työvoiman palvelukeskuksille vahvistettiin heinäkuussa 2007. Työvoiman palvelukeskusten tehtäväksi määriteltiin asiakkaiden työ- ja toimintakyvyn arvioiminen sekä työmarkkinavalmiuksien ja työllistymisedellytyksien parantaminen. Ensisijaisesti asiakkaina oli pitkään työttömänä olleita työmarkkinatuen ja toimeentulotuen saajia, joiden arvioitiin tarvitsevan työllistymisen tukemiseksi työhallinnon ja kunnan sekä mahdollisesti Kelan palveluista muodostettuja palvelukokonaisuuksia. Toissijaisesti työvoiman palvelukeskusten asiakkaiksi voitiin ohjata henkilöitä, joiden työttömyys uhkasi pitkittyä, ja joille työhallinnon ja kunnan peruspalvelut arvioitiin riittämättömiksi. Asiakkuuskriteereissä korostettiin asiakkaan motivaatiota käyttää palveluja sekä riittäviä sosiaalisia ja terveydellisiä valmiuksia hyödyntää palveluja, kuten valmiutta osallistua kuntouttavaan työtöimintaan tai muihin työllistymistä edistäviin palveluihin. (Työvoiman palvelukeskus 2010; HE 183/2014.)

Asiakkuuskriteereitä uudistettiin maaliskuussa 2010. Linjaukset laadittiin vuosina 2008 ja 2009 tehtyjen TYP-toimintamallia ja kehittämistarpeita koskeneiden arviointien pohjalta. Palvelun tavoitteeksi määriteltiin avoimille työmarkkinoille sijoittumisen tukeminen, ja asiakkuuden kestoksi pääsääntöisesti enintään kolme vuotta. (HE 183/2014.) Työvoiman palvelukeskusten asiakkaista vähintään puolet tuli olla sellaisia henkilöitä, jotka olivat saaneet vähintään 500 päivää työmarkkinatukea työttömyyden perusteella ja tarvitsivat moniammatillista palvelua. Asiakkaiksi voitiin ohjata myös muita työttömiä, jos työvoiman palvelukeskusten moniammatillisella palvelulla arvioitiin voitavan ehkäistä työttömyyden pitkittymistä ja työmarkkinoilta syrjäytymistä. Nuorten yhteiskuntatakuuta koskeviin linjauksiin kirjattiin, että työvoiman palvelukeskusten asiakkaiksi tuli ohjata nuoria, joiden työttömyys oli pitkittynyt tai uhkasi pitkittyä, ja jotka julkisten työvoimapalvelujen lisäksi tarvitsivat sosiaalitoimen palveluja. (Työvoiman palvelukeskus 2010.)

Työvoiman palvelukeskusten toiminnassa oli eroavuuksia toimipisteiden välillä, koska paikka- ja seutukunnilla on omanlainen pitkäaikaistyöttömyyden ja työpaikkojen rakenne, oma paikalliskulttuurinsa ja paikkakunnan aktiivitoimijoille ominaiset yhteistyösuhteet ja verkostot (Karjalainen ym. 2008, 17). Toiminta perustui TE-toimiston, kunnan/kuntien sekä Kelan vapaaehtoiseen sopimukselliseen yhteistyöhön (Työvoiman palvelukeskus 2010). Lainsäätäjän mukaan sopimuksellisuuden vahvuutena oli mahdollisuus huomioida toimijoiden paikalliset tarpeet. Tämä johti kuitenkin siihen, että toiminnalle ei syntynyt yhteisesti tunnistettavaa toimintakonseptia. (HE 183/2014.) Vuonna 2014 TYP-verkostoon kuului 37 vuoden 2010 valtakunnalliset kriteerit täyttävää työvoiman palvelukeskusta (HE 183/2014). Vuosittain työvoiman palvelukeskuksissa oli asiakkaita noin 25 000 (Valtiontalouden tarkastusvirasto 2011, 60).

Työvoiman palvelukeskusten vaikutusten arviointia vaikeutti työllisyys- ja sosiaalipoliittisten tavoitteiden saavuttamista koskevan seuranta- ja tilastoaineiston puutteellisuus (Valtakari ym. 2008, 3). Työvoiman palvelukeskusten tulosten mittaamisen ongelmana yleisesti oli sellaisten mittareiden puuttuminen, joiden avulla olisi voitu mitata työvoiman palvelukeskusten sosiaalipoliittisten tavoitteiden toteutumista. Tämän vuoksi käytettävissä olevien seuranta- ja tilastoaineistojen avulla työvoiman palvelukeskusten toiminnan luonnetta ei kokonaisuudessaan kyetty tavoittamaan. Valtiontalouden tarkastajat ovat esittäneet, että tällaista mittaamista varten tarvittaisiin sekä asiakkaiden lähtö- ja tavoitetilannetta että muu-

toksia kuvaavia laadullisia indikaattoreita. (Valtiontalouden tarkastusvirasto 2011, 69.) Uudenmaan työvoiman palvelukeskuksissa tammi-kesäkuussa 2014 päättyneistä asiakkuuksista 11,4 prosenttia päättyi työllistymiseen. Muutosta asiakkaan tilanteeseen ei saavutettu 13 prosentin kohdalla. (Alho 2014, 7.)

Työmarkkinatuen rahoitusuudistus

Vanhasen ensimmäinen hallitus halusi muuttaa työmarkkinatuen painopistettä passiivisesta tuesta aktiiviseen valmistelemalla mallin, jossa tietyn työttömyysajan jälkeen työmarkkinatuen ehtona edellytettäisiin osallistumista aktiivitoimenpiteisiin (Valtioneuvosto 2003, 13). Vuonna 2006 astui voimaan työmarkkinatuen rahoitusuudistus, niin sanottu työmarkkinatuen aktivointiehto. 500 päivää työmarkkinatukea saaneiden henkilöiden tuen saamisen ehdot tiukentuivat. Uudistus oli osa EU:n vuosien 2000–2010 kasvu- ja työllisyysstrategian mukaista Suomen kansallista toimenpideohjelmaa (Valtiovarainministeriö 2005).

EU:n haasteina oli saada talouskasvu nopeutumaan ja työllisyys kasvamaan. Jäsenmaiden tehtävänä oli nostaa esille maansa tärkeimmät kasvua ja työllisyyttä koskevat haasteet sekä toimenpiteet, joilla niihin vastattiin. Suomen toimenpideohjelman avulla aktivoitiin pitkään työmarkkinatuella olleita työnhakijoita, rakenteellisen työttömyyden ydintä, joille työmarkkinatuesta oli muodostunut pysyvä toimeentulomuoto. (Valtiovarainministeriö 2005.) Työmarkkinatukea ei alun perin tarkoitettu pysyväksi toimeentulon lähteeksi, vaan työvoimapolitiittisten toimenpiteiden aikaiseksi luonteeltaan tilapäiseksi tueksi, jonka tarkoituksena oli samalla turvata tuen saajan toimeentulo tilapäisen ja lyhytaikaisen työnhaun aikana (HE 164/2005). Työmarkkinatukea saavien henkilöiden aktivointi tarkoittaa sitä, että työnhakija on velvollinen osallistumaan työllistymistä edistäviin palveluihin etuutta saadakseen. Uudistuksen päätavoite oli *nostaa työllisyysastetta ja alentaa työttömyyttä*. Tavoitteena oli lisäksi *entistä tehokkaamman, kannustavamman ja tasapainoisemman toimeentuloturvetuuksien ja aktivointipalvelujen kokonaisuuden muodostaminen*. (Riipinen, Järvinen & Valtakari 2014a, 17.) Lainsäätäjän mukaan kyse oli myös eräänlaisesta pitkäaikaistyöttömien yhteiskuntatakuusta, jossa kaikille pitkään työmarkkinatukea saaneille annetaan mahdollisuus osallistua työllistymistään edistäviin toimenpiteisiin (HE 164/2005).

Työmarkkinatuen rahoitusuudistuksessa yli 500 päivää työmarkkinatukea saaneiden henkilöiden työmarkkinatukimenot jaettiin uudella tavalla valtion ja kuntien välillä siten, että valtio ja kunnat maksoivat puoliksi niiden työttömien työttömyyden aikaisen työmarkkinatuen (niin sanottujen passiivituen saajien, jotka eivät olleet osallistuneet työllistymistä edistäviin toimenpiteisiin), jotka olivat saaneet työmarkkinatukea vähintään 500 päivältä. (Niemi 2012, 21; HE 183/2014.) Uudistuksella haluttiin lisätä kuntien kannustimia tarjota työttömille aktivointipalveluja (Riipinen ym. 2014a, 17). Kunnat osallistuivat työmarkkinatuen rahoitukseen täysin uutena tehtävänä. Ennen vuoden 2006 uudistusta työmarkkinatuki rahoitettiin kokonaan valtion varoista. Kunnille vaikeasti työllistyvien työttömien aktivointiin panostamisen riskinä oli työttömän kieltäytyminen aktivoinnista, ja tämän seurauksena siirtyminen kokonaisuudessaan kunnan maksamalle toimeentulotuelle, mikä saattoi vaikuttaa kuntien halukkuuteen osallistua aktivointiin. (Hämäläinen, Tuomala & Ylikännö 2009, 12.)

Kuntien rahoittamaa työmarkkinatukiosuutta kutsutaan passiivityömarkkinatueksi ja epävirallisemmin Kelan sakkomaksuksi (Niemi 2012, 21). Vuonna 2015 kunnat maksoivat yhteensä noin 408 miljoonaa euroa työmarkkinatuen rahoitusosuutta, josta Helsingin osuus oli noin 56 miljoonaa (Kela 2016a). Valtio maksaa työmarkkinatuen aktivoinnin ajalta, kun niin sanotulla passiivituella oleva henkilö siirtyy aktivointitoimenpiteeseen (Karjalainen & Karjalainen 2010, 14). Lainsäätäjän mukaan kuntatalouden näkökulmasta tarkoituksenmukaista olisi pyrkiä vähentämään valtiolle maksettavaa työmarkkinatukea käyttämällä työmarkkinatukeen budjetoituja määrärahoja työttömien työllistymisen edistämiseen (HE 183/2014). Aktivointiaste on noussut rahoitusuudistusta edeltävältä ajalta ja kuntien tarjoamien aktivointipalveluiden volyymi on kasvanut. Kunnissa on laajennettu aktivointitoimien kattavuutta ja lisätty tuotettujen aktivointipäivien kokonaismäärää. Kuntouttavan työtoiminnan rooli aktivointitoimenpiteiden joukossa on kasvanut merkittävästi. (Riipinen ym. 2014b, 82.)

3.4 Vanhasen II hallitus 2007–2010: sosiaaliturvan kokonaisuudistus

Pääministeri Matti Vanhasen toisen hallituskauden ohjelmassa työllisyyden lisääntyminen nähtiin haastavammaksi kuin Vanhasen ensimmäisellä vaalikaudella työvoiman ikääntymisen ja kohtaanto-ongelmien vuoksi. Työikäisen väestön määrä oli supistumassa vaalikauden aikana. Vahvan talouskasvun suurimpana uhkana pidettiin työvoiman riittämätöntä saata-

vuotta huolimatta siitä, että työttömyys oli edelleen suurta ja työllisyysaste verraten alhainen. Hallitus näki aikaisempaa tärkeämmäksi kohdentaa työvoima tehokkaasti, vähentää rakennetyöttömyyttä, saada nuoret aikaisemmin työelämään, myöhentää eläkkeelle siirtymistä sekä lisätä ja helpottaa työperäistä maahanmuuttoa. Työnteon kannattavuuden lisäämiseksi ja kannustinloukkujen purkamiseksi hallitus halusi keventää työn verotusta ja uudistaa sosiaaliturvaa. (Valtioneuvosto 2007, 11–12.)

Sosiaaliturvan kokonaisuudistus

Vanhasen toinen hallitus käynnisti vuonna 2007 sosiaaliturvan kokonaisuudistuksen, jonka tavoitteena oli *työn kannustavuuden parantaminen, köyhyyden vähentäminen sekä riittävän perusturvan tason turvaaminen kaikissa elämäntilanteissa* (Valtioneuvosto 2007, 51). Valtioneuvoston asettaman sosiaaliturvan uudistamiskomitean (Sata-komitea 2007–2009) esityksessä sosiaaliturvaa tuli kehittää siten, että työn vastaanottaminen ja lisätulojen hankkiminen on aina kannattavaa. Komitean ehdottamat toimenpiteet tähtäsivät työllisyysasteen nostoon toimilla, jotka kohdistuivat muun muassa työkyvyn ja osaamisen parantamiseen, sairaudesta ja työttömyydestä aiheutuvien jaksojen vähenemiseen sekä työuran pidentymiseen. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2009a, 3, 61–62.) Yksi komitean ehdotuksista toimeentuloturvan parantamiseksi oli aktivointisuunnitelman laadinnan aikaistaminen ja aktivointisuunnitelman toteutumisen seurannan tehostaminen. Komitean mukaan aktivointisuunnitelmaa tuli kehittää siten, että siitä muodostuisi yksilötason ongelmien hoitamiseksi työttömän työ- ja toimintakyvyn arviointiin perustuva realistinen tavoite- ja toimintasopimus, jonka toteuttamiseen osapuolet sitoutuvat. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2009a, 3, 20, 61–62.)

Komitea nosti esille sosiaaliturvan lainsäädännön rakenteen uudistamisen siten, että se tukisi paremmin aktiivisen sosiaalipolitiikan tavoitteita (Sosiaali- ja terveysministeriö 2009a). Komitean työskentelyn pohjalta tehtiin Lex Soininvaaraksi kutsuttu lakimuutos, joka kytkeytyi EU-linjausten kansalliseen toimeenpanoon. Lakimuutoksessa lakia toimeentulotuesta (1412/1997) muutettiin vuonna 2011 siten, että täysi-ikäiselle alle 25-vuotiaalle myönnettävää toimeentulotuen perusosaa voidaan alentaa, jos henkilö on keskeyttänyt koulutuksen tai kieltäytynyt koulutuksesta, ja on tämän perusteella menettänyt oikeutensa työttömyysetuuteen. Lakimuutos aiheutti ristiriitoja jo säätämisvaiheessa, sillä se kohdistuu vaikeassa elämäntilanteessa oleviin nuoriin sosiaalityön asiakkaisiin. Lakimuutosta on arvosteltu Sata-

komitean teknisluonteiseksi tiukkaa aktivointipolitiikkaa myötäileväksi linjaukseksi, joka ei ole kiinnittynyt laajempaan syrjäytyviä nuoria tukevaan politiikkalinjaukseen. (Palola, Hanikainen-Ingman & Karjalainen 2012, 311; Julkunen 2013, 38.)

Komitean loppumietintö sisältää yli 50 ehdotusta sosiaaliturvan riittävyyden, kannustavuuden, selkeyttämisen ja kestävyysparantamiseksi (Lehtelä 2010, 254). Tässä esitettiin vain muutama poiminta komitean ehdotuksista. Sata-komitean työskentelyn tulosten arvioidaan jääneen vähäisiksi (Roos 2011; Hiilamo 2012; Julkunen 2013). J.P. Roosin (2011) mukaan komitean työskentely osoittaa miten hankalaa sosiaaliturvajärjestelmän muuttaminen on. Komitean työskentelyyn vaikutti osaltaan talouden suhdannevaihtelut. Sata-komitean työskentelyn alussa elettiin pitkään jatkuneen talouskasvun kautta, ja käsitys talouden tilasta oli optimistinen. Talous ja työllisyystilanne heikkenivät jyrkästi talvella 2008–2009. Komitean peruslinjausten valmistuessa tammikuussa 2009 maailman talous oli ajautumassa taantumaa, jonka vuoksi julkisen talouden kestävyys osoittautui entistä vaikeammaksi tavoitteeksi. (Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö 2009b, 13–14.) Tämän seurauksena komitean linjaus-ehdotukset kytkettiin hallituksen suunnittelemiin valtiontalouden elvytysratkaisuihin (Lehtelä 2010, 254).

3.5 Kataisen hallitus 2011–2014: kuntien vastuun lisääminen pitkäaikais-työttömistä ja nuorten työllisyyden edistäminen

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen tavoitteena oli kehittää Suomea pohjoismaisena hyvinvointivaltiona ja yhteiskuntana, joka kantaa vastuunsa omista kansalaisistaan sekä kansainvälisesti osana Pohjoismaita, Eurooppaa ja maailmaa. Hallitus halusi varmistaa kaikille työhön kykeneville mahdollisuudet ja kannusteet työhön osallistumiseen. Kataisen hallituksen tavoitteena oli tehostaa toimia työttömyyttä vastaan, purkaa rakennetyöttömyyttä sekä panostaa työttömien työkyvyn ylläpitoon ja työmarkkinavalmiuksien parantamiseen sekä vähentää nuorisotyöttömyyttä ja työkyvyttömyyseläkkeelle jäävien määrää. Erityisesti nuorten ja pitkäaikaistyöttömien työllistämistä haluttiin lisätä. (Valtioneuvosto 2011, 3, 45–46.)

Kuntakokeilu ja nuorisotakuu

Pitkäaikaistyöttömyyden vähentämiseksi Kataisen hallitus käynnisti määräaikaisen työllisyyspoliittisen kuntakokeilun, jossa viimeistään 12 kuukauden työttömyyden jälkeen työllisyyden hoidon päävastuu siirrettiin kunnalle tai kunnille yhteisvastuullisesti (Valtioneuvosto 2011, 47). Vuosina 2012–2015 toteutuneessa kuntakokeilussa oli mukana 23 hanketta ja 61 kuntaa eri puolilta Suomea. Tavoitteena oli *työttömyyden vähentäminen ja uusien paikalliseen kumppanuuteen perustuvien työmarkkinoille integroivien mallien löytäminen*. Kokeilussa valtion ja kuntien välinen työnjako työvoimapalvelujen ja muiden työllistymistä edistävien palvelujen järjestämisessä pysyi ennallaan. Kuntakokeilun asiakaskunta oli pitkälti sama kuin työvoiman palvelukeskusten. Kokeilun piiriin kuuluivat ensisijaisesti työttömyyden perusteella vähintään 500 päivää työttömyysetuutta saaneet pitkäaikaistyöttömät ja työvoimapalvelujen lisäksi kuntien järjestämisvastuulla olevia työllistymisedellytyksiä parantavia palveluja tarvitsevat. Lisäksi kohderyhmään saattoi kuulua vähintään 12 kuukautta yhtäjaksoisesti työttömänä olleita, joilla oli työmarkkinoilta syrjäytymisen riski. (HE 183/2014.)

Kuntakokeilua perusteltiin muun muassa siten, että kuntavetoisella mallilla päästään mahdollisimman lähelle työttömiä (Niemi 2012, 25). Kokeilussa kartoitettiin työttömien työllistymismahdollisuudet ja heidän edistymistään seurattiin tiiviisti (Valtioneuvosto 2011, 47). Kuntakokeilujen etenemistä vaikeuttivat palvelujärjestelmän pirstaleisuus ja suunnitelmallisuuden puuttuminen sekä heikentynyt taloustilanne. Työllisyydenhoidon palvelut ja rakenteet olivat kehittyneet kuntakokeilukunnissa, erityisesti kuntouttavien ja avoimille työmarkkinoille työllistymisvalmiuksia parantavien palvelujen osalta. (Arnkil, Spangar, Jokinen, Tuusa & Pitkänen 2014, 36.) Kuntakokeilu kytkeytyi TYP-toimintamallin lakisääteistämiseen ja laajentamiseen. Kokeilun tuloksia hyödynnettiin TYP-toimintamallin valtakunnallistamisessa. (Saikku 2015, 9.) Lisäksi tuloksia käytettiin kuntien ja valtion välisestä työnjasta sopimisessa työttömien työllisyyden edistämiseksi (Valtioneuvosto 2011, 47).

Vuoden 2013 alussa tuli voimaan nuorisotakuu, joka oli Kataisen hallitusohjelmaan sisältyvä ohjelma nuorten työllisyyden edistämiseksi ja syrjäytymisen ehkäisemiseksi. Nuorisotakuun tavoitteena on, että *kaikille nuorille luodaan realistiset mahdollisuudet suorittaa perusasteen jälkeinen tutkinto ja työllistyä, ja varmistaa, että nuorille ei tulisi liian pitkiä jak-*

soja ilman aktiivista toimintaa. Nuorten yhteiskuntatakuulla tarjotaan jokaiselle alle 25-vuotiaalle nuorelle ja alle 30-vuotiaalle vastavalmistuneelle työ-, harjoittelu-, opiskelu-, työpaja- tai kuntoutuspaikka viimeistään kolmen kuukauden kuluessa työttömäksi jäämisestä. (Työ- ja elinkeinoministeriö 2012, 7.) Nuorisotakuuseen kuuluvalla koulutustakuulla taataan jokaiselle peruskoulun päättäneelle koulutuspaikka lukiossa, ammatillisessa oppilaitoksessa, oppisopimuksessa, työpajassa, kuntoutuksessa tai muulla tavoin (Nuorisotakuu 2014).

Työmarkkinatuen rahoitusvastuun uudistus

Vuoden 2015 alusta lukien työmarkkinatuen rahoitusvastuuseen tehtiin muutoksia lisäämällä kuntien vastuuta pitkäaikaistyöttömistä. Nykyisin kunnat maksavat työttömyyden perusteella maksettavasta työmarkkinatuesta puolet niiden henkilöiden osalta, jotka ovat saaneet työmarkkinatukea työttömyyden perusteella vähintään 300 päivää ja 70 prosenttia niiden henkilöiden osalta, jotka ovat saaneet työmarkkinatukea työttömyyden perusteella vähintään 1 000 päivää (työttömyysturvalaki 1290/2002). Uudistuksella tavoitellaan *talouden kasvuedellytysten vahvistamista ja julkisen talouden kestävyysvajeen umpeen kuromista*. Lisäksi luodaan työmarkkinatukea saaville mahdollisuuksia päästä aktivointitoimenpiteiden piiriin sekä korostetaan kuntien roolia ja vastuuta pitkäaikaistyöttömien aktivoinnissa. (Kuntaliitto 2014; Riipinen ym. 2014b, 4.) Lainsäätäjä arvioi työmarkkinatuen rahoitusmuutoksen todennäköisesti lisäävän kuntien järjestämää kuntouttavaa työtoimintaa ja kuntien tarjoavan nykyistä useammalle rahoitusvastuun piiriin kuuluvalla henkilöllä työkokeilupajakoja ja palkkatuetta työtä (HE 183/2014). Rahoitusuudistuksen riskinä ja kuntien näkökulmasta uhkana nähdään se, että sillä ei ole vaikutusta todelliseen ongelmaan eli pitkäaikaistyöttömien liian suureen määrään. Kunnissa keinoksi ratkaista kyseinen ongelma nähdään kokonaisvaltaisen taloustilanteen paraneminen. (Riipinen ym. 2014b, 113.)

Laki työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta

Työvoiman palvelukeskusten valtakunnallisen toimintamallin lakisääteistäminen ja verkoston rakentaminen oli osa Kataisen hallituskaudella toteutettavia kehittämistoimenpiteitä (Työ- ja elinkeinoministeriö 2014a). 1.1.2015 voimaan astunut lainsäädäntö vakinaisti työvoiman palvelukeskusten toiminnan (Valtiovarainministeriö 2012, 31). Lain työllistymistä

edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta (1369/2014) tavoitteena on *palvelujen saatavuuden ja asiakkaiden yhdenvertaisuuden parantaminen*, sillä vapaaehtoisuuteen perustuva toiminnan järjestämistapa ei ole taannut koko maassa moniammatillista yhteispalvelua. Tavoitteena on palveluprosessin yhdenmukaistamisella varmistaa, että työttömän työllistymissuunnitelmasta muodostuu tarkoituksenmukainen palvelukokonaisuus. (Työ- ja elinkeinoministeriö 2014a.) Lisäksi tavoitteena on *parantaa kuntien vaikutusmahdollisuuksia työllistymistä edistävien palvelujen tarjoamisessa niille työttömille, joiden työttömyyden aikaisesta työmarkkinatuesta ne maksavat osan* (HE 183/2014).

Aiemmin työvoiman palvelukeskusten toimintaa legitimoivat valtakunnallinen hallituspolitiikka (Karjalainen 2008, 255). Lainsäädännön myötä työvoiman palvelukeskusten rahoitus turvattiin ja niiden toimintamalli laajeni koko maahan (Valtiovarainministeriö 2012, 31). Uudella työllistymistä edistävällä monialaisella yhteispalvelulla tarkoitetaan laissa (1369/2014) ”yhteistoimintamallia, jossa työ- ja elinkeinotoimisto, kunta ja Kela yhdessä arvioivat työttömien palvelutarpeet, suunnittelevat työttömien työllistymisen kannalta tarkoituksenmukaiset palvelukokonaisuudet sekä vastaavat työttömien työllistymisprosessin etenemisestä ja seurannasta siten kuin laissa säädetään”. Tavoitteena on edistää työttömien työllistymistä työttömien palvelutarpeiden mukaisten julkisten työvoimapalvelujen sekä sosiaali-, terveys- ja kuntoutuspalvelujen avulla. Uusi palveluverkko aloitti toimintansa vuoden 2016 alussa (Alho 2014, 2).

3.6 Sipilän hallitus 2015–: sosiaali- ja työttömyysturvan uudistaminen

Pääministeri Juha Sipilän hallituksen aloittaessa toimintansa oli Suomen työttömyys edelleen korkealla. Hallitusohjelmassa todetaan, että sosiaaliturvaa ja työmarkkinoita ei ole pystytty uudistamaan, vaikka työnteon, yrittämisen ja elinkeinorakenteen muutokset olisivat sitä edellyttäneet. Sipilän hallituksen yksi kärkihankkeista on työn vastaanottamista estävien kannustinloukkujen purkaminen ja rakenteellisen työttömyyden alentaminen. Sipilän hallitus valmistelee työttömyysturvan uudistusta, joka sisältää työn vastaanottovelvoitteen tiukentumisen sekä velvoitteen osallistua aktivointitoimenpiteisiin. Sosiaali- ja työttömyysturvan uudistuksen tavoitteena on, kuten aiemmilla hallituksilla, *kannustaa työn nopeaan vastaanottamiseen, lyhentää työttömyysjaksoja, alentaa rakenteellista työttömyyttä ja sääs-*

tää julkisia voimavaroja. Hallituksen tavoitteena on lisäksi *luoda osallistava sosiaaliturvamalli, jonka tavoitteena on palkan ja sosiaaliturvan yhteensovittaminen.* Hallitus aikoo selvittää työvoimapalvelujen siirtoa resursseineen vaikeimmin työllistyvien osalta kuntien vastuulle työssäkäyntialueittain. (Valtioneuvosto 2015a, 7, 15–16.) Hallituksen vuosikertomukseen 2015 on kirjattu, että kannustinloukkujen purkamista on selvitetty ja ansiosidonnaisen työttömyysturvan uudistamislinjaukset on saatu valmiiksi (Valtioneuvoston kanslia 2015, 19).

3.7 Yhteenvetoa aktivoinnin kahdesta vuosikymmenestä

Aktivointipolitiikkaa on toteutettu kahden vuosikymmenen aikana muun muassa kansallisten toimintaohjelmien ja valtiollisen työllisyysohjelmien avulla, muuttamalla lainsäädäntöä aktivointipolitiikan mukaiseksi kiristämällä työttömyyden aikaisen sosiaaliturvan saantiehtoja ja lisäämällä työttömien velvollisuuksia sekä lisäämällä kuntien ja valtion yhteistyötä työllisyysenhoidossa. Työllisyysmäärärahojen lisäksi aktivointipolitiikan välineenä on käytetty Euroopan sosiaalirahaston ESR:n hanketukea. ESR:n rahoitusta on kohdennettu pitkäaikaistyöttömyyden ja nuorisotyöttömyyden ennaltaehkäisyyn sekä syrjäytymisen ehkäisyyn. (HE 164/2005; Luhtasela 2009, 8.) Palvelujärjestelmässä nuorille on suunnattu omia palvelulinjoja esimerkiksi TE-toimistoissa, työvoiman palvelukeskuksissa ja sosiaali-toimissa. Nuorten työttömyys eroaa aikuisten työttömyydestä siten, että suuri osa pitkään työttöminä olleista aikuisista on ollut työelämässä, josta he ovat jääneet syrjään. Vastaavasti osa työttömistä nuorista ei ole vielä lainkaan päässyt työelämään. (Wrede-Jäntti 2010, 39.) Monilla iäkkäämmillä työttömillä on työttömyydestä huolimatta vahva työidentiteetti (Silvennoinen 2007, 204). Tämä puuttuu nuorilta, joille ei ole kertynyt kokemusta työelämästä.

Työelämässä parin viime vuosikymmenen aikana tapahtuneiden muutosten vuoksi koulutettujenkin nuorten kiinnittyminen työmarkkinoille on nykyään vaikeampaa kuin 1990-luvun alussa (Järvinen & Vanttaja 2006, 14). Nuorten kiinnittymistä työhön ovat vaikeuttaneet talouden nopeat suhdannevaihtelut, elinkeinoelämän rakennemuutokset, työmarkkinoiden korkeat osaamisvaatimukset ja kiristynyt kilpailu. Lisäksi nuorten terveys- ja mielenterveysongelmat hidastavat jatkokoulutukseen ja työhön siirtymistä. Kansantalouden näkökulmasta nuorten pysyvä kiinnittyminen työmarkkinoille ja syrjäytymisen ehkäisy on tärkeää, sillä nuorten syrjäytyminen maksaa yhteiskunnalle satoja miljoonia euroja vuodessa. (Työ- ja

elinkeinoministeriö 2012, 6–7.) Erityisesti huoli on kohdistunut nuoriin, jotka jäävät peruskoulun jälkeen ilman koulutus- tai työpaikkaa (Vanttaja 2005, 441). Pelkän peruskoulun suorittaneilla on todettu olevan selvästi koulutettuja nuoria suurempi työttömyyden ja pitkityneen työttömyyden riski. Yhteiskuntaan integroitumisen esteeksi kouluttamattomuus ja työttömyys saattavat muodostua silloin, jos nuorella on jo lapsuudesta asti kasautuneita elämänhallinnan, terveyden ja elintapojen ongelmia. (Sipilä, Kestilä & Martikainen 2011, 130.)

Vanhasen ensimmäisen hallituksen työllisyysohjelman yhtenä tavoitteena oli, että alle 25-vuotiaille työttömille järjestetään koulutus-, työharjoittelu- tai työpajapaikka kolmen kuukauden työttömyyden jälkeen (Valtioneuvosto 2003, 51). Kataisen hallitus haki nuorten työllisyyden edistämiseen ja syrjäytymisen ehkäisemiseen ratkaisua samanlaisin keinoin nuorisotakuun avulla. Nuoria ei ole tuettu koulutukseen ja työmarkkinoille pelkästään positiivisin kannustein, vaan tuen saantiehtoja on kiristetty heidän kohdallaan samoin kuin muiden työttömien. Palolan ym. (2012) Helsingin sosiaalitoimeen kohdistuneen tutkimuksen mukaan taloudellisella pakotteella uhkaaminen ei ole tuottanut tavoiteltua tulosta nuorten kohdalla, joilla on erilaisia terveyden ja työkykyyn liittyviä ongelmia yhdistyneenä muutenkin vaikeutuneeseen elämäntilanteeseen. Tutkimuksen mukaan sosiaalityöntekijät ovat käyttäneet vähän vuoden 2011 lakimuutoksen antamaa mahdollisuutta alentaa alle 25-vuotiaille maksettavaa toimeentulotukea, jos he kieltäytyvät koulutuksesta tai keskeyttävät sen.

Kaikki hallitukset Vanhasen toista hallitusta lukuun ottamatta ovat lisänneet kuntiin kohdistuvaa työllisyshoitovelvoitetta. Kunnilla on aina ollut viimesijainen vastuu työttömien toimeentulosta, mutta viime vuosina kuntien taloudellista vastuuta työttömistä on lisätty samalla kun valtion kunnille suuntaamia työllisyysmäärärahoja on vähennetty. Kuntiin on kohdistettu vastuuta kaikkein vaikeimmista työllistyvistä, mikä on myös kalleinta. (Karjalainen, Saikku, Pasuri & Seppälä 2008, 4; Niemi 2012, 22.) Karjalainen (2013, 117) ihmettelee, miten kunnat voisivat olla nykyistä keskeisempi vastuutaho vaikean työttömyyden kysymyksessä, kun kuntarakenteet ovat epäselviä ja kuntatalous tiukkaa. Kunnilla ei myöskään ole työnvälittäjän tehtävää eikä reaaliaikaisia yhteyksiä työmarkkinoihin. Vaikeutuneen työttömyystilanteen taustalla on usein toimeentuloon, selviytymiseen ja työkykyyn liittyviä ongelmia, minkä vuoksi kunnilla on tärkeä tehtävä pitkäaikaistyöttömien sosiaali- ja terveyspalvelujen tarjoajana. Työpaikkojen välittämisessä ja työmarkkinoiden tuntemuksessa työ- ja elinkeinohallinto on edelleen keskeinen toimija ja asiantuntija. Valtion ja kuntien sekä

työvoima- ja sosiaaliviranomaisten väliset erilaiset intressit ja kiistat vastuunjaosta ovat heijastuneet uudistusten toimeenpanoon. Kunnat ovat vastustaneet pitkäaikaistyöttömyyteen liittyvien toimien tuloa kuntien ja sosiaalitoimen tehtäväksi. (Ala-Kauhaluoma ym. 2004; Keskitalo 2008.)

Kahden vuosikymmenen aikana aktivoinnilla on ollut erilaisia kehitysvaiheita. Alkuvuosina politiikan sisältöä suunniteltiin ja lakisääteistettiin. 2000-luvun alussa aktivoivia palveluja kehitettiin ja eri toimijoiden yhteistyötä lisättiin. Tällä hetkellä pyritään toiminnan tehostamiseen ja siihen, että yhä useampi eri syistä työelämän ulkopuolella oleva integroituisi takaisin työhön ja olisi osaltaan pidentämässä työuria. Nuorten työelämään osallistumisella on keskeinen rooli valtion taloudellisen kasvun näkökulmasta, joten he ovat todennäköisesti jatkossakin aktiivitoimien keskeinen kohderyhmä niin Suomessa kuin muissa EU-maissa. (Karjalainen 2013, 117–220.) Osa aktivoinnin sisällöstä on pysynyt keskeisenä kaikkina vuosikymmeninä, kuten yksilökohtainen palveluohjaus (yksilöllisyys ja henkilökohtainen luonne) ja sopimuksellisuus (työttömän kanssa laadittavat suunnitelmat). Aktivointipolitiikan mukaan työhön suuntaavat toimet tulisi räätälöidä yksilöllisesti, jotta niillä saavutettaisiin toivottu vaikutus. Aktivoinnin yksilöllisyyttä on korostettu EU:n ja OECD:n asiakirjoissa ja ohjelmissa tavoitteena aktivoinnin tuloksellisuuden ja tehokkuuden parantaminen. (Keskitalo 2013, 63.) Aktivoinnilta odotetaan erityisesti tässä vaiheessa, kahden vuosikymmenen jälkeen, tehokkuutta ja tuloksia. Työttömien lisäksi on aktivoitu palvelujärjestelmää, mihin tutkimuksen empiirinen osuus kytkeytyy.

4. TUTKIMUKSEN TOTEUTTAMINEN

Tässä luvussa määritellään aluksi tutkimuksen empiirisen osan tarkoitus ja tutkimuskysymykset, ja kuvataan tutkimuskohteena olevien Helsingin työvoiman palvelukeskuksen palveluprosessien malli. Tämän jälkeen tarkastellaan ensin yleisesti rekisteritiedon käyttöä tutkimuksessa, jonka jälkeen kuvataan aineistonkeruuprosessia TYPPI-asiakaspalvelujärjestelmän sisältämien tietojen muokkaamisesta tutkimusaineistoksi. Lopuksi esitetään mitä tutkimusmenetelmiä tutkimuksessa on käytetty.

4.1 Tutkimuksen tarkoitus ja tutkimuskysymykset

Tutkimuksen empiirisen osan tarkoituksena on tutkia, millaisena aktivoinnin tavoite työttömän mahdollisimman nopeasta työelämään sijoittumisesta näyttäytyy Helsingin työvoiman palvelukeskuksessa yli kolme vuotta kestäneissä asiakkaiden palveluprosesseissa. Palveluprosessit on jaettu tutkimuksessa kahteen ajalliseen seurantajaksoon, joita vertaillaan keskenään. Ensimmäinen osa tarkastelee palveluprosesseja asiakkuuden alkamispäivästä siihen asti, kun asiakkuus työvoiman palvelukeskuksessa on kestänyt kolme vuotta. Toinen osa tarkastelusta kohdistuu palveluprosessien yli kolme vuotta kestäneeseen aikaan asiakkuuden päättymispäivään saakka. Tavoitteena on selvittää, millaisena palveluprosessien alle kolme vuotta kestänyt aika näyttäytyy suhteessa yli kolme vuotta kestäneeseen ajanjaksoon. Mitkä ovat keskeiset erot? Mitkä ovat palveluprosessien päättymissyöt? Lopuksi tarkastellaan, mitä tutkimuksen tulosten perusteella voidaan sanoa siitä, kannattaako palvelun ajallista kestoa rajata vai ei.

Tutkimusongelmaa lähestytään seuraavien tutkimuskysymysten kautta:

1. Millä palveluilla asiakkaiden työllistymistä on edistetty palveluprosessien alle ja yli kolmen vuoden keston aikana?
2. Millaisena palveluprosessien eteneminen näyttäytyy asiakkaille laadituissa suunnitelmissa?

3. Miten työllistyneiden asiakkaiden palveluprosessit eroavat niiden asiakkaiden palveluprosesseista, joiden kohdalla muutosta ei saatu aikaiseksi työvoiman palvelukeskuksen palveluilla?

Työttömille tarjottuja palveluja ja niihin käytettyjä resursseja tarkasteltaessa herää kiinnostus palvelujen vaikuttavuudesta. Voisi jopa kysyä, missä määrin palveluja on tänä päivänä mahdollista tarkastella ilman vaikuttavuuden näkökulmaa? Vaikuttavuuden arviointi on sisältynyt valtion ja kuntien palveluihin 1980-luvun lopulta alkaen. Hyvinvointivaltion omak-suessa uusliberaaleja arvoja palvelujen markkinaehtoisuus alkoi lisääntyä ja yritysmaailmasta peräisin olevan uuden julkisjohtamisen (New Public Management) toimintamallit otettiin käyttöön. Tulohajauksen käyttöönoton yhteydessä vaikuttavuus määriteltiin yhdeksi julkisen toiminnan tuloksellisuuden osatekijäksi. 2000-luvulla vaikuttavuuden käsite levisi kaikkiin julkisen sektorin toimintoihin toiminnan ja talouden ohjauksen uudistusten sekä arviointivelvoitteiden lakisääteistymisen myötä. Tänä päivänä vaikuttavuudella on keskeinen asema yhteiskuntapolitiikassa. (Rajavaara 2007, 3, 14.)

Työvoiman palvelukeskusten toiminnan vaikuttavuutta on seurattu palveluprosessien päättymissyillä ja asiakkaiden pääasiallisen toimeentulon muutoksilla asiakkuuden alkamishetkestä asiakkuuden päättymisen aikaiseen tulomuotoon. Asiakkaan lähtötilanne ja asiakkaan työelämävalmiudet (työkokemus, koulutus ja osaaminen, fyysinen työkyky, sosiaaliset ja henkiset voimavarat) ovat usein epäselviä palveluprosessin alkaessa. Tämän on arvioitu vaikeuttavan palveluprosessin lopputuloksen luotettavaa vertailua lähtötilanteeseen sekä arviota asiakastyön todellisesta vaikutuksesta asiakkaan työ- ja toimintakykyyn, työelämävalmiuksien parantumiseen tai kuntoutumiseen. (Valtiontalouden tarkastusvirasto 2011, 69; Työvoiman palvelukeskus 2013b.) Palveluprosessin päättymisen työllistymiseen tai muihin syihin ei aina selity pelkästään asiakkaille tarjottujen palvelujen vaikutuksella. Kausaalivaikutusten (syy-seuraussuhteiden) taustalla voi olla monenlaisia tekijöitä, joita ei ole tämän tutkimuksen rekisteriaineiston avulla mahdollista tunnistaa.

Palveluihin ja toimenpiteisiin (interventioihin) kohdistuvassa vaikuttavuustutkimuksessa haasteena on arvioida tavoitteen toteutumista intervention jälkeen verrattuna siihen, mitä olisi tapahtunut, jos toimenpidettä ei olisi toteutettu. Toimenpiteiden vaikuttavuus ei myöskään ole yhtäläinen kaikkien kohderyhmään kuuluvien kohdalla. Sama interventio voi olla jollekin henkilölle vaikuttava kun toisen henkilön kohdalla toivottua vaikutusta ei saavuteta.

(Aho & Koponen 2008, 10.) Tässä tutkimuksessa kausaalivaikutuksia ei pystytä selvittämään riittävällä tarkkuudella, jotta tutkimusta voitaisiin kutsua vaikuttavuustutkimukseksi. Huomio kohdistuu näin ollen tutkimuskohteen kuvaamiseen ja palveluprosessien keskeisten piirteiden dokumentointiin, jolloin tutkimukselliseksi lähestymistavaksi valikoituu kuvaileva eli deskriptiivinen tutkimus.

4.2 Tutkimuskohteena Helsingin työvoiman palvelukeskuksen yli kolme vuotta kestäneet palveluprosessit

Vuonna 2004 perustettu Helsingin työvoiman palvelukeskus muuttui vuonna 2016 Helsingin työllistymistä edistäväksi monialaiseksi yhteispalveluksi. Helsingin TYP tarjoaa palveluja helsinkiläisille työttömille työnhakijoille, joiden työttömyys on pitkittynyt tai on vaarassa pitkittyä. Tavoitteena on edistää asiakkaiden työllistymistä. Helsingin TYP on Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveystieteiden, Uudenmaan työ- ja elinkeinotoimiston ja Kelan Helsingin vakuutuspiirin yhteistoimintamalli. Heinäkuuhun 2014 mennessä Helsingin TYP:ssa oli ollut noin 13 300 asiakkuutta. Niistä päättäneitä asiakkuuksia oli noin 9 100 ja meneillään olevia asiakkuuksia noin 3 800. (TYPPI-asiakaspalvelujärjestelmä 2014.) Yhteensä pitkäaikaistyöttömiä työnhakijoita oli heinäkuussa 2014 Helsingissä 11 011 (Työ- ja elinkeinoministeriö 2014b).

Seuraavaksi kuvataan, millainen Helsingin TYP:n palveluprosessin rakenne oli tutkimuksessa tarkasteltavien palveluprosessien aikana. Työvoiman palvelukeskuksilla oli yhteisiä piirteitä pitkäaikaistyöttömien ja vaikeasti työllistyvien työllistymisen tukemisen parantamiseksi. Samalla toimipisteissä näkyivät paikalliset ratkaisut ja toimintastrategiat. Helsingin TYP:ssa palveluprosessi alkoi asiakkaan ohjauksella yleisimmin työ- ja elinkeinotoimistosta tai sosiaalitoimesta työvoiman palvelukeskukseen lähettävän tahon tekemän palvelutarvearvion perusteella. TE-toimisto saattoi ohjata asiakkaan työvoiman palvelukeskukseen, jos asiakas tarvitsi työmarkkinoille kuntoutuakseen julkisten työvoimapalvelujen rinnalla kunnan järjestämistä olevia sosiaali- ja terveystieteiden palveluja. Sosiaalitoimi saattoi ohjata asiakkaan työvoiman palvelukeskukseen, jos asiakas tarvitsi työmarkkinoille kuntoutuakseen kunnan sosiaali- ja terveystieteiden palvelujen rinnalla TE-toimiston järjestämistä olevia julkisia työvoimapalveluja. Myös Kela saattoi toimia ohjaavana tahona. (Työvoiman palvelukeskus 2010.)

Palveluprosessi oli jaettu selvittely- ja aktivointivaiheisiin. Asiakkaan palveluprosessista vastasivat hänen vastuuvirkailijansa eli työ- ja elinkeinohallinnon asiantuntija yhdessä sosiaalityöntekijän tai sosiaaliohjaajan kanssa. Selvittelyvaiheen tavoitteena oli kartoittaa asiakkaan tilanne ja työnhakutaidot laaja-alaisesti. Työvoiman palvelukeskuksissa oli vahvistunut käsitys siitä, että pelkästään erilaisten keskustelujen ja kartoitusten tekeminen ei ollut riittänyt asiakkaan työmotivaation, työ- ja toimintakyvyn sekä työmahdollisuuksien todelliseen arviointiin. Tämän vuoksi asiakkaat pyrittiin saamaan mahdollisimman nopeasti toimenpiteisiin. (Arnkil ym. 2008, 250.) Selvittelyvaiheen aikana ja tarvittaessa aktivointivaiheessa asiakas ohjattiin TYP:n työterveyshoitajalle terveystarkastukseen. Selvittelyvaihe kesti pääsääntöisesti yhdestä kolmeen kuukauteen. Sen aikana vastuutyöpari teki asiakkaan kanssa johtopäätökset selvittelyjaksosta, ja laati asiakkaan kanssa ensimmäisen suunnitelman. Asiakkuus TYP:ssa voitiin päättää selvittelyvaiheessa, mikäli asiakkaan palvelutarpeena ei ollut TYP:n moniammatillinen palvelu tai hän ei ollut saapunut varatuille ajoille eikä ollut sitoutunut suunnitelmiin elämäntilanteensa muuttamiseksi. (Helsingin työvoiman palvelukeskus 2014.)

Aktivointivaiheen aikana asiakkaalle tarjottiin aktivointi- tai työllistymissuunnitelmassa sovitut palvelut. Mikäli asiakastapaamiset osoittivat, että asiakkaalla oli työllistymiseen liittyviä terveydellisiä esteitä ja/tai osatyökykyisyyttä, arvioitiin tarvetta TYP:n vastuutyöparin, työterveyshoitajan, psykologin ja Kela-virkailijan yhteistyölle. Asiakkuus Helsingin TYP:ssa päättyi, kun asiakkaalle löytyi jokin pitkäkestoinen ratkaisu tai hänen elämäntilanteensa muuttui esimerkiksi äitiys- tai vanhempainvapaan alkaessa tai asiakkaan aloittaessa ase-/siviilipalveluksen. Asiakas voitiin ohjata TE-toimistoon silloin, kun hänen työkyky ja työmarkkinavalmiudet olivat parantuneet, eikä hän hyötynyt enää TYP:n palveluista. Asiakas, joka ei kiinnittynyt palveluihin, ei saapunut varatuille ajoille eikä sitoutunut suunnitelmiin elämäntilanteensa muuttamiseksi, ohjattiin sosiaalitoimeen. Myös asiakkaat, jotka olivat huonokuntoisia ja jotka eivät halunneet hoitoon, mutta eivät ilman hoitoa kyenneet elämäntilanteensa muuttamiseen ja osallistumaan työhön kuntouttaviin toimenpiteisiin, ohjattiin sosiaalitoimeen. Asiakas voitiin myöhemmin ohjata uudelleen sosiaalitoimesta työvoiman palvelukeskukseen, jos hänen tilanteessaan oli todennettavissa sellainen muutos, että hänellä oli kykyä ja halua osallistua ja sitoutua TYP:ssa tarjottaviin toimenpiteisiin. (Helsingin työvoiman palvelukeskus 2014.)

4.3 Rekisteritutkimus – palveluprosessit tietojärjestelmään dokumentoituina

Tämä tutkimus on rekisteritutkimus, jossa tarkastellaan palveluprosesseja tietojärjestelmään dokumentoidun tiedon avulla. Tutkimuksen rekisteriaineisto perustuu työvoiman palvelukeskuksessa toimineiden sosiaalityöntekijöiden, sosiaaliohjaajien, työterveyshoitajien, Kelan virkailijoiden sekä TE-toimiston asiantuntijoiden ja psykologien tekemiin rekisterimerkintöihin TYPPI-asiakaspalvelujärjestelmään. Järjestelmä on työ- ja elinkeinohallinnon, kunnan ja Kelan yhteinen asiakastyön seurantajärjestelmä, jonka tarkoituksena on TYP:n asiakastyön tukeminen sekä asiakaspalvelun ja asiakkaiden palveluprosessien seuranta (Työvoiman palvelukeskus 2013a; HE 183/2014). Kiinnostus kohdistuu palveluprosessien tutkimiseen rekisteritiedon tuottaman yhtenäisen tiedon avulla, joka tuottaa myös numeerista tietoa (kuinka paljon) tutkittavasta ilmiöstä. Jatkossa TYPPI-asiakaspalvelujärjestelmästä käytetään lyhennettyä nimitystä TYPPI-järjestelmä tai järjestelmä.

Rekisteritutkimus on tutkimusta, jossa rekisteritietoja käytetään joko yhtenä osana tai ainoana tieteellisen tutkimuksen aineistona (Räisänen & Gissler 2012, 62). Rekisteritutkimuksen aineistojen erityispiirre on se, että rekistereihin kerättyä tietoa ei ole alun perin kerätty tutkimuskäyttöä varten vaan muuhun tarkoitukseen, kuten hallinnollisia toimia tai tilastollisia tarkoituksia varten. Tämä erottaa rekisteritutkimuksen muusta kvantitatiivisesta tutkimuksesta. Kvantitatiivisten menetelmien juuret ulottuvat ensimmäisiin väestölaskentoihin sekä tilastotoimen ja tilastotieteen historiaan. Rekisteritietojen käyttö yhteiskuntatutkimuksessa on yhtä vanhaa muun kvantitatiivisen tutkimuksen kanssa. (Valkonen, Koskinen & Martelin 1998, 14–15; Rajavaara 2007, 83; Rekisteritutkimuksen tukikeskus 2014.) Varhaisimmat esimerkit rekistereihin perustuvista tutkimuksista ja selvityksistä löytyvät 1600-luvulta Englannista (Virmasalo 2002, 33).

Suomessa rekisteritietoja on kerätty 1700-luvulta alkaen, jolloin kerättiin väestönmuutoksiin liittyviä tietoja muun muassa synnytyksistä, kuolemista ja avioliitoista. Ensimmäisiin sähköisiin terveysrekistereihin, kuten syöpärekisteriin, on kerätty tietoja 1950-luvulta alkaen. (Gissler & Haukka 2004, 113.) Sosiaalihuollossa rekisteritietojen keruu alkoi 1960-luvun alussa, jolloin Eläketurvakeskus aloitti eläketietojen keruun ja Kela perusti rekisterin sairausvakuutuksen korvauksista (Sihvonen & Gissler 2005, 514–515). Ensimmäinen kansallisen tason sosiaalihuollon rekisteri oli Stakesin perustama toimeentulorekisteri vuonna 1985

(Gissler & Haukka 2004, 115). Nykyisin Suomessa on monia rekisterinpitäjiä ja rekistereitä, joihin kerätään henkilötietoja tilastointia ja hallinnollisia tarkoituksia varten (Räisänen & Gissler 2012, 62).

Rekisteritutkimukset olivat Suomessa suhteellisen harvinaisia 1990-luvun lopulle saakka. Huolimatta niiden tutkimuskäytön lisääntymisestä, ovat rekisteritiedot vielä 2000-luvulla olleet alikäytössä tutkimuksessa. Tietotekniikan kehittyminen on parantanut mahdollisuuksia käyttää rekisteriaineistoja tutkimuksessa. Rekisterien tutkimuskäytön lisääntyessä on tietojen luotettavuuteen ja täydellisyyteen kiinnitetty aikaisempaa enemmän huomiota (Valkonen ym. 1998, 17; Sihvonen & Gissler 2005, 514). Suomalaisten rekisteritietojen kattavuus ja laatu on todettu hyväksi, mikä on Sari Räisänen ja Mika Gisslerin (2012, 62) mukaan tärkein edellytys rekisteritietojen tutkimuskäytölle. Erillislainsäädäntö mahdollistaa rekisterien keruun ja hyödyntämisen tutkimuksen teossa (Sihvonen & Gissler 2005, 514). Henkilötietolaki (523/1999) säätelee rekisteritietojen käyttöä ja luovutusta. Käytetyimpien rekistereiden rekisteritietojen luovutusta säätelevät lisäksi laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999) ja tilastolaki (280/2004). (Räisänen & Gissler 2012, 64.)

Rekisteriaineistoihin perustuvien tutkimusten etuna on se, että niissä ei ole osallistumis- tai vastausaktiivisuuteen liittyviä ongelmia (Raitasalo & Holmila 2012, 58). Varsinkin työttömiä koskevissa tutkimuksissa on usein ongelmana suuri kato (Ervasti 2004, 304). Lisäksi rekistereiden etuna tutkimuskäytössä on se, että ne sisältävät paljon tietoa. TYPPI-järjestelmään on kirjattu laajasti tietoa työttömien aktivointiprosesseista. Järjestelmästä voidaan koota erilaisia raportteja, joilla seurataan esimerkiksi virkailijoiden asiakastapaamisten määriä, asiakkuuksien kestoa ja kuntakohtaisia asiakkuuksia. Järjestelmään kirjattiin vuonna 2013 noin 53 000 asiakastapaamista ja yhteensä yli 140 000 palvelutapahtumaa yli 26 000:lle eri asiakkaalle (HE 183/2014). Helsingin TYP:ssa rekisterimerkintöjen laadinta on noudattanut työvoiman palvelukeskusten valtakunnallisia ohjeistuksia ja Helsingin työvoiman palvelukeskuksen ohjeita kirjaamiskäytännöistä.

Tutkimusetiikka on huomioitu tutkimuksen tiedonhankinnassa ja tutkittavien suojaan liittyvissä kysymyksissä. Tieteellisessä tutkimuksessa henkilörekisterin käytön tulee perustua asianmukaiseen tutkimussuunnitelmaan, ja tutkimuksella tulee olla vastuullinen johtaja tai siitä vastaava ryhmä (henkilötietolaki 523/1999). Tutkimuslupaa TYPPI-järjestelmän tutkimuskäyttöä varten haettiin kaikilta Helsingin työvoiman palvelukeskuksen emo-organisaatioilta.

tioilta. Työ- ja elinkeinoministeriö myönsi luvan kerätä tutkimukseen tietoja TYPPI-järjestelmän sisältämistä työ- ja elinkeinohallinnon asiakastiedoista, Kelan tutkimusosasto myönsi tutkimusluvan järjestelmän Kelan Helsingin vakuutuspiirin asiakastietoihin ja Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen asiakastietojen käsittelyyn. Valmistuneen julkaisun toimittaminen rekisterinpitäjille on usein lupien myöntämisen ehtona, niin tässäkin tutkimuksessa.

Rekisteritutkimuksissa käytetään yksittäisten henkilöiden tietoja, mutta ei varsinaisesti olla kiinnostuneita yksittäisistä henkilöistä. Tutkittavien suostumusta ei useimmiten tarvita tilanteissa, joissa tiedot kerätään rekistereistä ja asiakirjoista ilman, että tutkittaviin ollaan yhteydessä. Luvan rekisteritietojen tutkimuskäyttöön myöntää pääsääntöisesti rekisteristä vastaava viranomaisena. (Rekisteritutkimuksen tukikeskus 2014.) Tietosuojasta huolehtiminen on edellytys rekisteritietojen tutkimuskäytölle. TYPPI-järjestelmän tutkimuskäytössä huolehdittiin tietosuojan ja tietoturvan toteutumisista. Aineisto kerättiin TYP:ssä lukitussa tilassa sijaitsevalla tietokoneella, jonka käyttö edellytti henkilökohtaista käyttäjätunnusta. TYPPI-järjestelmään kirjaututtiin henkilökortilla ja salasanaalla, jonka avulla järjestelmän käyttäjä tunnistettiin. Aineisto ei sisällä asiakkaiden tunnistetietoja, kuten nimiä tai henkilötunnuksia tai muuta yksityiskohtaista tietoa, joiden avulla yksilöt olisivat tunnistettavissa. Kelalta saatuun tutkimusaineiston käyttöluupaun on kirjattu velvoite tutkimusaineiston hävittämisestä tutkimuksen valmistuttua.

4.4 Aineiston keruu TYPPI-asiakaspalvelujärjestelmästä

Perusjoukon kartoitus aloitettiin helmikuussa 2014. Perusjoukko muodostui Helsingin työvoiman palvelukeskuksen kaikista päätyneistä palveluprosesseista (asiakkuuksista), jotka olivat toteutuneet vuosina 2007–2013 kestäen *yli kolme vuotta*. Tutkimukseen haluttiin saada mahdollisimman pitkä aikajänne palveluprosessien tarkasteluun. TYPPI-järjestelmä on ollut käytössä vuodesta 2007 alkaen, joten sitä edeltäviä kattavia tietoja palveluprosesseista ei ollut rekisteristä saatavilla. Aineiston keruun alkaessa alkuvuodesta 2014, oli luontevaa rajata palveluprosessien tarkastelu-aika päätymään vuoteen 2013. Päätyneitä asiakkuuksia oli järjestelmässä 25.2.2014 yhteensä 8 626. Luku pitää sisällään sekä alle että yli kolme vuotta kestäneet asiakkuudet. Lista päätyneistä asiakkuuksista päivittyy TYPPI-jär-

jestelmään päivittäin, joten sen hetkisistä päättyneistä asiakkuuksista luotiin taulukko Microsoft Excel 2010 -ohjelmaan. Tutkittavat henkilöt yksilöitiin numerotunnuksilla. Maalis- ja huhtikuussa 2014 laskettiin Excel-tilauksesta jokaisen palveluprosessin kesto, ja poimittiin perusjoukkoon kuuluvat jäsenet. Perusjoukkoon kuuluvia asiakkuuksia oli 770. Tämä oli 8,9 prosenttia kaikista 25.2.2014 mennessä TYPPI-järjestelmään kirjatuista päättyneistä asiakkuuksista.

Aineisto kerättiin TYPPI-järjestelmän Asiakkaan perustiedot -sivulta, Tilanne/palvelu-sivun taulukoista sekä suunnitelma-arkistosta. Tilanne/palvelu-sivun taulukon tarkoitus on näyttää asiakkaan palvelutilanteen kokonaisuus: mitä palveluja on suunniteltu, mitä palveluprosessissa on tapahtunut ja mihin palveluihin asiakas on osallistunut. Suunnitelma-arkistoon tallennetaan asiakkaan kanssa allekirjoitetut suunnitelmat. (Työvoiman palvelukeskus 2013b.) Rekisteriaineistojen antama kuva tutkittavasta ilmiöstä perustuu tutkijan tekemiin käsitelmäärittelyihin, luokitteluihin ja muihin ratkaisuihin (Hämäläinen 1998, 109). Seuraavaksi kuvataan, millaisia muuttujia TYPPI-järjestelmän sisältämistä tiedoista luotiin, ja millaisia rajoituksia tehtiin.

Sosiodemografiset taustamuuttujat. Taustamuuttujat luotiin TYPPI-järjestelmän Asiakkaan perustiedot -sivulta poimittavista tiedoista: sukupuoli, syntymäaika, äidinkieli, peruskoulutus ja koulutus. Ikä laskettiin syntymävuoden mukaan asiakkaaksi tulovuodesta ja luokiteltiin kuuteen ikäryhmään. Äidinkieleksi luokiteltiin suomi, ruotsi tai muu. Muu-luokkaan yhdistettiin kaikki vieraat kielet. Asiakkaan koulutustaso luokiteltiin viiteen ryhmään: ei-koulutusta, keskiasteen koulutus, korkea-asteen koulutus, ei-määriteltävissä tai koodi ei-käytössä. Ei-määriteltävissä -koodi perustuu järjestelmän koodeihin, joissa koulutus tai koulutusaste ovat tuntemattomia. Koodia käytetään yleisesti muualla kuin Suomessa koulutuksen suorittaneiden asiakkaiden kohdalla. Ammatti- ja tehtävänimiketiedot rajattiin aineiston ulkopuolelle. Tietojen käyttö olisi vaatinut ammattien ja tehtävänimikkeiden luokittelun suurempiin kokonaisuuksiin, mikä olisi ollut liian työlästä järjestelmän sisältäessä satoja ammatti- ja tehtävänimikkeitä.

Palveluprosessit ja palvelut. Palveluprosessien alkamista ja päättymistä kuvaavat muuttujat kerättiin asiakkaiden perustiedoista: milloin asiakkuus Helsingin työvoiman palvelukeskuksessa on alkanut ja päättynyt, mistä asiakas on ohjattu TYP:n asiakkaaksi, mikä on ollut pääasiallinen toimeentulo asiakkuuden alkaessa ja päättyessä sekä mikä on asiakkuuden

päättymisyy. Asiakkaiden palveluprosessit jaettiin ja luokiteltiin kahteen ajan mukaan mää-
räytyvään luokkaan: palveluprosessien alle kolme vuotta kestäneeseen ajanjaksoon ja yli
kolme vuotta kestäneeseen aikaan. Palveluprosesseja kuvaavat muuttujat sisältävät tietoa
asiakkaille laadituista suunnitelmista, tapaamisista ja yhteydenotoista sekä palveluista joita
asiakkaille on tarjottu ja niiden toteutusta. Palveluista muodostetut muuttujat perustuvat
TYPPI-järjestelmän palveluvalikkoon. Palvelut jaoteltiin kahteen kokonaisuuteen: työllisty-
mistä edistäviin palveluihin ja työhön kuntouttaviin palveluihin. Työllistymistä edistäviin
palveluihin luokiteltiin työllistymistä edistävät TE-hallinnon palvelut, koulutuspalvelut ja
työhönvalmennus. Työhön kuntouttaviin palveluihin luokiteltiin täydentävät sosiaalitoimen
palvelut, Kelan palvelut, terveyspalvelut, kuntouttava työtoiminta, vammaisten henkilöiden
työllistymistä tukeva toiminta, eläkeselvitys ja mielenterveys- ja päihdepalvelut.

Palvelujen toteumat. Palvelujen toteumia kuvaavat muuttujat perustuvat TYPPI-järjestel-
män Palvelun tila -valikkoon. Palvelun tilaa eli toteumaa kuvataan järjestelmässä eri väreillä
Tilanne/palvelu-sivun taulukossa (kuvio 1), joka näyttää asiakkaan palvelujen ja toimenpi-
teiden kokonaisuuden yhdellä sivulla. Vihreä väri kuvaa toteutunutta palvelua, keltainen me-
neillään olevaa, valkoinen suunniteltua, musta ei-toteutunutta, punainen keskeytynyttä, sini-
nen sovitusti keskeytynyttä palvelua ja ruskea muualla kuin TYP:ssä jatkuvaa palvelua.
Tässä tutkimuksessa yhdistettiin sovitusti keskeytyneet -palvelut ja toteutuneet palvelut. Esi-
merkiksi kuntouttava työtoiminta voi keskeytyä sovitusti asiakkaan aloittaessa työvoima-
koulutuksen. Palvelujen kesto rajattiin tutkimuksen ulkopuolelle, sillä niiden laskeminen
manuaalisesti olisi ollut liian työlästä perusjoukon suuruuden vuoksi.

Tapaamiset ja yhteydenotot. Tapaamiset ja yhteydenotot näkyvät järjestelmässä samalla si-
vulla muiden palvelujen kanssa ja noudattavat samaa väriluokitusta. Muuttujia luotiin toteu-
tuneiden ja ei-toteutuneiden-tapaamiskertojen ja yhteydenottojen määristä. Yhteydenottoi-
hin kirjataan asiakkaan ja virkailijan väliset oleellista asiaa sisältävät yhteydenotot, kuten
puhelut ja päivystysluonteiset käynnit. Tapaaminen/ohjaus-otsikolla merkitään kaikki tapaa-
miset, joissa asiakkaan vastuuvirkailija/-työpari ja asiakas ovat läsnä. Verkosto-/yritysyh-
teistyö-palveluun kirjataan tapaamiset ja muu yhteydenpito yhteistyötahojen kanssa aina kun
mukana on ulkopuolinen asiantuntija, vaikka asiakas itse ei olisikaan mukana. (Työvoiman
palvelukeskus 2013b.) Tapaamisista ja verkosto-/yritysyhteistyön tapaamisista luotiin yhtei-
nen muuttuja. Yritysyhteistyötä sisältäviä tapaamisia on TYP:ssa vähän.

<u>Palvelu</u>	<u>Suun. alk</u>	<u>Suun. lop</u>	<u>Tot. alk</u>	<u>Tot. lop</u>	Asia	Tarkenne	<u>Tila</u>
Tapaaminen/ohjaus	31.10.2013	31.10.2013		31.10.2013	Lähetetty 7.10.13 asiakkaalle		toteutunut
Tapaaminen/ohjaus	26.09.2013	26.09.2013			Lähetetty 23.8.13 kutsu tapaam		ei toteutunut
Kuntouttava työtoiminta	03.09.2013	03.09.2013			ASIAKAS EI SAAPUNUT VARATULLE	haastattelu	ei toteutunut
Verkosto-/yritysyhteistyö	15.08.2013	15.08.2013		15.08.2013	Yhteispalaveri Malmin psyk.pol		toteutunut
Tapaaminen/ohjaus	11.01.2013	11.01.2013		11.01.2013	Lähetetty 2.1.13 kutsu sos.tt:		toteutunut
Tapaaminen/ohjaus	23.08.2012	23.08.2012			Verkostopalaveri Malmin psykia		keskeytyi sovituksi
Yhteydenotto	23.05.2012	23.05.2012	23.05.2012	23.05.2012			toteutunut
Verkosto-/yritysyhteistyö	11.05.2012	11.05.2012	11.05.2012	11.05.2012	Verkostotapaaminen psyk	Malmin	ei toteutunut
Kuntouttava työtoiminta	02.05.2012	21.08.2012		23.05.2012	Kuntouttavan työtoiminnan jaks	Uusix	keskeytyi

KUVIO 1. Esimerkki TYPPI-asiakaspalvelujärjestelmän Tilanne/palvelu-sivusta. Näkymä kuvaa yhden asiakkaan palveluprosessia ajalla 2.5.2012–31.10.2013.

Suunnitelmat. Vuodesta 2010 alkaen asiakkaille on laadittu ainoastaan työllistymissuunnitelmia tai sitä korvaavana suunnitelmana aktivointisuunnitelmia. Työllistymissuunnitelmaan on sisällytetty aikaisempi yksilöity työnhakusuunnitelma. (Terävä ym. 2011, 39.) Aineiston tarkastelun sijoittuessa ennen ja jälkeen vuonna 2010 laadittuihin suunnitelmiin, luokiteltiin aineisto vuodesta 2010 käytössä olleiden suunnitelmatyyppien mukaisesti. Asiakkaille laadittuja aktivointi- ja työllistymissuunnitelmia tarkastelevia muuttujia luotiin laadittujen suunnitelmien määrästä palveluprosessien kestäessä alle ja yli kolme vuotta, suunnitelmatyypeistä, palveluprosessien aikana laadittujen ensimmäisten ja viimeisten suunnitelmien laadinta-ajankohdista sekä suunnitelmiin kirjatuista tavoitteista ja palveluista.

Suunnitelmien tavoitteet. Kuntouttavan työtoiminnan lain mukaan aktivointisuunnitelmaan tulee kirjata asiakkaalle tarjottavat palvelut, jotka voivat olla työtarjouksia, muita julkisia työvoimapalveluja, kuntouttavaa työtoimintaa, muita sosiaalipalveluja sekä terveys-, kuntoutus- ja koulutuspalveluja. Helsingin TYP:ssa palvelujen lisäksi suunnitelmaan kirjataan palveluprosessille tavoitteet, jotka asetetaan yhdessä asiakkaan kanssa suunnitelman voimaolon ajalle. Tavoitteet pyritään laatimaan mahdollisimman konkreettisiksi, jotta niiden

avulla pystytään arvioimaan palveluprosessin etenemistä. Suunnitelmien tavoitteet jaettiin sosiaali- ja työvoimapolitiittisiin tavoitteisiin. Sosiaalipoliittisiin tavoitteisiin luokiteltiin asiakkaiden elämänhallinnan parantamiseen, kuntoutumiseen ja työkyvyn selvittämiseen ja parantamiseen liittyvät tavoitteet. Työvoimapolitiittisiin tavoitteisiin luokiteltiin työllistymiseen ja koulutuksiin tähtäävät tavoitteet sekä työ- ja elinkeinohallinnon työllistymistä edistävien palvelujen tarjoamiseen liittyvät tavoitteet.

4.5 Menetelmät

Tutkimus on kuvaileva, jossa lisätään tietoa Helsingin TYP:n pitkään kestäneistä palveluprosesseista ja kootaan niistä yleiskuva. Kuvaileva tutkimus dokumentoi ilmiöistä, kuten tapahtumista tai prosesseista, keskeisiä, kiinnostavia piirteitä tai esittää niistä tarkkoja kuvauksia. Kuvailevan tutkimuksen avulla voidaan kuvata, minkälainen tutkimuksen kohteen ilmiö on tai kuinka yleisestä ilmiöstä on kyse. Kuvaileva tutkimus vastaa muun muassa kysymyksiin mikä, kuka, millainen, missä, milloin ja kuinka paljon. Kuvailevia tutkimuksia voivat olla esimerkiksi mielipidetiedustelut ja erilaiset tilastaselvitykset, ja ne voivat kuvata ilmiötä joko tietyinä hetkenä tai pidemmän ajan kuluessa. (Heikkilä 2001, 14; Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2009, 139; Nummenmaa, Holopainen & Pulkkinen 2014, 17.)

Kysymykset millainen, milloin ja kuinka paljon olivat keskeisiä tässä tutkimuksessa. Millaisia tunnuspiirteitä palveluprosesseihin liittyi? Milloin-kysymys oli keskeinen palveluprosessien kahta ajallista seurantajaksoa vertailtaessa. Kuinka paljon -kysymykset olivat olennaisia määrällisessä tarkastelussa, kuten kuinka suuresta joukosta oli kyse, joilla palveluprosessi kesti kauemmin kuin kolme vuotta. Tutkimuksessa oltiin erityisen kiinnostuneita kuvaamaan palveluprosesseja numeerisen tiedon pohjalta. Tämän vuoksi käytettiin kvantitatiivista tutkimusmenetelmää, jonka avulla selvitettiin lukumääriin ja prosentiosuuksiin liittyviä kysymyksiä (Heikkilä 2014). Kvantitatiivinen tutkimus vaatii laajan aineiston tulosten luotettavuuden, tarkkuuden ja yleistettävyyden varmistamiseksi (Heikkilä 2014). Perusjoukon suuruus oli riittävä mahdollistaakseen kvantitatiivisen tutkimusmenetelmän käytön.

Aineiston analyysissä käytettiin kuvailevaa tilastoanalyysia. Yhteiskuntatieteissä tehdään usein ero kuvailevan analyysin ja selittävän analyysin välille (Kvantitatiivisten menetelmien tietovaranto 2017). Toisaalta kuvailevan ja selittävän tutkimuksen erottaminen voi joskus

olla vaikeaa, eikä aina tarpeellistakaan (Ruonavaara 2011). Tutkimuksen teossa TYPPI-järjestelmästä on helpointa poimia tietoa kuvailevaa analyysia varten. Järjestelmästä poimittavien tietojen avulla voidaan vastata esimerkiksi kuinka paljon -kysymyksiin, kuten kuinka moni asiakas on saanut palkkaa palveluprosessin päättyessä, tai kuinka moni on osallistunut kuntouttavaan työtoimintaan. Selittävä analyysi, jossa haetaan vastauksia miksi-kysymyksiin, on huomattavasti vaikeampaa laatia järjestelmän sisältämästä rekisteritiedosta. Syy-seuraussuhteiden selvittämiseksi tarvittaisiin rekisteriaineiston rinnalle muita aineistonkeruumenetelmiä tai teoriaa, jonka avulla syy-seuraussuhteita selitettäisiin.

Analyysissa laskettiin muuttujien frekvenssejä, jakaumatietoja ja keskilukuja. Suuri osa muuttujista oli laatueroasteikollisia. Yrjö Palosuon (2009, 63) mukaan tyypillistä sekundaariaineistoille on se, että kvantitatiivisia luokituksia saadaan yleensä vain joihinkin muuttujiin. Aineiston kuvailussa keskeinen menetelmä oli frekvenssien eli havaintojen lukumäärän laskeminen, joka on laatueroasteikolla suoritettujen mittausten yksi tärkeimpiä kuvailevia tilastollisia menetelmiä (Nummenmaa 2009, 60). Muuttujien yksiulotteisten frekvenssijakaumien lisäksi laskettiin kahden kategorisen muuttujan välisiä yhteisjakaumia. Ristiintaulukoimalla selvitettiin, oliko muuttujien jakaumissa eroja taustamuuttujien eri luokissa, tulomuodoissa eli etuoksissa, tulokanavissa ja palveluprosessien päättymissyissä. Laatueroasteikollisten muuttujien arvojen tyypillistä suuruutta kuvattiin moodin eli jakaumassa useimmin esiintyvän havaintoarvon avulla. Järjestysasteikollisten muuttujien sijaintilukuna käytettiin mediaania eli jakauman suuruusjärjestyksessä keskimmäistä havaintoa. (Nummenmaa 2004, 55.) Tutkimusaineisto käsiteltiin ja analysoitiin IBM SPSS 22 -tilasto-ohjelmalla. Microsoft Excel 2010 -ohjelmaa käytettiin lisänä päivämäärämuuttujien ja keskilukujen laskemisessa. Tuloksia havainnollistetaan taulukoiden avulla.

5. AKTIVOINNIN TOTEUTUMINEN PALVELUJÄRJESTELMÄSSÄ

Tässä luvussa esitetään tutkimuksen tulokset. Ensiksi kuvaillaan TYP:n asiakkaina pitkään olleita henkilöitä sosiodemografisten taustatietojen mukaan, ja esitetään palveluprosessien päättymissytyt. Tämän jälkeen tarkastellaan, mihin palveluihin perusjoukkoon kuuluvat henkilöt olivat TYP-asiakkuutensa aikana osallistuneet, ja mihin päättymissyihin heidän palveluprosessinsa olivat päättäneet. Tämän jälkeen esitetään palveluprosessien rakenteisiin, kuten asiakastapaamisiin ja asiakkaille laadittuihin suunnitelmiin, liittyviä tuloksia. Lopuksi tarkastellaan työllistymiseen ja muuttumattomaan tilanteisiin päättäneiden palveluprosessien yhdenmukaisuuksia ja eroja.

5.1 Pitkään aktivoinnin piirissä olleet työttömät ja palveluprosessien päättymissytyt

Perusjoukon (N = 770) asiakkaista äidinkielenään suomea puhuvia oli valtaosa: 83 prosenttia. Ruotsinkielisten osuus oli kaksi prosenttia. Muuta kuin suomea tai ruotsia äidinkielenään puhuvia vieraskielisiä asiakkaita oli 15 prosenttia. Kotimaankielisistä (68 %) ja vieraskielisistä (64 %) asiakkaista suurin osa oli miehiä. Helsingin työvoiman palvelukeskuksen asiakkaista kaksi kolmasosaa on ollut miehiä, joten sukupuolijakaumassa ei ollut eroa pitkään ja lyhyemmän aikaa asiakkaina olleiden välillä. Palveluprosessin alkaessa asiakkaat olivat tyypillisimmin 45–54-vuotiaita (taulukko 2). Ainoastaan yksi perusjoukon henkilöistä oli yli 60-vuotias asiakkuuden alkaessa. Eniten asiakkaiksi oli ohjattu vuonna 1959 syntyneitä.

TAULUKKO 2. Asiakkaiden (N = 770) ikäjakauma palveluprosessien alkamisvuosina, %

Asiakkaiden ikäryhmät	Palveluprosessien alkamisvuodet TYP:ssa			
	2007 (n = 297)	2008 (n = 204)	2009 (n = 147)	2010 (n = 122)
Alle 25-vuotiaat	5	5	16	17
25–34-vuotiaat	19	12	16	20
35–44-vuotiaat	30	29	21	26
45–54-vuotiaat	37	39	35	33
55–60-vuotiaat	10	16	12	4

TE-toimisto oli ohjannut valtaosan asiakkaita työvoiman palvelukeskukseen (77 %). Sosiaalitoimesta ohjattuja asiakkaita oli 22 prosenttia, mikä oli vähän suhteessa TE-toimistosta ohjattujen henkilöiden määrään. Muualta asiakkaiksi tulleiden osuus oli ainoastaan yksi prosentti, joten heitä ei ole erikseen huomioitu tulosten tarkastelussa. Suhteellisesti tarkasteltuna TE-toimisto oli ohjannut vanhempia asiakkaita työvoiman palvelukeskukseen kuin sosiaalitoimi (taulukko 3).

TAULUKKO 3. Asiakkaiden ikäjakauma (N = 770) palveluprosessien alkamisvuosina tulokanavan (TE-toimisto ja sosiaalitoimi) mukaan, %

Asiakkaiden ikäryhmät	Palveluprosessien alkamisvuodet TYP:ssa ja tulokanavat							
	2007		2008		2009		2010	
	TE- toim.	Sos.- toimi	TE- toim.	Sos.- toimi	TE- toim.	Sos.- toimi	TE- toim.	Sos.- toimi
Alle 25-vuotiaat	4	8	4	9	18	9	18	15
25–34-vuotiaat	13	34	6	29	14	23	21	15
35–44-vuotiaat	29	31	30	24	19	29	24	35
45–54-vuotiaat	43	18	44	22	37	31	32	35
55–60-vuotiaat	12	3	17	16	13	9	5	0

Suurimmalla osalla asiakkaista (49 %) peruskoulutuksena oli ylempi perusaste eli keski koulu tai peruskoulu (taulukko 4). Hieman yli puolelta (52 %) puuttui peruskoulutuksen jälkeinen koulutus. Koulutuksen puuttuminen oli jonkin verran yleisempää sosiaalitoimesta ohjattujen (57 %) kuin TE-toimistosta ohjattujen (50 %) keskuudessa. Sukupuolien välillä ei ollut eroa: koulutus puuttui hieman yli puolelta miehistä ja naisista. Yleisimmin koulutus puuttui 45–54-vuotiailta. Vieraskielisistä asiakkaista koulutus puuttui 28 prosentilta. Lisäksi 43 prosentilla vieraskielisistä koulutus ei ollut määriteltävissä tai koodi ei ollut käytössä. Asiakkaiden koulutustasossa ei ollut suuria eroja tulokanavien välillä. TE-toimistosta ohjatuilla asiakkailla keskiasteen koulutus oli neljällä prosentilla enemmän ja korkea-asteen koulutus kahdella prosentilla enemmän kuin sosiaalitoimesta ohjatuilla asiakkailla. Keskiasteen koulutuksen suorittaneita asiakkaita oli joka kolmas (33 %). Korkea-asteen koulutus oli ainoastaan neljällä prosentilla (30 henkilöä), joista naisia oli alle puolet (40 %). Korkeakoulutettuja ja keskiasteen koulutuksen suorittaneita oli eniten 45–54-vuotiaiden ikäryhmässä. Korkeakoulutetuista joka viides oli vieraskielinen. Aikaisemmin nyt jo lakkautettu Kluuvin TE-toimisto palveli korkeasti koulutettuja työttömiä Helsingissä, mikä osittain selittää korkeakoulutettujen asiakkaiden vähäistä määrää.

TAULUKKO 4. Asiakkaiden (N = 770) koulutus sukupuolen mukaan, %

Koulutus	Miehet	Naiset	Kaikki
Perusasteen koulutus			
Kansakoulu	26	21	24
Keskikoulu	9	10	9
Peruskoulu	41	36	39
Muu yleissivistävä koulutus	4	9	6
Tieto peruskoulutuksesta puuttui	4	2	3
Perusasteen jälkeinen koulutus			
Ei koulutusta	51	53	52
Keskiaste	35	29	33
Korkea-aste	3	5	4
Koulutus tuntematon	6	7	6
Tieto koulutuksesta puuttui	4	7	5

Asiakkuuden alkaessa työmarkkinatukea saaneiden osuus oli suurin: 61 prosenttia (taulukko 5). Toimeentulotukea ensisijaisena etuutena saaneita oli 32 prosenttia. TYPPI-järjestelmään kirjataan ensisijainen etuus asiakkuuden alkaessa. Työmarkkinatukea saaneiden joukossa oli henkilöitä, jotka lisäksi olivat saaneet toimeentulotukea. Tässä yhteydessä toimeentulotukea saaneilla tarkoitetaan ainoastaan henkilöitä, joilla ei ole ollut toimeentulotukeen nähden ensisijaisia etuuksia asiakkuuden alkaessa. Toimeentulo määrittyi selkeästi tulokanavan mukaan. TE-toimistosta työvoiman palvelukeskukseen ohjatuista asiakkaista suurin osa (69 %) oli työmarkkinatuen saajia. Toimeentulotukea ensisijaisena etuutena saaneita oli 25 prosenttia. Sosiaalitoimesta ohjatuilla yli puolella (58 %) oli ensisijaisena etuutena toimeentulotuki. Työmarkkinatuen saajia sosiaalitoimesta ohjatuista oli 34 prosenttia. Palveluprosessien päättyessä suurimmalla osalla asiakkaista (45 %) oli tavoitteiden vastaisesti ensisijaisena toimeentulona toimeentulotuki. Toimeentulotuen saajien määrä oli lisääntynyt palveluprosessien aikana 13 prosentilla. Vastaavasti työmarkkinatukea saaneiden osuus oli vähentynyt jopa 43 prosenttia. Eläkettä saaneiden osuus oli 12 prosenttia, mikä oli kolme prosenttia enemmän kuin palkkaa saaneiden osuus. Muuta tuloa saaneiden osuus oli kasvanut 10 prosenttia.

TAULUKKO 5. Asiakkaiden (N = 770) tulomuodot palveluprosessien alkaessa ja päättyessä

Tulomuoto	Tulo alussa		Tulo lopussa	
	Lukumäärä	%	Lukumäärä	%
Työmarkkinatuki	471	61	137	18
Toimeentulotuki	246	32	349	45
Työttömyyspäiväraha	31	4	23	3
Muu	21	3	100	13
Eläke	0	0	89	12
Palkka	0	0	72	9
Tieto puuttuu	1	0	0	0

Palveluprosessien päättymissyöt esitetään taulukossa 6. Yleisin päättymissyö oli, että muu-
tosta asiakkaan tilanteeseen ei saavutettu työvoiman palvelukeskuksen palveluilla (29 %).
Tämä päättymissyö pitää sisällään kahdenlaisia syitä. Toinen niistä on moniammatillinen
arvio siitä, että asiakkaan palvelutarvetta ei tulla saavuttamaan tarjolla olevilla palveluilla.
Toisessa arviossa asiakas ei hyödy TYP:n palveluista, koska hän ei halua tai kykene vas-
taanottamaan palveluja terveytensä tai hoitamattoman päihdeongelmansa vuoksi. TYPPI-
järjestelmä ei tarkenna mikä edellä mainituista syistä on ollut kyseessä asiakkuuden päättymis-
essä. Muutosta ei saavutettu sosiaalitoimesta tulleiden 35 prosentin kohdalla ja TE-toimis-
tosta tulleiden 28 prosentin kohdalla. TE-toimistosta ohjattujen asiakkaiden joukossa tämä
oli 21 prosenttia yleisempää kuin työllistyminen avoimille työmarkkinoille ja sosiaalitoi-
mesta ohjattujen kohdalla 23 prosenttia yleisempää.

TE-toimiston asiakkaaksi siirtyminen oli toiseksi yleisin syy TYP-asiakkuuden päättymi-
seen. Siirtyminen TE-toimistoon oli lähes yhtä yleistä sosiaalitoimesta (13 %) ja TE-toimis-
tosta (12 %) tulleilla asiakkailla. Asiakkaan siirtyessä TYP:sta TE-toimistoon, ovat hänen
työllisyysedellytyksensä parantuneet siten, että hän ei tarvitse enää moniammatillista palve-
lua, ja hänen työelämävalmiutensa ovat riittävät työllistymiseen. Tästä näkökulmasta katsot-
tuna työvoiman palvelukeskuksen palvelut ovat olleet tuloksellisia. Aktivoinnin tavoitteen
eli palkkatyöhön siirtymisen näkökulmasta tavoitetta ei kuitenkaan ole saavutettu, sillä hen-
kilö on edelleen ollut työtön. Asiakkuus työvoiman palvelukeskuksessa oli päätynyt asiak-
kaan aloitteesta hieman useammin TE-toimistosta ohjattujen (10 %) asiakkaiden kohdalla
(sosiaalitoimi 7 %). Palveluprosessin päättymisen siihen, ettei asiakasta ollut tavoitettu, oli
yleisempää sosiaalitoimesta tulleiden asiakkaiden (11 %) kohdalla (TE-toimisto 7 %).

Suurin ero tulokanavan mukaisessa tarkastelussa oli eläkkeelle siirtyneiden asiakkaiden kohdalla. Eläköityneitä oli suhteellisesti tarkasteltuna kahdeksan prosenttia enemmän TE-toimistosta työvoiman palvelukeskukseen ohjattujen (13 %) kuin sosiaalitoimesta (5 %) ohjattujen joukossa. Työllistyneitä perusjoukon asiakkaita oli kahdeksan prosenttia. Sosiaalitoimesta ohjatuista asiakkaista 11 prosentilla palveluprosessi oli päättynyt työllistymiseen avoimille työmarkkinoille ja TE-toimistosta ohjatuista seitsemällä prosentilla. Työllistymisen avoimille työmarkkinoille oli vasta kuudenneksi yleisin palveluprosessien päättymissyys. Eläkkeelle siirtymistä lukuun ottamatta muiden yleisimpien päättymissyiden tuloksena oli työttömyyden jatkuminen.

TAULUKKO 6. Palveluprosessien päättymissyyt (N = 770)

Palveluprosessin päättymissyys	Lukumäärä	%
Muutosta asiakkaan tilanteeseen ei TYP-palveluilla saavutettu	222	29
Työllistyvyysedellytykset ovat nousseet siten, että asiakas siirtyy TE-toimiston asiakkaaksi	93	12
Siirtynyt eläkkeelle	85	11
Asiakkuus päättynyt asiakkaan aloitteesta	71	9
Asiakasta ei ole tavoitettu	65	8
/asiakkaasta ei ole saatu tietoa		
Työllistynyt avoimille työmarkkinoille vähintään kuudeksi kuukaudeksi	63	8
Siirtynyt muusta syystä työvoiman ulkopuolelle	56	7
Siirtynyt pitkäkestoiseen kuntoutukseen tai sairauden hoitoon	46	6
Kuollut	27	4
Aloittanut tutkintoon tähtäävät opinnot	17	2
Muuttanut pois TYP:n toimipaikkakunnalta	16	2
Muu syy	6	1
Työllistetty palkkatuella vähintään kuudeksi kuukaudeksi	3	0

5.2 Kohti työmarkkinoita

5.2.1 Palveluprosessien aikana työssä olleet

Kolmen ensimmäisen asiakkuusvuoden aikana työssä oli ollut yhdeksän prosenttia (70 henkilöä) asiakkaista. Heistä kahdella prosentilla työsuhde oli keskeytynyt. Palveluprosessien kolmen vuoden keston kohdalla työssä oli ollut kolme prosenttia asiakkaista ja yli kolmen

vuoden aikana seitsemän prosenttia. Naisia työssä olleista oli joka kolmas. Vieraskielisiä alle kolmen vuoden aikana työssä olleista oli 19 prosenttia ja yli kolmen vuoden aikana 14 prosenttia. Työssä olleista lähes yhtä moni oli ohjattu asiakkaaksi TE-toimistosta kuin sosiaalitoimesta. Toimeentulotukea asiakkuuden alussa saaneita oli hieman enemmän (3 %) kuin työmarkkinatuen saajia. Vuosina 2007–2009 asiakkaiksi tulleista suurin osa työssä olleista oli 35–54-vuotiaita. Vuonna 2010 asiakkaiksi tulleista nuorimmat eli alle 25-vuotiaat oli suurin ikäryhmä työssä olleista. Iäkkäämpien asiakkaiden työssä olo oli vähäistä. 55–60-vuotiaista (n = 85) työssä oli ollut ainoastaan neljä henkilöä, joista kahdella työsuhte oli keskeytynyt.

Työssä olleet olivat käyttäneet palveluista eniten työllistymistä edistäviä TE-hallinnon palveluja (taulukko 7). Palveluprosessien alle kolmen vuoden keston aikana kyseisiä palveluja oli käyttänyt yli puolet (59 %) ja yli kolmen vuoden aikana joka kolmas (32 %). Työssä olleet olivat osallistuneet työvoimakoulutukseen useammin kuin asiakkaat, jotka eivät olleet työssä asiakkuuden aikana. Palveluprosessien alle kolmen vuoden keston aikana työssä olleista suurin osa (74 %) oli ollut työvoimakoulutuksessa. Kuntouttavaan työtoimintaan oli osallistunut joka neljäs. Palveluprosessien yli kolmen vuoden keston aikana palvelujen käytössä oli tapahtunut muutosta siten, että kuntouttavaan työtoimintaan osallistuminen (16 %) oli työssä olleilla yleisempää kuin työvoimakoulutukseen osallistuminen (11 %). Merkintä sairauslomasta oli 14 prosentilla. TYP:n terveystarkastuksessa suurin osa oli käynyt kerran tai ei lainkaan. Ensimmäisten asiakkuusvuosien aikana työssä olleista lähes puolet (47 %) oli ollut työssä yli kolmenkin vuoden aikana.

TAULUKKO 7. TYP-asiakkuuden aikana työssä olleiden (n = 126) käyttämät yleisimmät palvelut palveluprosessien alle ja yli kolmen vuoden keston aikana, %

Palvelu	Alle kolmen vuoden aikana	Yli kolmen vuoden aikana
Työvoimakoulutus	74	11
Työllistymistä edistävät TE-hallinnon palvelut	59	32
Kuntouttava työtoiminta	26	16
Päihdepalvelut	11	0

Suurimmalla osalla työssä olleista palveluprosessi oli kestänyt alle neljä vuotta. Kolmen ensimmäisen asiakkuusvuoden aikana työssä olleista asiakkuus oli kestänyt alle neljä vuotta 71 prosentilla ja yli kolmen vuoden aikana työssä olleista 60 prosentilla. Yli kuusi vuotta

kestäneet palveluprosessit olivat yleisempiä yli kolmen vuoden aikana työssä olleiden kohdalla (9 %) kuin alle kolmen vuoden aikana työssä olleilla (4 %). Työttömyyskauden aikaisen vähäisenkin työssäolon on todettu lisäävän työttömyyden mahdollisuutta päättää työllistymiseen (Terävä ym. 2011, 20). Työllistyminen oli TYP-asiakkuuden aikana työssä olleiden yleisin palveluprosessien päättymissy. Palveluprosessien ensimmäisen kolmen vuoden aikana työssä olleista asiakkuus oli päättynyt työllistymiseen 33 prosentilla ja yli kolmen vuoden aikana työssä olleilla 64 prosentilla. Toiseksi yleisin TYP-asiakkuuden päättymissy oli työllistyvyysedellytysten nousun myötä asiakkuuden siirtyminen TE-toimistoon.

5.2.2 Työvoimakoulutus, omaehtoinen opiskelu ja työhönvalmennus

Työttömyys kohdistuu useimmiten alhaisesti koulutettuun työvoimaan (Parpo 2007, 19). Työvoimakoulutuksen tavoitteena on parantaa koulutukseen osallistujien mahdollisuuksia sijoittua työelämään ja turvata alueen työnantajille osaavan työvoiman saatavuus (Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus 2016). Koulutustason nostaminen on olennaista työmarkkinoille sijoittumisen parantamiseksi etenkin henkilöillä, joilta puuttuu peruskoulutuksen jälkeinen koulutus. Koulutuksen päivittäminen tai uudelleen kouluttautuminen on usein tarpeellista, jos koulutus ei enää vastaa tämän päivän työmarkkinoiden tarpeita tai pitkään kestänyt työttömyys on heikentänyt ammatillisen osaamistason ylläpitämistä. Asiakkaiden alhainen koulutustaso huomioiden koulutuspalvelujen käyttö TYP-asiakkuuden aikana oli kuitenkin vähäistä. Suurin osa asiakkaista, joilta puuttui koulutus, ei ollut osallistunut koulutuspalveluihin. Tietoa ei ole siitä, kuinka moni oli, kenties toistuvastikin, hakenut johonkin koulutukseen tulematta valituksi.

Palveluprosessien kestäessä alle kolme vuotta työvoimakoulutukseen osallistuneita oli 24 prosenttia (186 henkilöä). Heistä suurin osa oli yli 35-vuotiaita. Työvoimakoulutukseen osallistuneista joka neljäs (26 %) oli vieraskielinen. Korkeakoulutetuista (n = 30) seitsemän oli ollut työvoimakoulutuksessa. Puolelta työvoimakoulutukseen ensimmäisen kolmen vuoden aikana osallistuneista puuttui koulutus. Naisten (22 %) ja miesten (25 %) keskuudessa osallistuminen oli lähes yhtä yleistä. Yli kolmen vuoden aikana työvoimakoulutukseen oli osallistunut kuusi prosenttia asiakkaista, joista suurimmalla osalla (66 %) ei ollut koulutusta. Vieraskielisten osuus oli laskenut 17 prosenttiin. Naisten (4 %) ja miesten (6 %) välinen

osuus oli pysynyt samana. Taulukossa 8 esitetään työvoimakoulutukseen osallistuneiden ja omaehtoisesti opiskelleiden koulutustaustat.

TAULUKKO 8. Palveluprosessien alle ja yli kolmen vuoden keston aikana työvoimakoulutukseen osallistuneiden (n = 214) ja omaehtoisesti opiskelleiden (n = 40) koulutustaustat, lukumäärä

Koulutus	Työvoimakoulutus		Omaehtoinen opiskelu	
	Alle kolmen vuoden aikana	Yli kolmen vuoden aikana	Alle kolmen vuoden aikana	Yli kolme vuoden aikana
Perusasteen koulutus				
Kansakoulu	29	8	0	0
Keskikoulu	15	4	0	0
Peruskoulu	79	17	17	13
Perusasteen jälkeinen koulutus				
Keskiaste	107	21	20	14
Korkea-aste	7	3	2	2
Ei koulutusta	94	28	15	10
Koulutus tuntematon	13	1	1	1
Tieto koulutuksesta puuttui	7	2	3	2

Henkilöistä, joiden asiakkuus työvoiman palvelukeskuksessa oli päättynyt työllistymiseen, 30 prosenttia oli osallistunut työvoimakoulutukseen palveluprosessin kestäessä alle kolme vuotta ja kahdeksan prosenttia yli kolmen vuoden aikana. Tämä tarkoittaa sitä, että vain pieni osa työllistyneistä oli ollut työvoimakoulutuksessa. Yleisin asiakkuuden päättymissyty työvoimakoulutuksen käyneiden kohdalla oli, ettei muutosta asiakkaan tilanteeseen saavutettu TYP-palveluilla. Tulos poikkesi huomattavasti Uudenmaan työvoimanpalvelukeskuksille tehdyn selvityksen tuloksista, jonka mukaan osaamistason kohottaminen TYP-asiakkuuden aikana on lähes aina sisältynyt palveluprosessiin, joka on päättynyt asiakkaan työllistymiseen avoimille työmarkkinoille (Alho 2014, 6).

Omaehtoisella opiskelulla tarkoitetaan päätoimista opiskelua, jona aikana opiskelijalle maksetaan työttömyysetuutta. Omaehtoiseen koulutukseen kolmen ensimmäisen asiakkuusvuoden aikana oli osallistunut ainoastaan neljä prosenttia asiakkaista (31 henkilöä) ja yli kolmen vuoden aikana kolme prosenttia. Henkilöt olivat osittain samoja, sillä asiakkuuden kestänyt kolme vuotta, oli omaehtoisessa koulutuksessa ollut 13 henkilöä. Eniten omaehtoisesti opiskelleita oli alle 35-vuotiaissa. Ikäjakauma poikkesi työvoimakoulutukseen osallistuneista, joista suurin osa oli yli 35-vuotiaita. Palveluprosessien alle kolmen vuoden aikana omaehtoisesti opiskelleilla joka kolmannella koulutus oli keskeytynyt. Keskeyttäneiden joukossa

oli sekä päihde- että mielenterveyspalveluja käyttäneitä. Yli kolmen vuoden aikana ainoastaan yksi henkilö oli keskeyttänyt opinnot. Koulutukseen osallistuneista suurin osa oli käynyt peruskoulun tai lukion. Yleisintä omaehtoinen opiskelu oli niiden kohdalla, joilta puuttui ammatillinen koulutus. Yleisin asiakkuuden päättymissyä omaehtoisesti opiskelleilla oli tutkintoon tähtäävien opintojen aloittaminen.

Työhönvalmennus voi olla joko yksilölle tai ryhmälle hankittua palvelua. Työhönvalmennuksen palveluja oli käytetty hyvin vähän. Työhönvalmennuksessa oli ollut alle kolme vuoden aikana ainoastaan 16 asiakasta (2 %) ja yli kolmen vuoden aikana kolme. Heistä yksi oli käyttänyt palvelua kahdesti. Aineisto ei tuota vastausta siihen, miksi osallistujamäärä on ollut näin vähäinen, ja millä perusteilla palvelua käyttäneet olivat valikoituneet. Suurin osa työhönvalmennuksessa olleista oli 35–54-vuotiaita. Vieraskielisiä työhönvalmennettavista oli neljä. Työhönvalmennukseen osallistuneiden koulutustaso oli jakautunut tasaisesti korkea-asteen ja keskiasteen koulutuksen omaavien kesken sekä niiden, joilta koulutus puuttui. Työhönvalmennuksessa alle kolme vuoden aikana olleista viisi oli ollut työssä TYP-asiakkuuden aikana, joista yhdellä työsuhde oli keskeytynyt. Asiakkuus oli päättynyt työllistymiseen yhdellä ja yksi oli aloittanut tutkintoon tähtäävät opinnot. Muilla asiakkuus oli yleisimmin päättynyt TE-toimiston asiakkaaksi siirtymiseen tai siihen, että muutosta asiakkaan tilanteeseen ei ollut saavutettu.

5.2.3 Työllistymistä edistävät TE-hallinnon palvelut

TYPPI-järjestelmään kirjattavia työllistymistä edistäviä TE-hallinnon palveluja ovat esimerkiksi työnhakuvalmennus, työkokeilu, palkkatuettu työllistäminen ja vuorotteluvapaasijaisuus. Työllistymistä edistävät TE-hallinnon palvelut oli toiseksi yleisin perusjoukon henkilöiden käyttämä palvelu. Työllistymistä edistäviin TE-hallinnon palveluihin oli osallistunut 44 prosenttia asiakkaista alle kolmen vuoden aikana (341 henkilöä) ja 18 prosenttia yli kolmen vuoden aikana. Palveluihin osallistuminen oli yleisintä alle 45-vuotiaiden keskuudessa. Vähiten palvelun käyttäjiä oli 55–60-vuotiaissa (taulukko 9).

TAULUKKO 9. Työllistymistä edistäviin TE-hallinnon palveluihin palveluprosessien alle kolmen vuoden keston aikana osallistuneiden (n = 341) ikäjakauma, %

Asiakkaiden ikäryhmät	Palveluprosessien alkamisvuodet TYP:ssa			
	2007	2008	2009	2010
Alle 25-vuotiaat	43	40	46	67
25–34-vuotiaat	38	63	54	54
35–44-vuotiaat	45	47	58	47
45–54-vuotiaat	37	46	45	43
55–60-vuotiaat	33	33	29	20

Sukupuolen mukaan tarkasteltuna palveluja käyttäneissä ei ollut juuri eroja, mutta naisilla (17 %) palvelujen keskeytyminen tai toteutumatta jääminen oli yleisempää kuin miehillä (11 %) palveluprosessien kolmen ensimmäisen vuoden aikana. Yli kolmen vuoden aikana sekä naisista että miehistä kolmella prosentilla oli keskeytyneitä ja ei-toteutuneita palvelumerkin-
töjä. Suhteellisesti tarkasteltuna vieraskielisten asiakkaiden osallistuminen työllistymistä edistäviin TE-hallinnon palveluihin oli yleisempää kuin kotimaankielisten. Vieraskielisistä TE-hallinnon palveluihin oli osallistunut 68 prosenttia alle kolmen vuoden aikana (koti-
maankieliset 42 %) ja 27 prosenttia palveluprosessien yli kolmen vuoden aikana (kotimaan-
kieliset 16 %). Korkea-asteen koulutuksen suorittaneiden keskuudessa työllistymistä edistä-
viin TE-hallinnon palveluihin osallistuminen oli yleisempää kuin kouluttamattomien kes-
kuudessa. Alle kolmen vuoden aikana kouluttamattomista 41 prosenttia ja yli kolmen vuo-
den aikana 16 prosenttia oli käyttänyt työllistymistä edistäviä TE-hallinnon palveluja. Kor-
kea-asteen koulutuksen suorittaneilla osallistumisaste oli 50 prosenttia alle kolmen vuoden
aikana ja 23 prosenttia kolmen vuoden jälkeen. Keskiasteen koulutuksen suorittaneista pal-
veluihin oli osallistunut lähes yhtä moni: 47 prosenttia alle kolmen vuoden aikana ja 18 pro-
senttia kolmen vuoden jälkeen.

Yleisimmät päättymissyöt työllistymistä edistäviin TE-hallinnon palveluihin osallistuneilla
olivat työllistyminen avoimille työmarkkinoille ja palkkatuettuun työhön sekä TE-toimiston
asiakkaaksi siirtyminen. Työllistyneistä asiakkaista suurin osa oli käyttänyt työllistymistä
edistäviä TE-hallinnon palveluja viimeisenä palveluna ennen työllistymistään. Työllistyi-
mistä edistäviä TE-hallinnon palveluja käytetään TYP:n palveluprosessin eri vaiheissa työl-
listymisen tukemiseksi. Palvelujen tavoitteet poikkeavat huomattavasti toisistaan. Asiak-
kailla on saattanut olla useita osallistumisia TE-hallinnon palveluihin, jotka ovat sisällöltään

olleet hyvin erilaisia, kuten työkokeilu tai palkkatuettu työ. Mikäli palveluprosessien rakennetta ja käytettyjä palveluja haluttaisiin tutkia tarkemmin, olisi TYPPI-järjestelmän palveluvalikkoon eriteltävä työllistymistä edistäviä TE-hallinnon palveluja nykyistä tarkemmin.

5.3 Kuntoutus ja työvoiman ulkopuolisuus

5.3.1 Terveystarkastukset, sairauslomat ja mielenterveys- ja päihdepalvelut

Helsingin TYP:n terveydentilan kartoituksen tavoitteena on terveyden edistäminen, itsehoiton tehostaminen, sairauksien varhainen toteaminen sekä työ- ja toimintakyvyn ja arjenhallinnan rajoitteiden selvittäminen. Palveluprosessin selvittelyvaiheen hoidontarpeenarvion tarkoituksena on saada tietoa asiakkaan edellytyksistä kuntoutua, kouluttautua tai työllistyä. (Helsingin työvoiman palvelukeskus 2014.) Terveystarkastusten määrä painottui selvästi alle kolmen vuoden kohdalle, mikä selittyy sillä, että pääsääntöisesti kaikki uudet asiakkaat on TYP:n ohjeiden mukaisesti ohjattu työterveyshoitajan vastaanotolle. Alle kolmen vuoden aikana terveystarkastuksessa oli käynyt 75 prosenttia asiakkaista (taulukko 10). Lisäksi oli niitä, jotka eivät olleet saapuneet työterveyshoitajan varatulle tai varatuille ajoille. Useampi kuin yksi käyntikerta kertoo siitä, että asiakkaan terveydentila on vaatinut lisäselvittämistä. Useampi käyntikerta oli lähes joka kolmannella asiakkaalla (28 %). Ikäryhmittäin tarkasteltuna terveystarkastuksessa käyneiden kohdalla ei ollut suuria eroja. Jokaisesta ikäryhmästä terveystarkastuksessa käyneitä oli noin 70 prosenttia. Useammin kuin kerran terveystarkastuksessa käyneitä oli eniten 55–60-vuotiaissa lukuun ottamatta vuonna 2007 asiakkaiksi tulleita, jolloin yhtä suuri ikäryhmä oli 25–34-vuotiaat.

TAULUKKO 10. Työterveyshoitajien ajanvaraukset ja varatuille ajoille saapumatta jäämiset palveluprosessien alle ja yli kolmen vuoden keston aikana, %

Terveystarkastukset	Alle kolmen vuoden aikana	Yli kolmen vuoden aikana
Ei varattua aikaa	16	89
Yksi käynti	46	7
Kaksi käyntiä	9	1
Kolme käyntiä	13	1
Neljä käyntiä	1	0
Ajanvarauksille saapumatta jäämisiä yksi–kaksi	22	1
Ajanvarauksille saapumatta jäämisiä kolme tai useampia	12	2

TYPPI-järjestelmään merkityn sairauslomana aikana asiakas ei ole työmarkkinoiden käytettävissä. Sairauslomat olivat yleisempiä palveluprosessien ensimmäisten vuosien aikana. Alle kolme vuoden aikana sairauslomalla oli ollut 26 prosenttia asiakkaista ja yli kolmen vuoden aikana 16 prosenttia. 11 prosenttia oli ollut sairauslomalla alle ja yli kolmen vuoden aikana. Tulokanavan mukaan tarkasteltuna TE-toimistosta ohjatut olivat olleet sosiaalitoimesta ohjattuja jonkin verran (6 %) useammin sairauslomalla. Yleisimmin sairauslomalla olivat olleet 45–54-vuotiaat. Naisia sairauslomalla olleista oli yhdeksän prosenttia enemmän kuin miehiä. Useammin kuin kerran terveystarkastuksessa käyneistä sairauslomalla olleita oli 26 prosenttia vähemmän kuin kerran terveystarkastuksessa käyneitä (37 %).

Jaakko Harkon, Tuula Lehikoisen ja Mika Ala-Kauhaluoman (2012, 32) mukaan sairauslomat muodostavat keskeisen reitin työttömyydestä työvoiman ulkopuolelle. Tämä oli nähtävissä sairauslomalla olleiden palveluprosessien päättymisissä. Alle kolmen vuoden aikana sairauslomalla olleilla yleisimmät asiakkuuden päättymisyydet olivat ei-muutosta tilanteeseen (25 %), eläkkeelle siirtyminen (24 %) ja siirtyminen pitkäkestoiseen kuntoutukseen tai sairauden hoitoon (14 %). Avoimille työmarkkinoille oli työllistynyt neljä prosenttia. Yli kolmen vuoden aikana sairauslomalla olleilla yleisimmät päättymisyydet olivat samat, mutta hieman eri järjestyksessä. Yleisin päättymisyys oli eläkkeelle siirtyminen (31 %), pitkäkestoiseen kuntoutukseen tai sairauden hoitoon siirtyminen (20 %) ja vasta tämän jälkeen asiakkaan muuttumaton tilanne (17 %). Avoimille työmarkkinoille oli työllistynyt kaksi prosenttia. Työllistyneiden ja eläköityneiden asiakkaiden sairauslomien määrässä oli huomattava ero. Työllistyneistä sairauslomalla palveluprosessien yli kolmen vuoden aikana oli ollut ainoastaan kolme prosenttia ja eläköityneistä henkilöistä lähes puolet.

Sairauslomien luonne tulisi paremmin esille, jos TYPPI-järjestelmä luokittelisi erikseen lyhyet muutaman päivän kestävät sairauslomat ja tätä pidemmät sairauslomat. Toimenpiteissä olevilta asiakkailta vaaditaan sairauslomatodistus lyhyestäkin sairauspoissaolosta. Sairauslomien pituutta kartoittamalla pystyttäisiin erottelemaan äkillisestä sairastumisesta johtuvat lyhyet poissaolot niistä sairauslomista, joiden syynä ovat vakavammin ja pitkäkestoisemmin työkykyyn vaikuttavat tekijät. Samalla pystyttäisiin seuraamaan lyhyiden sairauslomien määrää, sillä toistuvat lyhyetkin sairauslomat antavat kuvaa asiakkaan työkyvystä ja orientaatiosta.

Mielenterveys- ja päihdepalvelujen käyttö oli pitkään kestäneissä palveluprosesseissa vähäistä. Alle kolmen vuoden aikana mielenterveyspalveluissa oli ollut 18 asiakasta (2 %) ja yli kolmen vuoden aikana kaksi. Kaikki lukuun ottamatta yhtä asiakasta olivat alle 35-vuotiaita. Palveluprosessien ensimmäisen kolmen vuoden aikana päihdepalveluissa oli ollut 64 asiakasta (8 %) ja yli kolmen vuoden aikana 16 (2 %). Eniten päihdepalveluja olivat käyttäneet 45–54-vuotiaat. Taulukossa 11 esitetään sairauslomalla olleiden sekä mielenterveys- ja päihdepalveluja käyttäneiden yleisimmät palveluprosessien päättymissytyt.

TAULUKKO 11. Sairauslomalla olleiden (n = 286) ja mielenterveys- ja päihdepalveluja käyttäneiden (n = 98) yleisimmät palveluprosessien päättymissytyt, lukumäärä

Palveluprosessin päättymissytyt	Sairausloma	Päihdepalvelut	Mielenterveyspalvelut
Muutosta ei saavutettu	71	29	5
Eläkkeelle siirtyminen	85	7	4
Pitkäkestoiseen kuntoutukseen tai sairauden hoitoon siirtyminen	54	5	5
Asiakkuus päätynyt asiakkaan aloitteesta	27	3	0
Siirtynyt muusta syystä työvoiman ulkopuolelle	28	8	0
Kuollut	13	8	1
Työllistyminen	9	6	2

Mielenterveys- ja päihdepalveluja käyttäneiden palveluprosessit olivat päättyneet yleisimmin siihen, että TYP-palveluilla ei ollut saavutettu muutosta asiakkaan tilanteeseen. Myös siirtyminen pitkäkestoiseen kuntoutukseen tai sairauden hoitoon ja eläköityminen oli yleistä. Palveluprosessien alle kolmen vuoden keston aikana päihdepalveluja käyttäneistä lähes yhtä moni oli työllistynyt (kuusi henkilöä) kuin siirtynyt eläkkeelle (seitsemän henkilöä). Yksi

merkittävä este TYP-asiakkaiden työllistymiselle on ollut se, että mielenterveys- ja päihdepalveluja on ollut heikosti saatavilla (HE183/2014). Tietoa ei ole siitä, olisiko Helsingin TYP-asiakkailta ollut enemmän tarvetta mielenterveys- ja päihdepalveluihin, mitä he olivat saaneet.

5.3.2 Psykologipalvelut, Kelan kuntouttavat palvelut ja täydentävät sosiaalitoimen palvelut

Helsingin TYP:n psykologien tehtävänä on auttaa asiakasta ratkaisemaan oma sijaintinsa suhteessa työelämään, arvioida asiakkaan psyykkistä työkykyä sekä yhdessä asiakkaan kanssa kehittää asiakkaan itsetuntemusta ja ammatillista identiteettiä. Psykologit järjestävät työ- ja koulutuskokeiluja ja tutustumiskäyntejä oppilaitoksiin sekä laativat lähetteitä asiantuntijakonsultaatioihin, työkykyarvioihin ja kuntoutustutkimuksiin. (Helsingin työvoiman palvelukeskus 2014.) Palveluprosessien alle kolmen vuoden keston aikana psykologien ajanvarauksilla oli käynyt 26 prosenttia asiakkaista (199 henkilöä). Yli kolmen vuoden aikana ainoastaan kolme prosenttia asiakkaista oli asioinut psykologin ajanvarauksella. Taulukkoon 12 on koottu psykologipalveluja käyttäneiden ajanvarausten ja varatuille ajoille saapumatta jääneiden käyntien lukumäärät. Suhteellisesti tarkasteltuna naiset (34 %) olivat käyttäneet psykologipalveluja enemmän kuin miehet (28 %).

TAULUKKO 12. Psykologien ajanvaraukset ja varatuille ajoille saapumatta jäämiset palveluprosessien alle ja yli kolmen vuoden keston aikana, %

Psykologipalvelut	Alle kolmen vuoden aikana	Yli kolmen vuoden aikana
Ei varattua aikaa	74	97
Yksi käynti	11	2
Kaksi käyntiä	5	0
Kolme käyntiä	5	0
Neljä käyntiä	2	0
Yli viisi käyntiä	3	0
Ajanvarauksille saapumatta jäämisiä yksi–kaksi	9	1
Ajanvarauksille saapumatta jäämisiä kolme tai useampia	4	0

Yleisimmin psykologipalveluja olivat käyttäneet henkilöt, joilla ei ollut koulutusta. Kotimaankieliset olivat käyttäneet psykologipalveluja vieraskielisiä enemmän. Kotimaankielisistä 27 prosenttia oli asioinut psykologin ajanvarauksella palveluprosessien alle kolmen vuoden keston aikana ja vieraskielisistä 14 prosenttia. Psykologipalveluja olivat käyttäneet eniten alle 25-vuotiaat ja vähiten 55–60-vuotiaat. Palveluprosessien päättymissyiden mukaan tarkasteltuna eniten psykologipalveluja olivat käyttäneet asiakkaat, jotka olivat aloittaneet tutkintoon tähtäävät opinnot (65 %). Toiseksi eniten palveluja olivat käyttäneet avoimille työmarkkinoille työllistyneet (33 %) ja pitkäkestoiseen kuntoutukseen tai sairauden hoitoon siirtyneet (33 %) asiakkaat. Vähiten palvelua olivat käyttäneet eläkkeelle siirtyneet.

Helsingin TYP:n Kelan virkailijan tehtävänä on arvioida asiakkaan lääkinnällisen ja/tai ammatillisen kuntoutuksen mahdollisuuksia asiakkaan vastuuvirkailijoiden tekemän arvion perusteella siitä, että asiakas saattaisi hyötyä Kelan kuntoutuspalveluista (Helsingin työvoiman palvelukeskus 2014). Kelan ammatillisen kuntoutuksen tavoitteena on toiminta- ja työkyvyn ylläpitäminen tai parantaminen sekä työkyvyttömyyden estäminen (Kela 2016b). Kelan rooli osana TYP:n moniammatillisia palveluja näyttäytyi vähäisenä. Ainoastaan yksi henkilö oli osallistunut Kelan ammatilliseen kuntoutukseen. Kelan lääkinnälliseen kuntoutukseen osallistuneita ei asiakkaiden joukossa ollut. Kelan palveluja oli käyttänyt alle kolmen vuoden aikana ainoastaan 44 henkilöä (6 %). Palveluprosessien kestänyt yli kolme vuotta, oli Kelan palvelujen käyttö vieläkin vähäisempää. Ainoastaan 15 asiakkaan (2 %) kohdalla oli merkintä Kelan palveluista. Kelan palveluja käyttäneistä suurimmalla osalla palveluprosessi oli päättynyt eläkkeelle siirtymiseen.

TYPPI-järjestelmään kirjattavat täydentävät sosiaalitoimen palvelut ovat sosiaalitoimen täydentäviin/ennaltaehkäiseviin palveluihin liittyviä toimenpiteitä. Täydentäviä sosiaalitoimen palveluja oli käyttänyt alle kolmen vuoden aikana seitsemän prosenttia (51 henkilöä) ja yli kolmen vuoden aikana prosentti asiakkaista. Suhteellisesti tarkasteltuna palvelujen käyttäjien määrissä ei ollut merkittäviä eroja miesten ja naisten välillä, kotimaankielisten ja vieraskielisten välillä tai tulokanavan mukaan tarkasteltuna. Täydentäviä sosiaalitoimen palveluja käyttäneistä asiakkaista toimeentulotukea palveluprosessin alkaessa oli saanut puolet enemmän kuin työmarkkinatukea. Eniten täydentäviä sosiaalitoimen palveluja olivat käyttäneet alle 25-vuotiaat ja 45–54-vuotiaat. Yleisimmät päättymissyöt täydentäviä sosiaalitoimen palveluja käyttäneillä olivat siirtyminen muusta syytä työvoiman ulkopuolelle ja asiakkuuden päättymisen tilanteeseen, jossa muutosta ei ollut saavutettu TYP-palveluilla.

5.3.3 Kuntouttava työtoiminta

Kuntouttavan työtoiminnan lain mukaan aktivointisuunnitelmaa laadittaessa on ensiksi selvitettävä mahdollisuus tarjota työttömälle työtä tai julkisia työvoimapalveluja, ja vasta tämän jälkeen kuntouttavaa työtoimintaa, mikäli henkilö ei pysty osallistumaan työvoimapalveluihin tai työhön. Kuntouttava työtoiminta oli yleisin palvelu, johon asiakkaat olivat osallistuneet. Yli puolet (55 %) asiakkaista oli ollut kuntouttavassa työtoiminnassa palveluprosessien alle kolmen vuoden aikana ja noin joka neljäs (23 %) yli kolmen vuoden aikana. Kuntouttavaan työtoimintaan osallistuneiden suurin ikäryhmä oli 45–54-vuotiaat (taulukko 13). Sukupuolen mukaisessa tarkastelussa ei ollut juuri eroa miesten ja naisten osallistumisen välillä. Palveluprosessien alle kolmen vuoden keston aikana hieman yli puolet naisista (57 %) ja miehistä (54 %) oli ollut kuntouttavassa työtoiminnassa. Yli kolmen vuoden aikana osallistuneita oli joka viides naisista (20 %) ja noin joka neljäs miehistä (24 %).

TAULUKKO 13. Kuntouttavaan työtoimintaan palveluprosessien alle kolmen vuoden keston aikana osallistuneiden (n = 426) ikäjakauma TYP-asiakkuuden alkamisvuoden mukaan, %

Asiakkaiden ikäryhmät	Palveluprosessien alkamisvuodet TYP:ssa			
	2007	2008	2009	2010
Alle 25-vuotiaat	71	50	71	57
25–34-vuotiaat	46	50	38	50
35–44-vuotiaat	61	59	26	38
45–54-vuotiaat	54	71	63	45
55–60-vuotiaat	73	55	53	40

Suhteellisesti tarkasteltuna kotimaankielisiä oli osallistunut 17 prosenttia enemmän kuntouttavaan työtoimintaan kuin vieraskielisiä. Vieraskielisistä 41 prosenttia oli ollut kuntouttavassa työtoiminnassa alle kolmen vuoden aikana, joista 16 prosentilla palvelu oli keskeytynyt ja/tai ei-toteutunut suunnitellusti. Yli kolmen vuoden aikana kuntouttavaan työtoimintaan oli osallistunut 15 prosenttia vieraskielisistä, joista viidellä prosentilla työtoiminta oli keskeytynyt ja/tai ei-toteutunut suunnitellusti. Kaikkiaan kuntouttavan työtoiminnan jaksojen keskeytymisprosentti oli suuri. Alle kolmen vuoden aikana palvelu oli keskeytynyt ja/tai ei-toteutunut naisista 47 prosentilla ja miehistä 52 prosentilla. Yli kolmen vuoden aikana osallistuneiden sukupuolien välinen ero oli suurempi: palvelu oli keskeytynyt ja/tai ei-toteu-

tunut suunnitelman mukaisesti naisista 38 prosentilla ja miehistä 48 prosentilla. Kotimaankielisten keskeyttämisprosentti mukaan luettuna ei-toteutuneet jaksot oli alle kolmen vuoden aikana 33 ja yli kolmen vuoden ajalla 14 prosenttia. Taulukossa 14 esitetään, minkä verran kuntouttavan työtoiminnan jaksoja oli toteutunut, keskeytynyt ja suunnitellusta aloituksesta huolimatta jäänyt toteutumatta.

TAULUKKO 14. Kuntouttavan työtoiminnan jaksosten toteumat palveluprosessien alle ja yli kolmen vuoden keston aikana, %

Kuntouttavan työtoiminnan jakso	Alle kolmen vuoden aikana	Yli kolmen vuoden aikana
Toteutuneita jaksoja	32	13
Toteutuneita ja keskeytyneitä jaksoja	19	10
Toteutuneita, keskeytyneitä ja ei-toteutuneita jaksoja	5	0

Taulukkoon 15 on koottu yleisimmät muut palvelut mitä kuntouttavassa työtoiminnassa olleet asiakkaat olivat käyttäneet. Alle kolmen vuoden aikana kuntouttavassa työtoiminnassa olleilla työllistymistä edistäviin palveluihin osallistuminen (63 %) oli lähes puolet yleisempää kuin työhön kuntouttaviin palveluihin (34 %) osallistuminen. Yli kolmen vuoden aikana ero työllistymistä edistävien palvelujen (27 %) ja työhön kuntouttavien palvelujen (17 %) välillä oli kaventunut kymmeneen prosenttiin. Palveluprosessien alle kolmen vuoden aikana sekä kuntouttavassa työtoiminnassa että työssä olleita oli kolme prosenttia ja yli kolmen vuoden aikana viisi prosenttia.

TAULUKKO 15. Kuntouttavaan työtoimintaan osallistuneiden (n = 520) yleisimmin käytämät palvelut palveluprosessien alle ja yli kolmen vuoden keston aikana, %

Palvelut	Alle kolmen vuoden aikana	Yli kolmen vuoden aikana
Työllistymistä edistävät TE-hallinnon palvelut	37	19
Työvoimakoulutus	20	8
Täydentävät sosiaalitoimen palvelut	9	7
Päihdepalvelut	9	7
Eläkeselvitys	7	7

Kuntouttavan työtoiminnan lain tavoitteena on kuntouttavan työtoiminnan ja siihen yhdistettävien sosiaalipalvelujen avulla parantaa työttömän valmiuksia niin, että hänet voidaan ohjata työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin. TYP:n palveluprosesseissa näin suoraviivainen siirtyminen kuntouttavasta työtoiminnasta työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin ei kaikkien kohdalla toteutunut. Joka kymmenes asiakkaista oli ollut aluksi työllistymistä edistävässä TE-hallinnon palveluissa, ja vasta tämän jälkeen aloittanut kuntouttavan työtoiminnan. Osan kohdalla (7 %) palveluprosessin aikana oli tapahtunut edestakaisia siirtymiä palvelujen välillä siten, että asiakas oli ensin ollut kuntouttavassa työtoiminnassa, siirtynyt sen jälkeen työllistymistä edistäviin TE-hallinnon palveluihin, ja palannut jälleen kuntouttavaan työtoimintaan. Työvoiman palvelukeskusten arviointitutkimuksessa (Arnkil ym. 2008) tuli esille vastaavanlaista edestakaista liikehdintää palvelujen välillä. Syinä olivat muun muassa palvelujen oikea-aikaisuuden hakeminen ja asiakkaiden elämäntilanteissa tapahtuneet muutokset. Joissain tapauksissa asiakas on saattanut jäädä ”pyörimään kehää” palveluissa (Aho & Koponen 2008).

Palveluprosessien yli kolmen vuoden aikana kuntouttavassa työtoiminnassa olleilla palveluprosessien kesto oli pidempi kuin niillä, jotka olivat olleet kuntouttavassa työtoiminnassa kolmen ensimmäisen vuoden aikana. Alle kolmen vuoden aikana kuntouttavassa työtoiminnassa olleilla yli puolella (56 %) palveluprosessi oli kestänyt alle neljä vuotta, kun vastaava luku yli kolmen vuoden aikana osallistuneiden kohdalla oli 30 prosenttia. Yli kolmen vuoden aikana kuntouttavassa työtoiminnassa olleilla palveluprosessi oli kestänyt yleisimmin neljää–viisi vuotta (38 %). Yli kuusi vuotta palveluprosessi oli kestänyt 12 prosentilla, mikä oli kahdeksan prosenttia enemmän kuin kolmen ensimmäisen vuoden aikana kuntouttavassa työtoiminnassa olleilla.

Taulukossa 16 esitetään kuntouttavassa työtoiminnassa olleiden palveluprosessien yleisimmät päättymissytyt. Yleisin palveluprosessien päättymissyty kuntouttavaan työtoimintaan osallistuneilla oli, ettei muutosta asiakkaan tilanteeseen saavutettu TYP:n palveluilla. Toiseksi yleisin päättymissyty oli eläkkeelle siirtyminen. Aikaisemmat tutkimukset (Keskitalo 2008; Karjalainen & Karjalainen 2010; Karjalainen & Karjalainen 2011) osoittavat kuntouttavan työtoiminnan työvoimapolitiittisten vaikutusten olevan vähäisiä, kun niitä tarkastellaan työllistymisen tai koulutukseen siirtymisen näkökulmasta. Työvoimapolitiittisten tavoitteiden mukaisia siirtymiä kuntouttavasta työtoiminnasta toteutuu sosiaalipoliittisia siirtymiä

vähemmän. Vähäisintä on siirtyminen työelämään. Tämän tutkimuksen työllistyneillä asiakkailla kuntouttava työtoiminta oli ollut viimeisin palvelu noin joka kymmenennen henkilön kohdalla. Asiakkailla, joiden kohdalla muutosta ei saavutettu TYP-palveluilla, lähes puolella eli huomattavasti suuremmalla osalla, kuntouttava työtoiminta oli ollut viimeisin palvelu.

TAULUKKO 16. Kuntouttavaan työtoimintaan palveluprosessien alle ja yli kolmen vuoden keston aikana osallistuneiden (n = 520) yleisimmät palveluprosessien päättymissytyt, %

Palveluprosessin päättymissytyt	Kuntouttavaan työtoimintaan osallistuneet	
	alle kolmen vuoden aikana	yli kolmen vuoden aikana
Muutosta tilanteeseen ei saavutettu	38	34
Eläkkeelle siirtyminen	11	7
TE-toimistoon siirtyminen	7	5
Siirtynyt muusta syystä työvoiman ulkopuolelle	7	7
Pitkäkestoiseen kuntoutukseen tai sairauden hoitoon siirtyminen	5	4
Työllistynyt avoimille työmarkkinoille	5	4

5.3.4 Eläkeselvitys ja vammaisten henkilöiden työllistymistä tukeva toiminta

Helsingin kaupungin eläkeselvitysyksikkö muuttui muutama vuosi sitten työkyky selvitykseksi. Tämän tutkimuksen perusjoukon asiakkaat olivat asioineet eläkeselvitysyksikössä, jonka tarkoituksena oli tutkia ja arvioida ilmeisen työkyvyttömiä asiakkaiden eläkkeelle pääsyn edellytykset. Asiakaskohderyhmään kuuluivat 18–63-vuotiaat toimeentulotukea saaneet työttömät, joilla ei ollut enää kuntoutus- ja kouluttautumismahdollisuuksia työmarkkinoille. (Helsingin kaupunki 2005.) Eläkeselvityksessä oli ollut palveluprosessien kolmen ensimmäisen vuoden aikana 52 asiakasta (7 %), joista eläkeselvitysprosessi oli päättynyt 41 henkilöltä. Kolmen vuoden kohdalla eläkeselvityksessä oli ollut 11 ja yli kolmen vuoden aikana 40 asiakasta (5 %). Eläkeselvityksessä olleista suurin osa oli 45–54-vuotiaita. Alle 25-vuotiaita ei ollut eläkeselvitykseen ohjattujen joukossa (taulukko 17). Vieraskielisistä neljä prosenttia oli ollut eläkeselvityksessä. Suhteellisesti tarkasteltuna eläkeselvityksessä oli ollut lähes yhtä paljon miehiä ja naisia. TE-toimistosta työvoiman palvelukeskukseen

ohjattuja eläkeselvityksessä olleita asiakkaita oli neljä prosenttia enemmän kuin sosiaalitoimesta tulleita.

TAULUKKO 17. Eläkeselvityksessä palveluprosessien alle ja yli kolmen vuoden keston aikana olleiden (n = 79) ikäjakauma, lukumäärä

Ikäryhmät	Eläkeselvityksessä olleet	
	alle kolmen vuoden aikana	yli kolmen vuoden aikana
Alle 25-vuotiaat	0	0
25–34-vuotiaat	5	2
35–44-vuotiaat	11	11
45–54-vuotiaat	22	14
55–60-vuotiaat	14	12

Eläkeselvityksessä olleiden asiakkaiden käyttämissä palveluissa palveluprosessien alle ja yli kolmen vuoden keston aikana oli selkeä ero. Palveluprosessien kolmen ensimmäisen vuoden aikana eläkeselvityksessä olleet olivat osallistuneet sekä työllistymistä edistäviin palveluihin että työhön kuntouttaviin palveluihin. Yli kolmen vuoden aikana osallistuminen keskittyi kuntouttavaan työtoimintaan. Alle kolmen vuoden aikana kuntouttavaan työtoimintaan oli osallistunut puolet (51 %) eläkeselvityksessä olleista. Heistä joka viidennellä kuntouttava työtoiminta oli keskeytynyt. Lisäksi kahdeksalla prosentilla kuntouttavan työtoiminnan jakson aloituksesta oli sovittu, mutta suunnitelma ei ollut toteutunut. Sairauslomalla oli ollut lähes puolet (49 %). Työhön kuntouttavista palveluista oli käytetty eniten Kelan palveluja (27 %). Työllistymistä edistäviin TE-hallinnon palveluihin ja työvoimakoulutukseen oli osallistunut lähes joka kolmas (28 %), eli heillä palveluprosessit olivat sisältäneet sekä työmarkkinoille suuntautumista että työmarkkinoiden ulkopuolelle hakeutumista. Yli kolmen vuoden aikana eläkeselvityksessä olleista 15 prosenttia oli osallistunut kuntouttavaan työtoimintaan, mikä oli huomattavasti vähemmän kuin alle kolme vuotta kestäneiden palveluprosessien kohdalla. Kelan palveluja oli käyttänyt kaksi asiakasta ja sairauslomalla oli ollut 39 prosenttia.

Eläkeselvityksessä olleilla asiakkailla palveluprosessi TYP:ssa oli yleisimmin päättynyt eläkkeelle siirtymiseen (taulukko 18). Työllistyneitä ei heidän joukossaan ollut. Eläkkeelle siirtyneiden määrä väheni sen myötä kuinka kauan palveluprosessi oli kestänyt. Eläkkeelle oli siirrytty useimmiten asiakkuuden kestänyttä alle neljä vuotta (43 henkilöä). Neljä–viisi vuotta kestäneiden palveluprosessien aikana oli eläköitynyt 27 henkilöä ja viisi–kuusi vuotta

kestäneiden palveluprosessien aikana 11 henkilöä. Yli kuusivuotisista palveluprosesseista oli siirtynyt eläkkeelle neljä. Yhteensä 85 asiakkaalla (11 %) TYP-asiakkuus oli päättynyt eläkkeelle siirtymiseen. Tämä tarkoittaa sitä, että eläköityneistä noin puolet oli siirtynyt eläkkeelle muuta kautta kuin Helsingin kaupungin eläkeselvitysyksiköstä. Valtakunnallisten tulosten mukaan vuonna 2013 TYP-asiakkuuden päättäneistä eläkkeelle siirtyi seitsemän prosenttia (HE 183/2014). Tutkimuksen perusjoukon asiakkaista eläkkeelle siirtyneitä oli neljä prosenttia enemmän. Eläköityneistä henkilöistä 87 prosenttia oli kotimaankielisiä ja 13 prosenttia vieraskielisiä. Keskeinen tutkimustulos asiakkaiden työkyvyn näkökulmasta on se, että eläkkeelle siirtyneitä asiakkaita oli enemmän kuin työllistyneitä. Eläkkeelle ja pitkäkestoiseen kuntoutukseen tai sairauden hoitoon siirtyneitä oli yhdeksän prosenttia enemmän kuin työllistyneitä.

TAULUKKO 18. Eläkeselvityksessä palveluprosessien alle ja yli kolmen vuoden keston aikana olleiden (n = 79) yleisimmät palveluprosessien päättymissytyt, %

Palveluprosessin päättymissy	Eläkeselvityksessä olleet	
	alle kolmen vuoden aikana	yli kolmen vuoden aikana
Eläkkeelle siirtyminen	45	69
Kuollut	12	3
Muutosta tilanteeseen ei saavutettu	12	10
Pitkäkestoiseen kuntoutukseen tai sairauden hoitoon siirtyminen	10	5
Siirtynyt muusta syystä työvoiman ulkopuolelle	10	5

Vammaisten henkilöiden työllistymistä tukevalla toiminnalla tarkoitetaan sosiaalihuoltolain (710/1982) 27 d §:n mukaan erityisten työhön sijoittumista edistävien kuntoutus- ja muiden tukitoimien järjestämistä henkilöille, joilla on vamman, sairauden tai muun vastaavan syyn johdosta pitkäaikaisesti erityisiä vaikeuksia suoriutua tavanomaisista elämän toiminnoista ja jotka tarvitsevat työ- ja elinkeinohallinnon palvelujen lisäksi tukitoimia työllistyäkseen avoimille työmarkkinoille. Vammaisten työllistymistä tukevan toiminnan oli aloittanut 10 henkilöä (1 %), jotka kaikki olivat miehiä. Suurimmalla osalla (kuusi henkilöä) palveluprosessi oli kestänyt alle neljä vuotta. Kaikki vammaisten työllistymistä tukevan toiminnan aloittaneet olivat olleet kuntouttavassa työtoiminnassa alle kolmen vuoden aikana ja seitsemän yli kolmen vuoden aikana. Kukaan heistä ei ollut eläkeselvityksessä. Palveluprosessien alle kolmen vuoden keston aikana henkilöt olivat käyttäneet sekä työllistymistä edistäviä että työ-

hön kuntouttavia palveluja. Yli kolmen vuoden aikana palvelut olivat yksinomaan kuntouttavia palveluja. Sairauslomamerkintöjä oli neljällä henkilöllä. Suunnitelmien tavoitteet olivat pääasiassa sosiaalipoliittisia tai ensisijaisesti sosiaalipoliittisia. Vammaisten työllistymistä tukevan toiminnan aloittaminen päättää asiakkuuden TYP:ssa.

5.4 Palveluprosessien rakenne

5.4.1 Yksilölliset tapaamiset ja palveluprosessien kestot

Aktivoinnissa keskeistä on yksilöllinen aktivointisuunnittelu ja säännölliset tapaamiset työtömän kanssa (Terävä ym. 2011; Keskitalo 2013). TYP:ssa korostetaan asiakkaan henkilökohtaista palvelua. Seuraavaksi tarkastellaan tapaamiskertojen ja varatuille ajoille saapumatta jäämisten eli niin sanottujen hukkakäyntien määriä. Palveluprosessien alle kolmen vuoden keston aikana asiakkaita oli yleisimmin tavattu kymmenen kertaa ja yli kolmen vuoden aikana ainoastaan kerran (taulukko 19). Koko palveluprosessien keston aikana asiakkaita oli tavattu yleisimmin 12 kertaa. Palveluprosessien yli kolmen vuoden keston aikana suurta osaa asiakkaista (40 %) ei ollut tavattu kertaakaan. Yli puolet asiakkaista (55 %) oli tavattu alle kymmenen kertaa. Enimmillään tapaamiskertoja koko palveluprosessin aikana oli ollut 39. Yli 25-vuotiaita asiakkaita oli tavattu keskimäärin 13 kertaa ja alle 25-vuotiaita ainoastaan keskimäärin kolme kertaa (ikä laskettu asiakkuuden alkamishetkestä).

TAULUKKO 19. Tapaamiskerrat palveluprosessien alle ja yli kolmen vuoden keston aikana, %

Tapaamisten lukumäärät	Alle kolmen vuoden aikana	Yli kolmen vuoden aikana
Ei tapaamisia	0	40
Alle 10 kertaa	45	55
10–15 kertaa	30	3
Yli 15 kertaa	9	3
Yli 20 kertaa	2	0

Palveluprosessien ensimmäisen kolmen vuoden aikana suurella osalla asiakkaista (70 %) oli saapumatta jäämisiä vastuuvirkailijan/-työparin varatuille ajoille (taulukko 20). Enimmillään hukkakäyntien lukumääräksi oli kirjattu 17. Päinvastaisesti yli kolmen vuoden aikana

71 prosentilla asiakkaista ei ollut hukkakäyntejä ajanvarauksille. Yleisimmin hukkakäyntejä oli yksi. Ikäryhmittäin tarkasteltuna vähiten ajanvarauksille saapumatta jäämisiä oli 55–60-vuotiailla (38 %) ja eniten 25–34-vuotiailla (58 %). Palveluprosessien päättymissyiden mukaan tarkasteltuna vähiten hukkakäyntejä oli niillä, joiden asiakkuus oli päättynyt siirtymiseen TE-toimiston asiakkaaksi, työllistymiseen ja eläköitymiseen. Tutkimuksen aineiston avulla ei hukkakäyntien syitä pystytä selittämään, mutta joitakin päätelmiä voidaan tehdä palveluprosessien päättymissyistä. Eniten ajanvarauksille olivat jättäneet saapumatta henkilöt, joiden asiakkuus oli päättynyt siihen, ettei asiakasta ollut tavoitettu/asiakkaasta ei ollut saatu tietoa, jotka olivat muuttaneet pois Helsingistä tai halunneet päättää asiakkuuden TYP:ssa ja joiden kohdalla muutosta ei saavutettu. Näillä asiakkailla hukkakäyntien syyn taustalla on todennäköisesti ollut motivaation puutetta osallistua ja sitoutua palveluihin ja muutoksen tavoitteluun, mutta taustalla on voinut olla muitakin syitä, kuten erilaista kykenemättömyyttä palveluihin osallistumiseen.

TAULUKKO 20. Varatuille ajoille saapumatta jäämiset eli hukkakäynnit palveluprosessien alle ja yli kolmen vuoden keston aikana, %

Hukkakäyntien lukumäärät	Alle kolmen vuoden aikana	Yli kolmen vuoden aikana
Ei hukkakäyntejä	30	29
Yksi–viisi hukkakäyntiä	58	24
Kuusi–kymmenen hukkakäyntiä	12	5
Yli 10 hukkakäyntiä	1	0

Palveluprosessien tilannetta asiakkuuden kestänyt kolme vuotta tarkasteltiin palveluihin osallistumisella kyseisenä ajankohtana (taulukko 21). Aineistosta tehtiin poikkileikkaus palveluprosessien kolmen vuoden keston kohdalle. Suurin osa asiakkaista (74 %) ei ollut kyseisenä hetkenä missään toimenpiteessä. 37 prosentille asiakkaista oli varattu aika vastuuvirkailijalle/-työparille kahden kuukauden sisällä siitä, kun asiakkuutta oli kestänyt kolme vuotta. Kolmasosa asiakkaista ei ollut kyseisenä ajankohtana toimenpiteessä eikä heillä ollut voimassaolevaa ajanvarausta. Joka kymmenes asiakas oli ollut kuntouttavassa työtoiminnassa. Tämän jälkeen yleisintä oli osallistuminen työllistymistä edistäviin TE-hallinnon palveluihin (8 %) ja sairauslomalla oleminen (5 %). Mikäli asiakkuus TYP:ssa olisi päättynyt kolmen vuoden kohdalla, olisi asiakkaista työllistynyt kolme prosenttia eli viisi prosenttia vähemmän kuin asiakkuuden kestänyt pidempään.

TAULUKKO 21. Palveluprosessien poikkileikkaustilanne kolmen vuoden keston kohdalla

Palvelu	Lukumäärä	%
Ajanvaraus vastuuvirkailijalle/-työparille	282	37
Ei toimenpiteessä, ei ajanvarausta	234	30
Kuntouttava työtoiminta	79	10
Työllistymistä edistävät TE-hallinnon palvelut	64	8
Sairausloma	39	5
Työssä avoimilla työmarkkinoilla	21	3
Työvoimakoulutus	15	2
Omaehtoinen koulutus	13	2
Eläkeselvittely	11	1
Muu	5	0
Kelan/vakuutusyhtiön palvelut	2	0
Ammatillinen kuntoutus	1	0
Mielenterveyspalvelut	1	0
Päihdepalvelut	1	0
Täydentävät sosiaalitoimen palvelut	1	0
Vapausrangaistus	1	0

Taulukko 22 kertoo, kuinka kauan perusjoukon henkilöiden palveluprosessit työvoiman palvelukeskuksessa kestivät. Suurimmalla osalla asiakkaista (60 %) palveluprosessi oli kestänyt alle neljä vuotta. Yli viisi vuotta kestäneet palveluprosessit olivat yleisimpiä miehillä kuin naisilla. Naisista neljällä prosentilla asiakkuus oli kestänyt yli viisi vuotta ja miehistä 11 prosentilla. Kotimaankielisten (14 %) ja vieraskielisten (12 %) välillä ei ollut juuri eroa. Myöskään tulokanavien välillä ei ollut eroa. Yleisimmät yli viisi vuotta kestäneiden palveluprosessien päättymissyöt olivat, ettei muutosta asiakkaan tilanteeseen saavutettu (23 %) ja siirtyminen TE-toimiston asiakkaaksi (16 %). Avoimille työmarkkinoille oli työllistynyt kuusi prosenttia. Asiakkuuden päättyessä nuorimmat asiakkaat olivat 21-vuotiaita ja iäkkäimmät 65-vuotiaita. Keski-ikä palveluprosessien päättyessä oli 48 vuotta.

TAULUKKO 22. Palveluprosessien (N = 770) kestot vuosina

Palveluprosessien kestot	Lukumäärä	%
Alle neljä vuotta	464	60
Neljä vuotta	198	26
Viisi vuotta	82	11
Kuusi vuotta	26	3

5.4.2 Asiakkaille laaditut suunnitelmat

Suunnitelmien laadinnan katsotaan olevan lähtökohta asiakkaiden palveluprosessien suunnittelussa (Terävä ym. 2011, 38). Suunnitelmien laadinnassa asiakkaalla on mahdollisuus osallistua itseään koskevaan päätöksentekoon ja vaikuttaa itseään koskevien palvelujen sisältöön (Kotkas 2013, 81). Suunnitelmia oli laadittu perusjoukon henkilöille yhteensä 1783 kappaletta. Yleisimmin asiakkaille oli laadittu aktivointisuunnitelmia (75 %). Aktivointi- ja työllistymissuunnitelmia oli laadittu 11 prosentille ja pelkästään työllistymissuunnitelmia viidelle prosentille. Lähes joka kymmenennelle (9 %) asiakkaalle ei ollut laadittu yhtään suunnitelmaa palveluprosessin aikana. Asiakkaita, joille ei ollut laadittu yhtään suunnitelmaa kolmen ensimmäisen vuoden aikana, oli 11 prosenttia ja yli kolmen vuoden keston aikana peräti 74 prosenttia. Suurimmalle osalle (37 %) oli laadittu kaksi suunnitelmaa ensimmäisen kolmen vuoden aikana. Palveluprosessien aikana suunnitelmia oli laadittu enintään kahdeksan kappaletta, näin monta tosin vain yhdelle henkilölle. Laadittujen suunnitelmien lukumäärät esitetään taulukossa 23.

TAULUKKO 23. Asiakkaille (N = 770) laaditut suunnitelmat palveluprosessien alle ja yli kolmen vuoden keston aikana

Suunnitelmia	Alle kolmen vuoden aikana		Yli kolmen vuoden aikana	
	Lukumäärä	%	Lukumäärä	%
Ei yhtään suunnitelmaa	84	11	566	74
Yksi suunnitelma	189	25	141	18
Kaksi suunnitelmaa	281	37	44	6
Kolme suunnitelmaa	141	18	15	2
Neljä suunnitelmaa	58	8	4	0
Viisi suunnitelmaa	15	2	0	0

Laki kuntouttavasta työtoiminnasta säättää, että TE-toimisto ja kunta ovat viipymättä velvollisia aloittamaan toimenpiteet aktivointisuunnitelman laatimiseksi laissa määriteltyjen edellytysten täyttävillä henkilöillä. Helsingin työvoiman palvelukeskuksen tavoitteena oli, että jokaiselle asiakkaalle laadittiin suunnitelma kolmen kuukauden kuluessa palveluprosessin alkamisesta. Alle 25-vuotiaille työllistymis- tai aktivointisuunnitelma tuli laatia kolmen kuukauden kuluessa työnhaun alkamisesta. (Helsingin työvoiman palvelukeskus 2014.) Keskimäärin palveluprosessien alkamisen ja ensimmäisen laaditun suunnitelman välinen aika oli

219 päivää eli noin seitsemän kuukautta. Kolmen kuukauden tavoiteaika suunnitelman laatimiselle toteutui ainoastaan pienellä osalla asiakkaista: 18 prosentilla (140 henkilöä). Vuonna 2007 alkaneissa palveluprosesseissa tavoiteaika toteutui 12 prosentilla. Tavoiteajan toteutumisen oli noussut vuonna 2009 31 prosenttiin, mutta jälleen laskenut vuonna 2010 ollen 17 prosenttia. Alle 25-vuotiaiden asiakkaiden kohdalla kolmen kuukauden määräaika toteutui vuonna 2007 alkaneissa palveluprosesseissa ainoastaan 23 prosentin kohdalla. Vuonna 2008 asiakkaiksi tulleilla alle 25-vuotiailla tavoiteaika toteutui 30 prosentin kohdalla, mutta luku oli laskenut vuonna 2009 aloittaneiden kohdalla 13 prosenttiin. Vuonna 2010 määrä oli noussut 19 prosenttiin ollen edelleen alhainen.

Seuraavaksi tarkastellaan palveluprosessien tavoitteita ja etenemistä suunnitelmiin kirjattujen tavoitteiden avulla. Tavoitteiden toteutumisen analyysi osoittautui vaikeaksi. Aikaisempien suunnitelmien tavoitteiden toteutumista ja palvelujen vaikuttavuutta oli arvioitu suunnitelmissa heikosti huolimatta siitä, että kuntouttavan työtoiminnan lain mukaan aktivointisuunnitelmaan tulee kirjata näistä arvio. Tämän vuoksi suunnitelmien tarkastelu rajattiin ensimmäisiin ja palveluprosessien yli kolmen vuoden aikana laadittuihin viimeisiin suunnitelmiin. Ensimmäisiin suunnitelmiin kirjatut tavoitteet olivat pääasiassa työvoimapoliittisia (46 %). Pelkästään sosiaalipoliittisia tavoitteita sisälsi 25 prosenttia suunnitelmista. Palveluprosesseja, joissa ensisijaisina tavoitteina oli sosiaalipoliittisia tavoitteita ja pidemmän ajan tavoitteina työvoimapoliittisia tavoitteita, oli yhdeksän prosenttia. ”Tasa-arvoisesti” sosiaalipoliittisia ja työvoimapoliittisia tavoitteita sisältyi viiteen prosenttiin suunnitelmista. Yhteensä sosiaalipoliittisia tavoitteita oli kirjattu 39 prosenttiin ensimmäisistä suunnitelmista.

Asiakkaille laadituissa viimeisissä suunnitelmissa tavoitteet olivat niin ikään pääasiassa työvoimapoliittisia. Työvoimapoliittisia tavoitteita oli asetettu yhteensä 20 prosenttiin suunnitelmista, joista pelkästään työvoimapoliittisia tavoitteita oli puolet enemmän verrattuna sosiaalipoliittisiin tavoitteisiin. Sosiaalipoliittisia tavoitteita sisältyi 13 prosenttiin suunnitelmista, joista pelkästään sosiaalipoliittisia tavoitteita oli seitsemässä prosentissa. Palveluprosessien alussa asetetut sosiaalipoliittiset tavoitteet eivät suurimmalla osalla olleet muuttuneet palveluprosessien loppuvaiheessa työvoimapoliittisiksi tavoitteiksi, eli palveluprosessit eivät olleet edenneet kohti työllistymistä. Vastaavasti palveluprosessit, joissa ensimmäisiin suunnitelmiin oli kirjattu työvoimapoliittisia tavoitteita, näyttäytyivät positiivisesti stabiileina. Tavoitteet olivat suurimmalla osalla viimeisissäkin suunnitelmissa työvoimapoliittisia. Asiakkaiden moniammatillisen tuen tarve näkyi tarkasteltaessa tavoitteita tulokanavan

mukaan. Suhteellisesti tarkasteltuna hieman useammalle TE-toimistosta ohjatulle asiakkaalle oli ensimmäiseen suunnitelmaan laadittu sosiaalipoliittisia tavoitteita kuin sosiaalitoimesta ohjatuille. Vastaavasti sosiaalitoimesta ohjatuilla asiakkailla oli hieman useammin tavoitteet työvoimapoliittisia kuin TE-toimistosta ohjatuilla. Sekä naisten että miesten palveluprosesseille oli asetettu yleisimmin työvoimapoliittisia tavoitteita. Seuraavaksi esitetään esimerkkejä asiakkailla laadittujen aktivointisuunnitelmien tavoitteista.

Esimerkkejä aktivointisuunnitelmien työvoimapoliittisista tavoitteista:

Asiakkaan tavoitteena on päästä työhön työmarkkinoille. Tähän pyritään pääsemään työhallinnon toimenpiteiden avulla. Asiakas on kiinnostunut vaihtamaan alaa, koska tietotekniikka-alalle vaikea työllistyä. Kiinnostavia aloja ovat kiinteistöala ja turvallisuusala sekä toimisto/virastovahtimestarin työt. Asiakas on valmis koulutukseen työllistyäkseen. (Henkilö 33)

Asiakas aloittaa suomenkielen toiminnallisella tason 2 kurssilla, joka sisältää työharjoittelun ja henkilökohtaisen jatkosuunnitelman poluksi työelämään. Sen jälkeen tavoitteena työllistyä palkkatukityöhön tai avoimille työmarkkinoille. Mahdollisesti kaupallisen alan rekrytointi tarvitaan työllistymisen tueksi. (Henkilö 40)

Esimerkkejä aktivointisuunnitelmien sosiaalipoliittisista tavoitteista:

Kuntouttavan työtoiminnan tavoitteena on tuoda asiakkaan arkipäiviin mielekästä tekemistä, parantaa päivärytmiä sekä selvittää asiakkaan työkykyä. (Henkilö 65)

Tavoitteena on työkyvyn ja terveydentilan selvittäminen. Suunnitelma: Asiakas varaa mahdollisimman pian ajan Maunulan terveysasemalle psykiatriselle sairaanhoitajalle, päästäkseen masennustestiin. Tavoitteena on lisäksi saada uusi lähete Oulunkylän psykiatrian poliklinikalle. Asiakas ohjataan myös palvelukeskuksen terveydenhoitajalle. (Henkilö 94)

Selkeyttää asiakkaan nykyinen tilanne elämänhallinnan suhteen. (Henkilö 137)

Esimerkkejä aktivointisuunnitelmista, joissa ensisijaisina tavoitteina oli sosiaalipoliittisia tavoitteita:

Työkunnan ja motivaation selvittäminen, tukeminen päihteettömyyteen kuntouttavan työtoiminnan avulla. Asiakkaalla on hoitosuhde A-klinikalle. Pidemmällä aikavälillä tavoitteena on työllistyä joko tuella tai ilman avoimille työmarkkinoille. Asiakas on kiinnostunut myös rakennusalan korttien suorittamisesta. (Henkilö 132)

Tavoitteena on saada ammatillinen tutkinto sähköasentajaksi ja sitä myötä sen alan töihin; opiskelumuotona myös oppisopimus kiinnostaa. Työtehtävinä kiinnostunut myös kuoma-autonkuljettajan töistä, joista ei tosin kokemusta ole. Lyhyen ajan tavoitteena on päästä kokeilemaan jaksamista ja työelämään paluuta matalamman kynnyksen keinoin; esim. kuntouttavan työtoiminnan avulla. (Henkilö 157)

Esimerkki aktivointisuunnitelmasta, jossa ensisijaisena tavoitteena oli työvoimapolitiittinen tavoite:

Hakijan tavoitteena on löytää työ- tai koulutuspaikka, jossa pääsee purkamaan 4/06 työelämävalmennuksen keskeyttämisestä saamaansa 5 kk:n toimenpiteesäolohtoa. Mikäli ei alkuvuoteen 2009 mennessä pääse kurssille tai työhön, voi harkita myös kuntouttavaa työtoimintaa työelämävalmiuksien ylläpitämiseksi ja omaehtoisen päihdekuntoutuksen tueksi. (Henkilö 611)

Esimerkki aktivointisuunnitelmasta, jossa tavoitteet olivat ”tasa-arvoisesti” työvoimapolitiittisia ja sosiaalipoliittisia:

Tavoitteena on edelleen löytää sellainen työ, joka on asiakkaan toisaalta voimavarojen rajoissa ja jossa toisaalta pystyisi hyödyntämään monipuolista kokemustaan ja taitojaan. Pääteiden käyttö on nyt otettu puheeksi asiakkaan kanssa ja yhdessä sovittu, että lähete A-klinikalle tehdään sekä päihdearvion tekemiseksi että keskustelu- ja terapia-avun tarjoamiseksi. Tämä tukee kuntoutumista työelämään. Tarkoituksenmukaista tässä tilanteessa on myös yrittää uudelleen kuntouttavaa työtoimintaa. Mikäli kuntoutuminen etenee, joka näkyy mm. niin, ettei tule luvattomia poissaoloja työtoiminnasta, voidaan edetä suunnitelman voimassaoloaikana työelämävalmennukseen tai palkkatuetuun työhön määrärahojen puitteissa. (Henkilö 139)

Yleisimmin palveluprosessit päättyivät siihen, että muutosta asiakkaan tilanteeseen ei saavutettu työvoiman palvelukeskuksen palveluilla riippumatta palveluprosesseille asetetuista tavoitteista. Suhteellisesti tarkasteltuna tämä oli 11 prosenttia yleisempää niiden asiakkaiden kohdalla, joilla ensimmäisen suunnitelman tavoitteet olivat sosiaalipoliittisia. Seuraavaksi yleisimmät palveluprosessien päättymissyöt, kun ensimmäisiksi tavoitteiksi oli asetettu sosiaalipoliittisia tavoitteita, olivat siirtyminen eläkkeelle (18 %) ja siirtyminen muusta syystä työvoiman ulkopuolelle (9 %). Henkilöillä, joilla ensimmäisen suunnitelman tavoitteet olivat työvoimapolitiittisia, olivat yleisimmät palveluprosessien päättymissyöt siirtyminen TE-toimiston asiakkaaksi (18 %) ja palveluprosessien päättymisen asiakkaan aloitteesta (13 %). TE-toimistoon siirtyneillä asiakkailla ensimmäisiin suunnitelmiin oli laadittu 14 prosenttia

enemmän työvoimapolitiittisia tavoitteita kuin sosiaalipoliittisia tavoitteita, ja avoimille työmarkkinoille työllistyneillä 46 prosenttia enemmän. Eläkkeelle siirtyneille laadituista tavoitteista päinvastaisesti sosiaalipoliittiset tavoitteet olivat yleisempiä (14 %) kuin työvoimapolitiittiset tavoitteet.

Tarkasteltaessa asiakkaille laadittujen viimeisten suunnitelmien tavoitteita kävi ilmi, että palveluprosessien päättymissyöt olivat pääosin samoja verrattaessa niitä ensimmäisten suunnitelmien tavoitteisiin ja asiakkuuden päättymissyihin. Henkilöillä, joilla viimeinen suunnitelma sisälsi sosiaalipoliittisia tavoitteita, olivat palveluprosessien yleisimmät päättymissyöt eläkkeelle siirtyminen (21 %) ja muusta syystä työvoiman ulkopuolelle siirtyminen (16 %). Työllistyneitä ei tässä joukossa ollut. Henkilöillä, joilla tavoitteet olivat työvoimapolitiittisia, olivat palveluprosessit yleisimmin päättyneet TE-toimistoon siirtymiseen (24 %). Ero ensimmäisiin suunnitelmiin verrattuna oli muutos toiseksi yleisimmässä päättymissyössä, joka oli työllistyminen (9 %). Joukossa oli muutama asiakas (neljä henkilöä), jotka olivat siirtyneet eläkkeelle, mikä ei vastannut viimeisten suunnitelmien työvoimapolitiittisia tavoitteita.

Yleisin suunnitelmiin kirjattu palvelu oli kuntouttava työtoiminta, joka oli kirjattu yhteensä 55 prosenttiin ensimmäisistä suunnitelmista. Yleisimmin kuntouttavan työtoiminnan rinnalle oli kirjattu palveluiksi julkiset työvoimapalvelut (14 %) ja terveystalvelut (9 %). Kuntouttavan työtoiminnan osuus viimeisissä suunnitelmissa (17 %) oli selkeästi vähentynyt ensimmäisistä suunnitelmista. Samalla on huomioitava, että palveluprosessien yli kolmen vuoden aikana kuntouttavassa työtoiminnassa olleista suurimmalle osalle (44 %) ei ollut laadittu yhtään suunnitelmaa kyseisenä aikana. Julkisia työvoimapalveluja yhdessä muiden palvelujen kanssa oli kirjattu 52 prosenttiin ensimmäisistä suunnitelmista ja pelkästään julkisia työvoimapalveluja 18 prosenttiin suunnitelmista. Viimeisissä asiakkaille laadituissa suunnitelmissa julkisten työvoimapalvelujen osuus oli laskenut kuuteen prosenttiin, mutta työn ja työtarjousten määrä oli noussut 11 prosentilla. Merkillepantavaa oli, että terveys- ja kuntoutuspalveluja oli kirjattu useammin (5 %) viimeisiin suunnitelmiin kuin ensimmäisiin suunnitelmiin. Taulukossa 24 esitetään ensimmäisiin ja viimeisiin suunnitelmiin kirjatut yleisimmät palvelut.

TAULUKKO 24. Asiakkaille (N = 770) laadittuihin ensimmäisiin ja viimeisiin suunnitelmiin yleisimmin kirjatut palvelut, %

Palvelut	Ensimmäinen suunnitelma	Viimeinen suunnitelma
Kuntouttava työtoiminta	29	7
Julkiset työvoimapalvelut	18	6
Kuntouttava työtoiminta ja julkiset työvoimapalvelut	14	6
Koulutuspalvelut	12	14
Terveys- ja kuntoutuspalvelut (eläke, Kela, päihde- ja mielen-terveyspalvelut, terveystarkastukset)	8	13
Työ/työtarjous	4	15
Sosiaalipalvelut	1	2

5.5 Työllistymiseen ja muuttumattomaan tilanteeseen päätyneiden palveluprosessien vertailu

Perusjoukosta poimittiin kaksi asiakasryhmää tarkempaan analyysiin ja keskenään vertailtaviksi. Toiseen ryhmään kuuluivat asiakkaat, joiden palveluprosessit olivat päätyneet työllistymiseen ja toiseen asiakkaat, joiden tilanteeseen ei saavutettu muutosta työvoiman palvelukeskuksen palveluilla. Heitä kutsutaan tässä yhteydessä ei muutosta -asiakkaiksi. Palveluprosessin päättymisellä työllistymiseen tarkoitetaan asiakkaan ilman työ- ja elinkeinohallinnon tukia tapahtunutta työllistymistä määräaikaan tai toistaiseksi voimassa olevaan työsuhteeseen avoimille työmarkkinoille. Työllistyneitä asiakkaita oli perusjoukosta kahdeksan prosenttia. Asiakkaat, joiden kohdalla muutosta ei saavutettu, siirtyivät sosiaalitoimen asiakkaiksi. Heitä oli 29 prosenttia. Ryhmät edustavat TYP-palvelussa kahta vastakaista lopputulemaa. Toisen ryhmän kohdalla saavutettiin tavoiteltu tulos eli työllistyminen. Toisen ryhmän kohdalla palvelujärjestelmä ei pystynyt auttamaan tavoitteen saavuttamisessa. Ryhmiä vertailemalla selvitettiin, millaisia yhdenmukaisuuksia ja eroja työllistyneiden ja niiden asiakkaiden palveluprosesseissa oli, joille muutosta ei saatu aikaiseksi.

Suhteellisesti tarkasteltuna sosiaalitoimesta oli ohjattu TE-toimistoa enemmän (7 %) asiakkaita, joiden kohdalla muutosta ei saavutettu, mutta vastaavasti myös työllistyneitä oli enemmän (5 %) sosiaalitoimesta ohjattujen joukossa. Palveluprosessien alussa yleisin tulomuoto molemmilla ryhmillä oli työmarkkinatuki. Työllistyneet olivat saaneet työmarkkinatukea

palveluprosessien alussa 19 prosenttia enemmän kuin toimeentulotukea. Ei muutosta -asiakkailla ero tulomuodossa oli huomattavasti pienempi. Työmarkkinatuen saajia oli vain kaksi prosenttia enemmän. Naisia ja miehiä oli yhtä paljon asiakkaissa, joille muutosta ei saatu aikaiseksi, ja lähes yhtä paljon työllistyneissä (naiset 9 %, miehet 8 %). Vieraskielisten palveluprosessit (10 %) olivat useammin päättyneet työllistymiseen kuin kotimaankielisten palveluprosessit (8 %), ja harvemmin muuttumattoman tilanteen vuoksi. Kotimaankielisillä (30 %) palveluprosessien päättyminen muuttumattomaan tilanteeseen oli 10 prosenttia yleisempää kuin vieraskielisillä. Ryhmien välinen suurin ero taustamuuttujien vertailussa oli asiakkaiden koulutuksissa. Työllistyneiltä puuttui koulutus (8 %) huomattavasti harvemmin kuin ei muutosta -asiakkailta (33 %).

Seuraavaksi ryhmien kohdalla tarkastellaan palveluprosessien selvittelyvaihetta. Kolmen kuukauden selvittelyvaiheen aikana ryhmien välillä ei ollut juuri eroa tapaamiskertojen määrissä. Myöskään asiakkuuden alkamisen ja ensimmäisen tapaamisen välisessä ajassa ei ollut eroa. Työllistyneillä asiakkuus oli kestänyt keskimäärin 60 päivää ennen ensimmäistä ajanvarausta ja ei muutosta -asiakkailla 62 päivää. Molempien ryhmien asiakkailla oli yleisimmin ollut kaksi ajanvarausta selvittelyvaiheen aikana ja enimmillään kahdeksan. Asiakkailla, joille muutosta ei saavutettu TYP-palveluilla, oli enemmän varatuille ajoille saapumatta jäämisiä ennen ensimmäistä tapaamista. Suurimmalla osalla ei kuitenkaan ollut lainkaan hukkakäyntejä tuona aikana, ja yksi varatulle ajalle saapumatta jääminen oli molemmista ryhmistä viidesosalla asiakkaista. Useammat hukkakäynnit (kaksi–neljä) olivat yleisempiä asiakkailla, joiden kohdalla muutosta ei saavutettu (6 %) kuin työllistyneillä (2 %). Työllistyneistä kahdeksaa prosenttia ei ollut tavattu kertaakaan ensimmäisen kolmen kuukauden aikana ja ei muutosta -asiakkaista 11 prosenttia.

Suunnitelmia koskevia tietoja on koottu taulukkoon 25. Työllistyneiden kohdalla kolmen kuukauden tavoiteaika ensimmäisen suunnitelman laatimiselle toteutui hieman useamman kohdalla (21 %) kuin asiakkaiden, joille muutosta ei saatu aikaiseksi (18 %). Ensimmäinen suunnitelma oli laadittu työllistyneille keskimäärin 291 päivän eli noin kymmenen kuukauden kuluessa asiakkuuden alkamisesta ja ei muutosta -asiakkaille palveluprosessien keestettyä keskimäärin 296 päivää. Ensimmäisiin suunnitelmiin oli molemmille ryhmille laadittu yleisimmin työvoimapolitiittisia tavoitteita, ei muutosta -asiakkaille (42 %) kuitenkin huomattavasti vähemmän kuin työllistyneille asiakkaille (63 %). Vastaavasti sosiaalipoliittisia tavoitteita oli työllistyneille asetettu vähemmän (12 %) kuin ei muutosta -asiakkaille (33 %).

Yleisin ensimmäisiin suunnitelmiin kirjattu palvelu oli työllistyneillä julkiset työvoimapalvelut (25 %) ja ei muutosta -asiakkailla kuntouttava työtoiminta (35 %).

Molemmilla ryhmillä myös viimeisimmän suunnitelman tavoitteet olivat yleisimmin työvoimapolitiittisia. Työllistyneille ei ollut asetettu pelkästään sosiaalipoliittisia tavoitteita viimeisiin suunnitelmiin. Ei muutosta -asiakkaiden sosiaalipoliittisten tavoitteiden määrä oli viimeisissä suunnitelmissa laskenut muutamalla prosentilla ollen 27 prosenttia. Työllistyneillä yleisimmät viimeisiin suunnitelmiin kirjatut palvelut olivat julkiset työvoimapalvelut, koulutus ja työ. Asiakkailla, joille muutosta ei saavutettu, yleisimmät kirjatut palvelut olivat samoja kuin ensimmäisissä suunnitelmissa: kuntouttava työtoiminta ja julkiset työvoimapalvelut. Viimeisimmän laaditun suunnitelman ja asiakkuuden päättymisen välinen aika oli huomattavasti pidempi työllistyneillä asiakkailla. Heille viimeisin suunnitelma oli laadittu keskimäärin 527 päivää eli noin 18 kuukautta ennen TYP-asiakkuuden päättymistä ja ei muutosta -asiakkaille 395 päivää eli noin 13 kuukautta ennen palveluprosessin päättymistä.

TAULUKKO 25. Suunnitelmia koskevia tietoja työllistyneillä asiakkailla (n = 63) ja asiakkailla, joiden kohdalla muutosta ei saavutettu (n = 222), %

Suunnitelmat	Työllistyneet	Ei muutosta -asiakkaat
Ensimmäinen suunnitelma laadittu selvittelyvaiheessa	21 %	18 %
Ensimmäisen suunnitelman ja asiakkuuden alkamisen välinen aika keskimäärin	291 päivää	296 päivää
Työvoimapolitiittisten tavoitteiden osuus ensimmäisessä suunnitelmassa	63 %	42 %
Yleisin ensimmäiseen suunnitelmaan kirjattu palvelu	julkiset työvoimapalvelut	kuntouttava työtoiminta
Yleisimmät viimeiseen suunnitelmaan kirjatut palvelut	julkiset työvoimapalvelut, koulutus, työ	kuntouttava työtoiminta, julkiset työvoimapalvelut
Viimeisen suunnitelman ja asiakkuuden päättymisen välinen aika keskimäärin	527 päivää	395 päivää

Asiakkailla, joiden kohdalla muutosta ei saavutettu, oli palveluprosessien aikana laadittu enemmän suunnitelmia kuin työllistyneille asiakkailla. Alle kolmen vuoden aikana työssä olleille yksi–kaksi suunnitelmaa oli laadittu 71 prosentille ja kolme–viisi suunnitelmaa 30 prosentille. Ei muutosta -asiakkaille yksi–kaksi suunnitelmaa oli laadittu harvemmin (62 %) ja puolestaan kolme–viisi suunnitelmaa useammin (38 %). Palveluprosessien yli kolmen

vuoden keston aikana ryhmille ei tyypillisimmin ollut laadittu yhtään suunnitelmaa. Seuraavaksi yleisimmin oli laadittu yksi suunnitelma. Asiakkaita, joiden kohdalla muutosta ei saavutettu, oli tavattu hieman useammin kuin työllistyneitä asiakkaita ensimmäisen kolmen vuoden aikana. Ei muutosta -asiakkailla toteutuneita ajanvarauksia oli keskimäärin 11, samoin yhteydenottoja. Työllistyneitä oli tavattu keskimäärin yhdeksän kertaa ja merkittyyä yhteydenottoja oli keskimäärin kuusi. Ajanvarauksille saapumatta jäämisiä palveluprosessien alle kolmen vuoden aikana ei suurimmalla osalla työllistyneitä ollut yhtään. Vastaava luku ei muutosta -asiakkailla oli kaksi hukkakäyntiä.

Seuraavaksi tarkastellaan mitä palveluja työllistyneet ja ei muutosta -asiakkaat olivat käyttäneet TYP-asiakkuuden aikana. Työllistyneet olivat osallistuneet ensimmäiseen palveluun noin kuukautta aikaisemmin kuin asiakkaat, joille muutosta ei saavutettu. Työllistyneillä ensimmäisen toimenpiteen alkamispäivän ja palveluprosessin alkamispäivän välinen aika oli keskimäärin 207 päivää eli noin seitsemän kuukautta. Ei muutosta -asiakkailla aikaa oli kulunut keskimäärin 238 päivää eli noin kahdeksan kuukautta asiakkuuden alkamisesta. Yleisin työllistyneiden henkilöiden käyttämä palvelu oli työllistymistä edistävät TE-hallinnon palvelut. Palveluprosessien kolmen ensimmäisen vuoden aikana osallistuneita oli 76 prosenttia työllistyneistä.

Työllistymistä edistävät TE-hallinnon palvelut oli ensimmäinen (23 %) ja viimeinen (61 %) palvelu, johon työllistyneet asiakkaat olivat yleisimmin osallistuneet. Palveluun osallistuneiden määrä oli palveluprosessien aikana kasvanut 38 prosentilla, ja palvelun keskeyttäneiden määrä oli vähentynyt kolmella prosentilla. Lisäksi kolmella prosentilla suunnitelma palvelun aloituksesta ei ollut toteutunut. Asiakkailla, joiden kohdalla muutosta ei saavutettu, työllistymistä edistävien TE-hallinnon palvelujen osallistumisprosentti oli huomattavasti pienempi: 39 prosenttia. Heillä osallistuminen kuntouttavaan työtoimintaan oli yleisintä (73 %). Ei muutosta -asiakkaista lähes puolella (46 %) kuntouttava työtoiminta oli ollut ensimmäinen palvelu, johon he olivat osallistuneet. Palvelu oli keskeytynyt joka viidennellä. Kuntouttavaan työtoimintaan viimeisenä palveluna osallistuneiden määrä oli pysynyt samana, mutta palvelun keskeyttäneiden määrä oli noussut kymmenellä prosentilla ollen 31 prosenttia. Lisäksi 16 prosentilla suunniteltu kuntouttavan työtoiminnan jakso ei ollut toteutunut.

Toiseksi yleisimmät asiakasryhmien käyttämät palvelut olivat päivätyöt: työllistyneillä kuntouttava työtoiminta (27 %) ja ei muutosta -asiakkailla työllistymistä edistävät TE-hallinnon palvelut (24 %). Työvoimakoulutukseen oli osallistunut työllistyneistä 30 prosenttia

ja ei muutosta -asiakkaista 24 prosenttia. Palveluihin osallistumisen sijaan suoraan työssä olleita asiakkaita oli enemmän työllistyneiden (7 %) kuin ei muutosta -asiakkaiden (2 %) ryhmässä. Työllistyneistä työssä asiakkuuden kolmen ensimmäisen vuoden aikana oli ollut 33 prosenttia ja yli kolmen vuoden aikana peräti 64 prosenttia. Ei muutosta -asiakkailla työssä olo oli huomattavasti harvinaisempaa. Heistä palveluprosessien alle kolmen vuoden keston aikana 15 prosenttia oli ollut työssä ja yli kolmen vuoden aikana ainoastaan neljä prosenttia.

Palveluprosessien kolmen vuoden tarkasteluajankohdassa työllistyneet olivat yleisimmin työllistymistä edistävissä TE-hallinnon palveluissa (33 %) tai työssä (24 %). Ei muutosta -asiakkaista suurimmalla osalla (84 %) ei ollut meneillään olevia toimenpiteitä kyseisenä ajankohtana. Yli puolelle (55 %) oli kuitenkin varattu aika vastuuvirkailijalle/-työparille kahden kuukauden sisällä siitä, kun palveluprosessi oli kestänyt kolme vuotta. Joka kolman- nelle (29 %) tämän ryhmän asiakkaista ei ollut varattua aikaa vastuuvirkailijalle/-työparille sen lisäksi, että he eivät olleet kolmen vuoden poikkileikkausajankohtana toimenpiteissä. Vastaavasti ei muutosta -asiakkailla (50 %) oli työllistyneitä (38 %) useammin suunnitelma voimassa kolmen vuoden kohdalla. Asiakkaiden tilanne poikkileikkausajankohtana näyttäytyi palveluja tarkastelemalla hyvin samanlaisena kuin asiakkuuden päättymishetkellä.

6. YHTEENVETOA JA JOHTOPÄÄTÖKSIÄ PALVELUPROSESSEISTA

Palveluprosessien kolme ensimmäistä vuotta näyttäytyivät aktiivisempina käytettyjen palvelujen, asiakkaiden tapaamisten ja laadittujen suunnitelmien suhteen kuin yli kolme vuotta kestänyt ajanjakso. Suurin osa asiakkaista oli ohjattu työvoiman palvelukeskukseen TE-toimistosta, mikä oli tarkoittanut asiakasohjauksen kriteerien mukaan sitä, että heille TE-toimiston tarjoamat palvelut eivät olleet riittäneet työllistymiseksi, vaan rinnalle oli tarvittu kunnan järjestämiä sosiaali- ja terveystalvveluja. Kuitenkin asiakkaille oli asetettu ensimmäisiin heille laadittuihin suunnitelmiin eniten työvoimapoliittisia tavoitteita, eli työllistymisen orientaatio oli ollut mukana palveluprosesseissa alusta alkaen. Tämä näkyi myös asiakkaiden käyttämissä palveluissa.

Palveluprosessien alle kolmen vuoden keston aikana työllistymistä edistävien palvelujen yhteenlaskettu osallistumisprosentti oli hieman suurempi kuin työhön kuntouttavien palvelujen. Luku ei sisällä TYP-virkailijoiden palveluja, tarkoittaen tässä psykologipalveluja, työterveyshoitajien vastaanottoja ja Kelan virkailijoita. Palveluprosessien kokonaiskestoa tarkastelemalla suurella osalla etenemistä kohti työmarkkinoita ei näyttänyt tapahtuvan siten, että työhön kuntouttavien palvelujen tarve olisi vähentynyt palveluprosessien myöhäisemässä vaiheessa. Terveystalv- ja kuntoutuspalveluja oli kirjattu useammin viimeisiin suunnitelmiin kuin ensimmäisiin suunnitelmiin. Kuntouttavassa työtoiminnassa oli muihin palveluihin verrattuna paljon asiakkaita palveluprosessien yli kolmen vuoden keston aikana. Yli kolmen vuoden ajanjaksolla työhön kuntouttavien palvelujen yhteenlasketusta osallistumisprosentista oli tullut hieman suurempi kuin työllistymistä edistävien palvelujen osallistumisprosentista.

Palveluprosessien suuntaa oli nähtävissä jo prosessien alussa. Yleisimpiä palveluprosessien päättymissyitä henkilöillä, joille oli asiakkuuden alussa asetettu sosiaalipoliittisia tavoitteita, olivat siirtyminen eläkkeelle ja siirtyminen muusta syystä työvoiman ulkopuolelle. Henkilöillä, joilla ensimmäisen suunnitelman tavoitteet olivat työvoimapoliittisia, oli tyypillistä siirtyminen TE-toimiston asiakkaaksi eli pysyminen työnhakijana. Samanlainen suunnan näkyminen oli nähtävissä työllistyneiden ja niiden henkilöiden palveluprosesseissa, joille ei muutosta saavutettu TYP:n palveluilla. Työllistyneiden prosessit näyttäytyivät käytettyjen

palvelujen ja tavoitteiden mukaan tarkasteltuina alusta alkaen suuntautuvan suuremmin kohti työmarkkinoita kuin niiden asiakkaiden prosessit, joiden kohdalla muutosta ei saatu aikaiseksi. Työllistyneitä oli tavattu harvemmin ja heille oli laadittu vähemmän suunnitelmia kuin asiakkaille, joille muutosta ei saavutettu. Tästä voisi päätellä, että työllistyneillä olisi alusta alkaen ollut paremmat valmiudet työllistyä ja pienempi tuen tarve. Tämän päivän työmarkkinoiden vaatimukset huomioiden keskeinen ero ryhmien välillä oli se, että työllistyneiltä puuttui koulutus huomattavasti harvemmin kuin asiakkailta, joille muutosta ei saatu aikaiseksi.

Monella asiakkaalla palveluprosessi oli päättynyt eläkkeelle siirtymiseen. Tiedossa ei ole, mitkä syyt ja sairaudet olivat aiheuttaneet työkyvyttömyyttä. Tutkimuksellisesti tärkeää tietoa saataisiin, jos työkyvyttömyyden syitä eli eläkkeiden myöntämisperusteita pystyttäisiin tilastoimaan TYP-palvelun päättyessä. Suhteellisesti tarkasteltuna tutkimuksen vieraskielisistä asiakkaista hieman useampi oli työllistynyt ja harvempi eläköitynyt kuin kotimaankielisistä asiakkaista. Tulos on lupaava siitä näkökulmasta, että hyvinvointivaltion keskeisten palvelujen turvaaminen tulevaisuudessa edellyttää muun muassa riittävän suurta työikäistä väestöä. Kestävyysvajeen hallitsemiseksi on laskettu, että työllisten määrän tulisi kasvaa 200 000 henkilöllä. Jussi Pyykkösen ja Mika Gisslerin (2015) analyysin mukaan tavoitteeseen pääseminen edellyttää maahanmuuton tuntuvaa kasvua ja maahanmuuttajien osallistumista työelämään. Edellytyksenä työllisten määrän kasvamiselle maahanmuuttajien avulla on luonnollisesti se, että maahanmuuttajat ovat työikäisiä (Schleutker 2014, 425).

Tutkimuksessa ei selvitetty, kuinka moneen eri toimenpiteeseen asiakas oli osallistunut palveluprosessin aikana tai oliko asiakas osallistunut toimenpiteeseen toistuvasti. Tutkimuksen ulkopuolelle jäi niin ikään tieto siitä, kuinka moni asiakas ei ollut lainkaan ollut toimenpiteissä TYP-asiakkuuden aikana. Tutkimuksessa ei ollut mahdollista selvittää, kuinka kauan asiakkaiden käyttämät palvelut olivat kestäneet. Pitkäänkin kestänyt palveluprosessi näyttäytyy erilaisena riippuen siitä, onko asiakas ollut suurimman osan ajasta toimenpiteissä, vai onko asiakkuuden aikana ollut pidempiä ajanjaksoja, jolloin asiakasta ei ole tavattu tai hän ei ole osallistunut toimenpiteisiin. Toisaalta asiakas on voinut olla kuntouttavassa työtoiminnassa useitakin vuosia, jolloin palvelu on saattanut muuttua syrjäytymisen ehkäisyä ja elämänlaatua ja sisältöä ylläpitäväksi toiminnaksi sen sijaan, että sillä tavoiteltaisiin enää aktiivisesti työmarkkinoille siirtymistä.

Työttömien aktivoitumisen lisäksi on puhuttu palvelujärjestelmän aktivoitumisesta. Aktiivipalvelujen kehittämisen yhtenä haasteena on ollut tehokkaampien työllistymistä ja syrjäytymisen ehkäisyä tukevien palvelumallien kehittäminen. (Keskitalo & Karjalainen 2013, 14.) Tehostamista tavoitellaan uudessa laissa työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta, joka säättää, että työttömälle laadittua suunnitelmaa on tarkistettava vähintään kuuden kuukauden välein. Tutkimuksen henkilöille suunnitelma oli laadittu keskimäärin 1,5 vuoden välein palveluprosessien ensimmäisen kolmen vuoden aikana. Uutta lainsäädäntöä noudattaen suunnitelmia tulee nykyään laatia kolmen vuoden aikana vähintään kuusi kappaletta. Tutkimuksen henkilöistä kenellekään ei ollut laadittu näin montaa suunnitelmaa. Laadittujen suunnitelmien määrä ei yksiselitteisesti edistä asiakkaan työllistymistä, kuten aikaisemmat tutkimukset (Ala-Kauhaluoma 2005; Keskitalo 2008) ja tämän tutkimuksen tulokset osoittavat. Asiakkaille, joille ei saatu muutosta aikaan, oli laadittu enemmän suunnitelmia kuin työllistyneille asiakkaille. Suunnitelmien laatimisen tehostaminen saattaa kuitenkin terävöittää palveluprosessia ja nopeuttaa asiakkaan elämäntilanteessa tapahtuneiden muutosten huomioimista, joilla on todettu olevan vaikutusta palveluprosessien keston (ks. Arnkil ym. 2008).

Merkillepantava tulos oli, että niinkin monelle kuin lähes joka kymmenennelle asiakkaalle ei ollut laadittu yhtään suunnitelmaa TYP-asiakkuuden aikana. Suunnitelmien laatimatta jättäminen saattaa heikentää asiakkaan mahdollisuuksia päästä palveluihin. Kuntouttavan työtoiminnan lain mukaan henkilöllä on oikeus aktivointisuunnitelmaan sisältyviin sosiaali-, terveys-, kuntoutus- ja koulutuspalveluihin ja toimenpiteisiin sen mukaisesti kuin niitä koskevissa laeissa on erikseen säädetty ja julkisiin työvoimapalveluihin työ- ja elinkeinotoimiston käytettäväksi osoitettujen määrärahojen rajoissa. Olivatko asiakkaat osallistuneet toimenpiteisiin ilman, että niitä oli kirjattu suunnitelmiin ja missä määrin? Ainakin kuntoutta-vaan työtoimintaan osallistuneiden joukossa oli henkilöitä, joille ei suunnitelmaa ollut laadittu.

Palvelujen keskeytykset ja varatuille ajoille saapumatta jäämiset olivat asiakkailta yleisiä, mitkä todennäköisesti olivat hidastaneet prosessien etenemistä. Tiedossa ei ole, olivatko prosessien keston vaikuttaneet esimerkiksi virkailijoiden mahdollisesti liian suuret asiakasmäärät tai muut organisaatiosta johtuvat tekijät. Valtakunnallisesti tiedetään, että TYP:n palveluprosessien pitkittyminen on osittain johtunut siitä, että asiakkaiden tarvitsemia palveluja

ei ole ollut saatavilla (HE 183/2014). Syynä on ollut myös se, että asiakkaiden jatkopalvelusta sopiminen TYP-palvelun jälkeen on ollut vaikeaa. Palvelun päättäminen on ollut epäselvää silloin, kun asiakas on kuntoutunut työnhakijaksi, mutta sopivaa työpaikkaa ei ole löytynyt. Erityisen ongelmallista asiakkuuden päättäminen on ollut niiden asiakkaiden kohdalla, jotka eivät ole sitoutuneet palveluihin. Vuonna 2003 toimeentulotukilakiin tehdyn lisäyksen (2 a §) perusteella työttömällä on velvollisuus ilmoittautua TE-toimistossa työttömäksi työnhakijaksi toimeentulotuen perusosan alentamisen uhalla. Tästä johtuen TE-toimistoon on ohjattu sellaisiakin asiakkaita, jotka eivät todellisuudessa ole olleet työmarkkinoiden käytettävissä, kuten päihdeongelmaisia asiakkaita. (Liukko 2009, 15; Valtiontalouden tarkastusvirasto 2011, 64–67.)

Tutkimuksen ulkopuolelle jäi tieto asiakkaiden työttömyyden kestoista, koska asiakkaiden työhistoria ei ole nähtävissä TYPPI-järjestelmässä asiakkuuden päätyttyä. Jouko Verhon (2005) mukaan työttömyyden keston tutkimuksessa yksi tärkeimmistä käsitteistä on duratiivisuus, jolla tarkoitetaan työllistymistodennäköisyyden riippuvuutta kuluneen työttömyysjakson pituudesta. Duraatiivisuuden mukaan henkilön työllistyminen on sitä vaikeampaa mitä pidempään hän on ollut työttömänä. TYP:n asiakkailla työttömyys on yleensä kestänyt pitkään ennen asiakkuuden alkamista ja monilla jatkunut TYP-asiakkuuden ajan ja vielä asiakkuuden päätyttyäkin. Työttömiksi jääneiden henkilöiden tukeminen jo varhaisessa työttömyyden vaiheessa on tärkeää, jotta pystyttäisiin estämään työttömyyden pitkitymistä ja siihen liittyvien ongelmien kasautumista sekä työmarkkinoilta syrjäytymistä, jotka vaikeuttavat uudelleen työllistymistä. Arvioinneissa on todettu, että useasti asiakkaat ovat päässeet liian myöhään työvoiman palvelukeskuksen palveluihin (HE 183/2014).

Aktivoinnin tavoite työttömien työllistymisestä kytkeytyy vahvasti toimeentuloturvariippuvuuden vähentämiseen, joka on yksi TYP-toiminnan vaikuttavuuden arviointimittareista. Toiminnan katsotaan olleen vaikuttavaa, kun asiakkaiden toimeentulotuen ja työttömyysetuuksien tarve on vähentynyt. Valtakunnallisten tulosten mukaan vuonna 2013 työvoiman palvelukeskusten päättäneistä asiakkuuksista 17 prosentilla toimeentulo oli muuttunut asiakkuuden alussa maksetusta työttömyysetuudesta tai toimeentulotuesta palkaksi (HE 183/2014). Helsingin työvoiman palvelukeskuksessa pitkään asiakkaina olleiden kohdalla tavoiteltu muutos jäi huomattavasti alle valtakunnallisen tason. Yleisin tulomuoto palvelu-

prosessin päättyessä oli viimesijainen toimeentuloturvan muoto toimeentulotuki. Toimeentulotuen saajien määrä oli tavoitteiden vastaisesti suurempi palveluprosessien päättymishetkellä kuin asiakkuuden alkaessa.

Tutkimuksen palveluprosesseista suurin osa kesti alle neljä vuotta. Valtakunnallisesti yli kolme vuotta kestäneet palveluprosessit ovat olleet alle kolme vuotta kestäneitä prosesseja harvinaisempia mukaan luettuna Helsingin työvoiman palvelukeskuksen palveluprosessit. TYPPI-asiakaspalvelujärjestelmästä saatavien tietojen mukaan työvoiman palvelukeskusten vuosina 2011–2013 päättyneistä asiakkuuksista noin 30 prosenttia kesti yli kolme vuotta. Luku on suuntaa antava, koska kaikki työvoiman palvelukeskukset eivät ole käyttäneet järjestelmää. (HE 183/2014.) Tutkimuksen tulokset vahvistavat aikaisempaa tutkimustietoa pitkäaikaistyöttömien työelämään sijoittumisen vaikeudesta. Perusjoukon henkilöistä kahdeksalla prosentilla asiakkuus työvoiman palvelukeskuksessa oli päättynyt työllistymiseen. Yli kolme vuotta kestäneillä palveluprosesseilla saavutettiin viisi prosenttia (42 henkilöä) suurempi työllistyneiden asiakkaiden määrä verrattuna siihen, jos asiakkuus olisi päättynyt kolmen vuoden kohdalla. Valtakunnallinen työllistyneiden osuus TYP:n päättyneistä asiakkuuksista on ollut 2010-luvulla noin 20 prosenttia (HE 183/2014).

Kysymys aktiivoinnin kestosta ja palveluprosessien keston rajaamisesta ei ole yksiselitteinen. Palveluihin käytetyt resurssit synnyttävät korkeita kustannuksia, mutta kustannuksia syntyy työttömyydestäkin. Pitkään kestäneiden aktivointiprosessien kustannusten voidaan katsoa olevan korkeampia tilanteissa, joissa asiakkaita on kuntoutettu työelämään ilman, että töitä kuitenkaan on tarjolla. Samalla palveluilla saavutettuja hyvinvointivaikutuksia yksilöille ja yhteiskunnalle ei voida pitää toisarvoisina. Palveluprosessien tarkastelusta syntyneen kuvan perusteella prosesseissa näyttäisi olleen tehostamisen ja tiivistämisen varaa, mikä puoltaa TYP-asiakkuuden keston ajallista rajaamista. Pitkään jatkuneet palveluprosessit eivät esimerkiksi olleet taanneet kaikille asiakkaille henkilökohtaisia palvelusuunnitelmia, eikä palveluprosessien yli kolmen vuoden keston aikana suurta osaa asiakkaista ollut tavattu kertaa-kaan. Palveluprosessien ajallista rajaamista puoltaa myös se, että pitkään kestäneistä asiakkuuksista huolimatta suurimmalle osalle asiakkaista ei ole saavutettu tavoiteltua muutosta – miksi? Työvoiman palvelukeskusten valtakunnallisessa tarkastelussa on todettu, että tietoa ei ole riittävästi siitä, mihin tilanteisiin TYP:n palveluprosessit päättyvät (Valtiontalouden tarkastusvirasto 2011, 67). Tämä kertoo siitä, että palveluprosessien tutkimiselle on edelleen tarvetta.

7. JOHTOPÄÄTÖKSET

Tutkimus on tarkastellut pitkittynyttä työttömyyttä, sen seurauksia ja ratkaisuyrityksiä hyvinvointivaltion ja järjestelmän näkökulmasta. Tutkimuksessa on tarkasteltu hallitusten toimia työllistymisen edistämiseksi sekä aktivoinnin toteutumista palvelujärjestelmän tasolla. Tutkimuksen viimeisessä luvussa tarkastellaan aikaisempien tutkimusten valossa tutkimuksen tuloksista nousseita työllistymistä vaikeuttavia ja estäviä tekijöitä. Lopuksi arvioidaan tutkimuksen toteutusta, erityisesti TYPPI-asiakaspalvelujärjestelmän käytettävyyttä tutkimuksessa.

Miksi vain harvat työttömät työllistyivät vuosia kestäneistä moniammatillisista aktivointiprosesseista huolimatta? Tutkimuksen tulokset osoittavat työttömien olleen heterogeeninen ryhmä, joilla työllistymisen esteet aiheutuivat erilaisista syistä. Tutkimuksen loppuun on koottu lyhyeen tarkasteluun kolme työllistymistä vaikeuttavaa tai estävää syytä, jotka perustuvat tutkimuksen palveluprosessien yleisimpiin päättymissyihin; työttömien heikentyneeseen työkykyyn tai työkyvyttömyyteen, työttömien haluttomuuteen olla aktivoinnin piirissä sekä työttömien ja työmarkkinoiden kohtaamattomuuteen. Työllistyminen edellyttää toimijaosapuolten (poliittisen päätöksenteon, palvelujärjestelmän, työnhakijan ja työnantajien) kohtaamista. Heikentyneen työkyvyn omaavat henkilöt eivät työllisty, jos työmarkkinoilla ei ole sijaa osatyökykyiselle työvoimalle. Palvelujärjestelmä on kannusteista huolimatta neuvoton ja keinoton, jos työttömät eivät halua vastaanottaa heille tarjottuja palveluja. Palvelujärjestelmän tuloksellinen toimintakaan yhdessä työttömien työnhakuaktiivisuuden kanssa ei johda työllistymiseen, jos työllistymistä vaikeuttavat rakenteelliset tekijät. Aktivointitoimien lisäksi tarvitaan sellaisia työmarkkinoita, jotka vastaanottavat TYP:n asiakkaiden edustamaa työvoimaa.

7.1 Työttömien heikentynyt työkyky ja työkyvyttömyys

Pitkäaikaistyöttömyys on osoittanut, että työttömyyden yhteiskunnallinen ongelma ei ratkea pelkästään työllisyys- ja talouspolitiikan keinoin (Karjalainen 2011, 228). Työttömien terveydentilan on todettu olevan heikompi kuin muulla samanikäisellä väestöllä (Kerätär 2016, 5), jonka vuoksi monet työttömät tarvitsevat työllistymisensä tueksi erilaisia kuntouttavia

palveluja. Hallitusten toimia työhön kuntouttavien palvelujen liittämiseksi osaksi aktivointia ovat olleet muun muassa laki kuntouttavasta työtoiminnasta sekä työvoiman palvelukeskusten ja työllistymistä edistävien monialaisten yhteispalvelujen perustaminen. Työttömien työkyky on keskeinen asia aktivoinnissa, sillä työllistyminen ja työssä pysyminen edellyttävät työkykyä. Työttömyyden ja työkyvyn välinen suhde on moniulotteinen. Heikko terveys voi olla yksi syy työttömyyteen. Samoin työttömyyden on todettu heikentävän terveyttä ja aiheuttavan sairauksia (Kerätär 2016, 54). Fyysisten ja psyykkisten ongelmien voidaan olettaa pahenevan pitkittyneen tai toistuvan työttömyyden myötä ja työkyvyn alenevan (Kauppinen, Saikku & Kokko 2010, 235). Saikun (2013, 121) mukaan aktivoinnissa työkyky voidaan nähdä käsitteenä, joka on yhdistänyt työ- ja elinkeinohallinnon ja sosiaalitoimen vastuulla olevan toiminnan terveydenhuoltoon ja kuntoutusjärjestelmään.

TYP:n tehtävänä on vastata tarpeeseen arvioida työttömien työ- ja toimintakykyä ja parantaa työttömien työllistymisvalmiuksia. Aktivoinnissa, mukaan lukien TYP-toiminta, pyritään ensisijaisesti saamaan työttömät työelämään, myös heikomman työkyvyn omaavat henkilöt. Samalla TYP:ssa arvioidaan työttömien eläke-edellytysten täyttymistä. Palvelujärjestelmän ja yksilöiden näkökulmasta työttömiä on ohjattu oikeanlaisten palvelujen ja etuuksien piiriin silloin, kun he eivät tosiasiasa ole olleet työmarkkinoiden käytettävissä työkyvyttömyydestä johtuen. Eläköityminen, erityisesti varhainen eläköityminen, ei kuitenkaan vastaa hyvinvointivaltion kestävyuden edellyttämään tarpeeseen nykyistä pidemmistä työurista ja laajemmasta työssäkävien joukosta. Tutkimuksen tulosten mukaan työelämään kuntoutumisen tukeminen näyttäytyi moniammatillisesta palvelusta huolimatta vaikeana monen työttömän kohdalla. Moni työtön ei terveydentilansa vuoksi ollut kykenevä vastaanottamaan tai hyötymään työhön kuntouttavista palveluista. Ovatko nykyiset palvelut riittäviä ja vastaavatko ne toivotulla tavalla työttömien tarpeisiin vai pitäisikö tarjolla olla enemmän ja monipuolisemmin palveluja, jotta työelämään kuntoutuminen toteutuisi useamman henkilön kohdalla?

Pitkäaikaistyöttömien työkykyä tutkineen Raija Kerättären ja Vappu Karjalaisen (2010) tapauksittomien tutkimuksen mukaan työvoiman palvelukeskuksen asiakkailla olevat sairaudet olivat suurimmaksi osaksi sellaisia, joiden oireet passivoivat ja aiheuttivat vetäytymistä sosiaalisesta toiminnasta. Oireita olivat muun muassa toivottomuus, kiinnostuksen puute, omien mahdollisuuksien aliarviointi, pelot ja ahdistuneisuus muiden ihmisten seurassa sekä epäon-

nistumisen pelko. Kerättären ja Karjalaisen mukaan pitkäaikaistyöttömien työ- ja toimintakykyä ei pitäisi tarkastella ainoastaan terveyden ja toimintakyvyn lääketieteellisistä lähtökohdista, vaan arvioinnissa olisi huomioitava lisäksi työttömien kykyä selviytyä heihin kohdistuvista odotuksista sosiaalisissa tilanteissa, koulutuksessa ja työhön pyrkimisessä sekä työssä. Ala-Kauhaluoman ym. (2004, 155) mukaan työkykyyn vaikuttavat terveydentilan lisäksi yksilön elämäntilanne, voimavarat, osaaminen ja asenteet. Pitkäaikaistyöttömien työkyvyn arvioinnin prosessit kuuluvat TYP-palveluihin, mutta Saikun (2013, 144) mukaan TYP:n asiantuntemusta ei tällä hetkellä pystytä hyödyntämään riittäväällä tavalla työkyvyn painotuksen ollessa lääketieteellisessä näkökulmassa.

Eläkkeelle hakeutumista voidaan työkyvyttömyyden lisäksi tulkita vaikeasti työllistyvän motivaation näkökulmasta (Harkko ym. 2012, 43). Veli-Matti Poutasen (2000, 68) mukaan työn keskeisyys elämässä on vähentynyt useissa väestöryhmissä huolimatta siitä, että palkkatyön arvostus on Suomessa korkea. Vajaakuntoisilla pyrkimystä hakeutua ennen aikaisesti pois palkkatyöstä esiintyy Poutasen mukaan melko laajalti. Eläkeorientoituneiden henkilöiden on todettu päätyvän muita useammin eläkkeelle (Harkkonmäki 2007). Osalla työttömistä työkyky on osittain alentunut. He selviytyisivät osa-aikatyöstä tai kevyemmistä työtehtävistä. Osatyökykyisyys kuitenkin vaikeuttaa työllistymistä, koska osatyökykyiselle työvoimalle on heikosti kysyntää työmarkkinoilla. Saikku (2013, 145) näkee aktivoinnin näkökulmasta keskeisenä kysymyksenä sen, miten luoda sellaiset työmarkkinat, joissa on kysyntää osatyökykyisille työntekijöille sen sijaan, että ihmisiä pyritään muuttamaan työkyvyltään tai työllistyvyydeltään työmarkkinoihin sopiviksi. Ensisijaiset toimet tulisi Saikun mukaan kohdistaa työmarkkinoiden vastaanottavuuden kehittämiseen, jolloin pitkäaikaistyöttömille syntisi todellinen mahdollisuus osallistua työelämään.

7.2 Työttömien työllistymismotivaatio ja kannustimet

Hallitusten aktivointiuudistusten yhtenä keskeisenä tavoitteena on ollut työn vastaanottamisen kannattavuuden parantaminen ja työn vastaanottamista estävien kannustinloukkujen purkaminen. Erilaisten kannustimien avulla on pyritty vaikuttamaan työttömien käyttäytymiseen ja motivaatioon sekä integroimaan heitä työelämään. Työttömän motivaatiota vastaanottaa palveluja on painotettu TYP-asiakkuuden lähtökohtana. Tästä huolimatta suuri osa tutkimuksen henkilöistä oli itse halunnut päättää asiakkuutensa työvoiman palvelukeskuksessa.

Tiedossa ei ole, millaisia kannustimia palveluprosessien aikana oli käytetty, ja mistä haluttomuus palvelujen vastaanottamiseen oli johtunut. Voidaan kuitenkin olettaa, että kannustimet olivat olleet aktivointipolitiikan mukaisesti sekä positiivisia että negatiivisia. Anne Kuvaja (2011) on tutkinut työttömien työnhakumotivaatiota ja motivointia. Tutkimuksen mukaan kontrolloitu motivaatio, jossa työttömät kokevat työn hakemisen syyn ohjautuvan jostakin ulkoisesta pakosta, on merkittävässä yhteydessä työttömyyden kielteisiin kokemuksiin. Kontrolloitu työnhakumotivaatio ei tutkimuksen mukaan takaa jatkuvaa ja aktiivista työnhakua. Liisa Björklundin ja Jaana Hallamaan (2013, 152–166) mukaan rangaistuksen uhka saattaa olla tehokas keino aluksi, mutta pidempään jatkuessaan muuttua työnhakijoita lanvistavaksi. Myöskään sanktioiden pelossa osallistuminen toimintaan, jonka työttömät kokevat merkityksettömäksi tai turhaksi, ei saa heitä sitoutumaan toimintaan. Tällöin ulkoapain pakotettu toiminta jää vaikutuksiltaan heikoksi ja lyhytkestoiseksi.

Björklundin ja Hallamaan (2013, 167–169) mukaan aktivointipolitiikalla, jossa työttömät nähdään kohteen sijaan kumppaneina, ja heidän lähtökohtansa, resurssinsa ja intressinsä otetaan aidosti huomioon, voidaan saavuttaa kestävimpiä, eettisimpiä ja kustannustehokkaimpia tuloksia. Työttömien on saatava tunnistaa itsensä toimijoiksi toiminnan kohteena olemisen sijaan. Jatkuvasti toimenpiteiden passiivisena kohteena oleminen tai toimenpiteisiin sanktioiden uhalla osallistuminen eivät muodosta työttömille käsitystä itsestään hyödyllisinä ja omaehtoisina toimijoina. Työttömät saattavat jättäytyä toimenpiteiden kohteiksi ja tukien varaan, jos heiltä puuttuu usko mahdollisuuksiinsa työllistyä ja olla osallisena yhteiskunnan toiminnassa. Työttömien TYP-asiakkuuden kokemuksista ei ole tietoa; olivatko he kokeneet itsensä kohteiksi vai kumppaneiksi, ja aktivoinnin kannustavaksi vai pakottamiseksi, kenties molemmiksi. Työttömien aktiivisella ja itsenäisellä toimijuudellakaan ei ole aina myönteisiä vaikutuksia, jos toiminta ei johda toivottuun lopputulokseen. Aktiivisen, mutta tuloksettoman työnhaun on todettu olevan yhteydessä stressin kokemiseen ja psyykkiseen oirehtimiseen. Stressioireita voivat aiheuttaa työhakemusten lähettämisen hyödyttömyys, turhiksi koetut kontaktit viranomaisten kanssa tai työnhakuprosessin pitkittyminen. Kielteiset kokemukset työnhaussa voivat johtaa työnhaun lopettamiseen. (Kuvaja 2011, 23.)

Osa pitkäaikaistyöttömistä on ehtinyt tottua ja sopeutua työttömyyteen. He ovat riittävän tyytyväisiä tilanteeseensa, jolloin he eivät koe ponnistelua työhön pyrkimiseksi tai työssä käyntiä tarpeeksi motivoivaksi. Tällöin hallitusten ja palvelujärjestelmän tavoitteet ovat ris-

tiriidassa työttömien tavoitteiden kanssa. Työttömyydellä on myönteisiäkin merkityksiä, kuten mahdollisuus olla kotona lasten kanssa, joita Piia Silvennoisen (2007, 100) mukaan on tutkimuksissa korostettu vähän. Toisille vapaa-ajan väheneminen työllistymisen myötä ei ole houkutteleva vaihtoehto (Björklund & Hallamaa 2013, 167). Osalle työttömistä työllistyminen on taloudellisesti kannattamatonta, jos heidän taloudellinen tilanteensa heikkenee työllistymisen seurauksena. Hallitusten toimista huolimatta kannustinloukkuja on edelleen. Leena Luhtaselan (2009) tutkimuksessa kuntouttavaan työtoimintaan osallistuneet helsinkiläiset työttömät kertoivat palkkatyön tekemisen olevan taloudellisesti kannattamatonta, ja he pitivät hyvänä asiana sitä, että kuntouttavasta työtoiminnasta maksettavia korvauksia ei ulosmitata. Lisäksi kuntouttavan työtoiminnan stressittömyys ilman tulostavoitteita koettiin hyvänä asiana. Miten siis kannustaa niitä työttömiä työelämään, jotka ovat tyytyväisiä tilanteeseensa, ja joilla työstä maksettu palkka tai yhteiskunnan osallisuus eivät toimi kannustimina?

7.3 Työttömien ja työmarkkinoiden kohtaamattomuus

Työttömissä on niitäkin, joilla on työkykyä ja halua työllistyä, mutta he eivät työllisty. Toiseksi suurin osa tutkimuksen palveluprosesseista oli päättynyt tilanteeseen, jossa työtön oli saavuttanut riittävät työllistymisvalmiudet työllistyäkseen ilman TYP:n palveluja. Palvelujärjestelmän toimet olivat olleet tuloksellisia, mutta työnhakijat eivät olleet kohdanneet työmarkkinoita, pärjänneet työpaikoista käytävässä kilpailussa tai työllistyneet jostain muusta syystä. Työllistymisen arviointi ainoastaan palvelujärjestelmän tuloksellisuuden tai työttömien työnhakuaktiivisuuden perusteella ei ole aukotonta, jos työllistymiseen vaikuttavat rakenteelliset tekijät. Jos työpaikkoja on liian vähän suhteessa työnhakijoihin, ei aktiivointi poista kuilua työpaikkojen ja työnhakijoiden lukumäärän väliltä, vaan tarvitaan toimia työpaikkojen lisäämiseksi (Kajanoja, Kauhanen & Tiainen 2010, 121). Toinen ongelma on se, että pitkäaikaistyöttömille sopivia matalan kynnyksen työpaikkoja on liian vähän tarjolla (Valtiontalouden tarkastusvirasto 2011, 8). Antti Parpo (2007, 13) kuvaa tilannetta työmarkkinoiden krooniseksi ongelmaksi, jossa työvoiman tarjonnan ja kysynnän lisäksi tarve ikääntyneiden työttömien työpanokselle on vähentynyt. Suorittavan työn osuus on vähentynyt Suomessa ja korkean osaamistason työt lisääntyneet. Työmarkkinoiden murroksesta ja töiden uusjaosta hyötyvät korkeasti koulutetut henkilöt. Vastaavasti alhaisesti koulutetun työvoiman työllistyminen on entistä vaikeampaa.

Aktivointipolitiikkaa on arvosteltu siitä, että se yksilöllistää rakenteellisia ongelmia. Karjalainen (2011, 236–246) kysyy, onko ollut sosiaalipoliittisesti viisasta lähteä purkamaan työttömyyden rakenteellista kysymystä yksilöihin kohdistuvilla kurinpidollisilla toimilla. Karjalaisen mukaan kysymys kytkeytyy hyvinvointivaltion eettisiin periaatteisiin, kun pitkäaikaistyöttömyyteen liitetään moralisoivia toimia julkisen vallan taholta. Tutkimukset osoittavat, että tiukentuvaan velvoittavuuteen perustuva aktivointi ei ratkaise rakenteellisen työttömyyden kysymystä. On katsottu, että yksilöiden sijaan aktivointi tulisi kohdentaa työnantajiin ja yritysmaailmaan. Palvelujärjestelmältä on toivottu enemmän yritysten ja työnantajien kanssa tehtävää konkreettista yhteistyötä (Arnkil ym. 2008, 3; Valtiontalouden tarkastusvirasto 2011, 8). Sipilän hallitus jatkaa työttömien tuensaantia kiristävällä linjalla, esimerkiksi lyhentämällä työttömyysturvan enimmäiskestoja vuoden 2017 alusta alkaen (Työ- ja elinkeinoministeriö 2016c), vaikka sanktioiden käytöllä ei ole todettu olevan merkittävää vaikutusta työllistymiselle. Kysymys päätöksen kohtuullisuudesta ja tarkoituksenmukaisuudesta voidaan esittää erityisesti niiden työttömien kohdalla, jotka haluavat työllistyä, mutta eivät yrityksistään huolimatta sijoitu työmarkkinoille.

Heikki Ervastin (2004) mukaan työttömyys sinänsä ei niinkään aiheuta hyvinvoinnin laskua vaan työttömyyden seurausvaikutukset. Tällä havainnolla on hänen mukaansa merkitystä toteutettavan yhteiskuntapolitiikan kannalta. Työttömyyden selviytymisnäkökulmasta tarkasteltuna olennaista on vaikuttaa työttömyyden aiheuttamiin seurauksiin, joista keskeisin on työttömien toimeentulo. Tästä näkökulmasta työttömyysturvalla on suuri merkitys työttömien subjektiiviselle hyvinvoinnille. Työllistymisen kannalta subjektiivisen hyvinvoinnin lasku ei todennäköisesti edistä menestymistä työmarkkinoilla, sillä heikosta itsetunnosta, masennusoireista ja syrjäytymisen kokemisesta kärsivät työnhakijat eivät ole työmarkkinoilla tavoitelluimpia työnhakijoita. Lisäksi työttömyys jo itsessään vaikeuttaa työllistymistä (Palosuo 2009, 7). Työttömyyden pitkittymisen riskinä on, että jo kertaalleen työmarkkinoille kuntoutuneiden työnhakijoiden valmius työllistymiselle hukataan. Tämän seurauksena osa työttömistä todennäköisesti palaa aktivoinnin piiriin, jossa tarjolla on erilaisia palveluja, mutta ei työpaikkoja avoimilla työmarkkinoilla.

7.4 Tutkimuksen luotettavuuden ja eettisyyden arviointi

Rekisteritietoja käytettäessä tutkimus usein muotoutuu sen mukaan, miten rekisterin sisältämä tieto sopii tutkimusongelmaan. Tai toisinpäin, miten tutkimusongelma sopii rekisteritietoon? Rekisteriaineistoon perustuvan tutkimuksen prosessi eroaa tällöin esimerkiksi perinteisemmästä survey-tutkimuksesta. Tutkimusaineiston ja tutkimusongelman lopullinen vastaavuus saattaa ilmetä vasta prosessin kuluessa. (Virmasalo 2002, 36.) Näin on tapahtunut tämän tutkimuksen kohdalla. Tutkimuksen tarpeita mukautettiin rekisteriaineiston tarjoamiin mahdollisuuksiin. Tutkimuksellisen lähestymistavan valinnassa, tutkimuskysymysten muodostamisessa ja aineiston keruussa oli huomioitava, mitä tietoa hallinnolliseen ja asiakastyön käyttöön suunnitellusta TYPPI-järjestelmästä oli mahdollista ja tarkoituksenmukaista poimia.

Aineiston keruuseen keskeisesti vaikuttanut tekijä oli tutkimusresurssien huomioiminen. Aineisto kerättiin asiakaspalveluvirkailijan käyttöoikeuksilla tarkoittaen sitä, että tieto piti kerätä manuaalisesti palveluprosessi kerrallaan. Järjestelmän käyttöoikeudet eivät mahdollista sekä yksittäisten asiakkaiden tietojen näkemistä että tilastoajojen tekemistä. Tieto on joko kerättävä manuaalisesti, jolloin pystytään keräämään sellaistakin tietoa mitä ei tilastoajoilla ole saatavissa, tai hallinnolliset käyttöoikeudet omaava henkilö voi poimia järjestelmästä tilastoja, jotka tuottavat vain rajallisesti tietoa asiakkaista ja palveluprosesseista. Rekisteritutkimuksen vahvuuksina pidetään tutkimusaineiston hankinnan nopeutta ja edullisuutta perinteisiin aineistonkeruumenetelmiin verrattaessa, mikä säästää rajallisia tutkimusresursseja (Räisänen & Gissler 2012, 64, Launiksen 2005 mukaan). Tässä tutkimuksessa aineiston keruu oli päinvastoin työlästä ja hidasta alkaen perusjoukon kartoituksesta, joka manuaalisesti tehtynä lähes 9 000 päättyneestä asiakkuudesta oli aikaa vievää.

TYPPI-järjestelmän vahvuutena on se, että tarkastelun kohteeksi voidaan poimia tietoa valtakunnallisella ja palveluyksikkökohtaisella tasolla. Järjestelmän avulla on mahdollista tarkastella palvelujen ja toimien kokonaisuutta laaja-alaisesti, kun nähtävissä ovat työ- ja elinkeinohallinnon palvelujen lisäksi sosiaalitoimen ja Kelan kuntouttavat palvelut sekä terveydenhuollon tietoja. Hallinnonalakohtaiseen tarkasteluun verrattuna tämä tuo merkittävää lisäinformaatiota (Harkko ym. 2012, 15). Samalla järjestelmässä on paljon tietoa, joka ei rekisteröidy tilastoihin, ja jota on työlästä kerätä tutkimuskäyttöön. Tällaista tietoa sisältyy esimerkiksi tapaamisista ja palveluista kirjattuihin muistiinpanoteksteihin, suunnitelmiin ja

palveluprosesseista laadittuihin loppuarvioihin. Tutkimuksen validiteettia arvioidessani katson, että tutkimus mittasi sitä, mitä sen oli tarkoitus mitata. Mittaamista olisi kuitenkin tarjottanut ja laajentanut mahdollisuus yhdistää tilastoajojen sisältämiä tietoja ja manuaalisesti kerättyjä tietoja, jolloin olisi pystytty keräämään kattavammin tietoja palveluprosesseista. Manuaalisessa aineiston keruussa oli arvioitava käytössä olevia resursseja, jonka vuoksi tutkimus tuotti varsin rajallisesti tietoa palveluprosesseista. Toinen rajalliseen tiedon tuottamiseen vaikuttanut tekijä oli rekisterin kykenemättömyys tunnistaa ja eritellä palveluprosessien mekanismeja, kuten prosessien kestoon vaikuttaneita organisaatio- ja asiakaslähtöisiä tekijöitä. Kaikkiaan TYPPI-järjestelmän nykyistä laajemmat tilastointimahdollisuudet yhdessä muiden tutkimuskäyttöä parantavien ominaisuuksien kanssa laajentaisivat järjestelmän tutkimuskäytön mahdollisuuksia.

Tutkimusta tehdessäni minulla oli kaksoisrooli toimiessani samaan aikaan TYP:ssa virkailijana. Osassa tutkimuksen palveluprosesseista olin todennäköisesti itse toiminut vastuuvirkailijana. Palveluprosessit olivat päättyneet ennen aineiston keruun aloittamista, joten en joutunut rooliristiriitaan, jossa olisin samanaikaisesti vaikuttanut palveluprosesseihin aktiivisessa roolissa virkailijana ja tuottanut tietoa palveluprosesseista neutraalissa tutkijan roolissa. Kaksoisroolin eduksi ja tutkimuksen luotettavuutta lisääväksi tekijäksi arvioin sen, että työkokemukseni ansiosta tunsin tutkimuskohteena olevan organisaation, tietojärjestelmän ja aktivointia määrittelevän lainsäädännön. Tapani Alkula, Seppo Pöntinen ja Pekka Ylöstalo (2002, 20) pitävät kvantitatiivisen tutkimuksen perusedellytyksenä niiden merkitysjärjestelmien riittävää ymmärtämistä, joita tutkittava kohde ympäristöineen käyttää. Hallinnollista käyttötarkoitusta ja asiakastyötä varten ylläpidettävän rekisterin muokkaaminen tutkimuskäyttöön ja tulosten tulkinta edellyttävät hallinnollisten käsitteiden, lainsäädännön ja käytäntöjen tuntemista (Valkonen ym. 1998, 18).

Hallintoa varten perustettujen rekisterien tarkoituksena on hyvä huomioida tieteellisessä tutkimuskäytössä. Rekisteritietojen luotettavuuteen vaikuttavat kirjauskäytäntöjen asianmukaisuus ja yhtenäisyys (Räisänen & Gissler 2012, 64). Rekisteritiedoissa saattaa olla työntekijöiden merkinnöistä ja tulkinnoista johtuvia puutteellisuksia (Raitasalo & Holmila 2012, 58). TYPPI-järjestelmässä ilmeni puutteellisia merkintöjä päivämäärissä ja palvelutapahtumia koskevissa tiedoissa, eivätkä kaikki merkinnät noudattaneet kirjaamisohjeistuksia. Tämä oli nähtävissä järjestelmän esimerkkisivulta kuviossa 1. Sekundaariaineiston heikkou-

tena on se, että sellaista tietoa jota ei aineistossa ole, ei yleensä ole mahdollista saada (Palosuo 2009, 64). Tietojärjestelmässä tapahtuneet muutokset vaikuttavat pitkän aikavälin seurannan tuloksiin. Vuonna 2007, johon tutkimuksen empiirisen osan tarkasteluaika ulottui, TYPPI-järjestelmä oli sisäänojovaiheessa. Tutkimusaineisto kerättiin järjestelmän versiosta 3.8, joka oli ollut käytössä 27.9.2013 alkaen. Palveluvalikkoa on muokattu ja laajennettu vuosien aikana. Tämän vuoksi joitakin lyhyen aikaa tarjolla olleita palveluja ei tutkimuksessa huomioitu.

Tutkimusaineisto oli autenttinen, koska se oli syntynyt tilanteissa, joissa ei ole ollut tiedossa tutkimuksellisia päämääriä (vrt. Palosuo 2009, 63). Tutkittavien tietojen käytön eettisyyttä käsiteltiin kappaleessa 4.3. Tutkimuskohteena olleet palveluprosessit olivat päättyneet ennen aineiston keruuta, jonka vuoksi tutkimuksella ei ole välitöntä vaikutusta henkilöille, joiden tietoja tutkimuksessa käytettiin. Tutkimuksen luotettavuuttaan ja toistettavuuteen kiinnitettiin huomiota kuvaamalla operationalisointi tarkasti eri vaiheineen. Käytetyt käsitteet määriteltiin, ja muuttujien luominen sisältöineen kuvattiin selkeästi. Lukijalla on ollut mahdollisuus seurata ja arvioida tutkimusprosessin etenemistä. Tutkimuksessa noudatettiin hyvää tieteellistä käytäntöä.

7.5 TYPPI-asiakaspalvelujärjestelmä poliittisen päätöksenteon tukena

TYPPI-asiakaspalvelujärjestelmän heikkous yhdessä muiden käytettävissä olevien tilasto- ja seuranta-aineistojen kanssa on se, että sen avulla ei saada kokonaiskuvaa TYP-toiminnasta. Järjestelmän raportointiominaisuudet antavat vain rajatusti tietoa toiminnan vaikuttavuudesta. (HE 183/2014.) TYP:ssa korostetaan aktivointipolitiikan mukaisesti asiakkaalle annettavaa henkilökohtaista palvelua ja tavoitteiden määrittämistä yksilöllisesti asiakkaan palvelutarve huomioiden. Yksittäisten palveluprosessien vaikutuksia ei kuitenkaan pystytä arvioimaan, jos vaikuttavuuden mittarina käytetään yksittäisille palveluprosesseille asetettujen tavoitteiden toteutumista (ks. Kotiranta 2008, 41). Erityisen vaikeaa on sosiaalipoliittisten tavoitteiden toteutumisen arviointi (HE 183/2014).

Valtiontalouden tarkastajat ovat esittäneet, että aktiivitoimien hyvinvointivaikutuksia pitäisi arvioida. Työ- ja elinkeinohallinnon mittareilla ei näitä vaikutuksia voida osoittaa, jonka vuoksi tulisi kehittää uusia mittaustapoja. Hyvinvointivaikutuksia tutkimalla pystyttäisiin

arvioimaan aktivointipolitiikan syrjäytymistä ehkäisevien toimien tuloksellisuutta. (Valtiontalouden tarkastusvirasto 2011, 90–91.) Vastaavanlaisia argumentteja esitettiin työvoiman palvelukeskusten arviointitutkimuksessa jo vuonna 2008. Tutkijat toivat esille, että järjestelmään olisi tärkeää saada TYP:n palveluprosessia simuloiva rakenne, jonka avulla asiakas-kohtaisten välitavoitteiden saavuttaminen tulisi näkyväksi. Tämän avulla saataisiin tutkimuksellisesti kestävää tietoa TYP-toiminnan hyvinvointivaikutuksista, kuten asiakkaiden työ- ja toimintakyvyn paranemisesta, elämänhallinnan ja osallisuuden lisääntymisestä sekä syrjäytymisen vähenemisestä. (Arnkil ym. 2008.)

Aktivointipolitiikan päätöksenteon tueksi tarvitaan käytännöllistä ja näyttöön perustuvaa tietoa. Tietojärjestelmillä, kuten TYPPI-asiakaspalvelujärjestelmällä, on keskeinen osa tiedon tuottamisessa. Tietojärjestelmän tulisi muodostaa yhteensopiva kokonaisuus asiakastyöstä valtakunnalliseen politiikan suunnitteluun ja toimeksipanoon saakka. (Ks. Sund, Nylander & Palonen 2004.) Kuinka kattavaa tietoa TYPPI-järjestelmä pystyy tällä hetkellä tuottamaan poliittisen päätöksenteon tueksi? Kysymys kytkeytyy laajempaan tutkimuseettiseen kysymykseen siitä, millaista kuvaa tutkimuksissa luodaan työttömistä ja työttömyyden hoidosta, jos työvoimapolitiittisten tavoitteiden toteutumista pystytään mittaamaan, mutta sosiaalipoliittisten tavoitteiden toteuma jää arvioiden varaan, ikään kuin oheistulokseksi. Sosiaalipolitiikka ei voi olla alisteisessa asemassa suhteessa talous- ja työllisyyspolitiikkaan, sillä se kytkeytyy hyvinvointivaltiossa aina laajempaan, ihmisen sosiaalisesta selviytymisestä vastaavaan tehtävään (Karjalainen 2011, 248). Sipilän hallitus on linjannut, että työ- ja elinkeinohallinnon tekemän aktivointityön tehokkaan kohdentamisen varmistamiseksi tieteelliselle vaikuttavuustutkimukselle turvataan riittävät resurssit (Valtioneuvosto 2015a, 16). Aktiivoinnin inhimillisen pääoman kehittämisen lähestymistapaa ei tulisi sivuuttaa, vaan mittareita aktivointitoimien hyvinvointivaikutusten mittaamiseksi tulisi kehittää. Tällöin rekisteritietoa hyödyntävillä tutkijoillakin olisi nykyistä paremmat mahdollisuudet tuottaa kattavampaa tietoa työttömistä ja heidän aktivoinnista.

LÄHTEET

Aho, Simo ja Koponen Hannu (2008): Työvoimapolitiittisten toimenpiteiden kohdistaminen. Työttömänä olleiden pitkän aikavälin seurantaan perustuva tutkimus. Työ- ja elinkeinoministeriö. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 24/2008. Saatavilla <https://www.tem.fi/files/20289/TEM24_2008_tyo_ja_yritt.pdf>, luettu 1.1.2016.

Ala-Kauhaluoma, Mika, Keskitalo, Elsa, Lindqvist, Tuija ja Parpo, Antti (2002): Aktiivisen sosiaalipolitiikan reformi 2001. Väliraportti kuntouttava työtoiminta -lain kohdentumisesta ja tuloksista. Helsinki: Stakesin monistamo.

Ala-Kauhaluoma, Mika, Keskitalo, Elsa, Lindqvist, Tuija ja Parpo, Antti (2004): Työttömien aktivointi. Kuntouttava työtoiminta -lain sisältö ja vaikuttavuus. Saarijärvi: Gummerus Kirjapaino.

Ala-Kauhaluoma, Mika (2005): Keppiä ja porkkanaa. Voidaanko aktivoinnilla vaikuttaa työttömien työllistymiseen ja hyvinvointiin? Yhteiskuntapolitiikka 70:1, 42–52. Saatavilla <<http://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/101447/051alakauhaluoma.pdf>>, luettu 10.2.2015.

Ala-Kauhaluoma, Mika (2007): Toimeenpanon ratkaisuja ja arvioinnin haasteita. Tutkimus uusista työllistymisen tukemisen tavoista. Helsinki: Yliopistopaino.

Alho, Linnea (2014): Polun tekijät – Selvitys työvoiman palvelukeskusten toiminnasta, tuloksista ja kehittämiskohteista Uudellamaalla. Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus. Raportteja 108/2004. Saatavilla <https://doria32-kk.lib.helsinki.fi/bitstream/handle/10024/103070/Polun_tekijat.pdf>, luettu 14.5.2015.

Alkula, Tapani, Pöntinen, Seppo ja Ylöstalo, Pekka (2002): Sosiaalitutkimuksen kvantitatiiviset menetelmät. Juva: WS Bookwell Oy.

Arnkil, Robert, Karjalainen, Vappu, Aho, Simo, Lahti, Tuukka, Lyytinen, Sanna-Mari ja Spangar, Timo (2004): Yhteispalvelusta palvelukeskuskonseptin kehittämiseen. Yhteispalvelukokeilun arvioinnin loppuraportti. Työministeriö. Työhallinnon julkaisu 339. Helsinki: Valopaino Oy.

Arnkil, Robert, Karjalainen, Vappu, Saikku, Peppi, Spangar, Timo ja Pitkänen, Sari (2008): Kohti työelämälähtöisiä integroivia palveluja. Työvoimatoimistojen ja työvoiman palvelukeskusten arviointitutkimus. Työ- ja elinkeinoministeriö. Työ ja yrittäjyys 18/2008. Helsinki: Edita Publishing Oy.

Arnkil, Robert, Spangar, Timo, Jokinen, Esa, Tuusa, Matti ja Pitkänen Sari (2014): Kohti uutta paikallislähtöistä työllisyyttä edistävää kumppanuusmallia. Kuntakokeilun seuranta-tutkimuksen 1. väliraportti. Saatavilla <http://www.tem.fi/files/40302/Kuko_vali-rap_2014final_TEM_esipuhe.pdf>, luettu 1.4.2015.

Björklund, Liisa (2008): Ideat politiikan muutoksessa. Instituutioista ja intresseistä ideoihin. Janus 16:1, 4–18.

Björklund, Liisa ja Hallamaa, Jaana: Miten kannustaa ihmisiä työmarkkinoille eettisesti ja kestävästi? Teoksessa Karjalainen Vappu ja Elsa Keskitalo (toim.): Kaikki työuralle! Työtömien aktiivipolitiikka Suomessa. Juvenes Print – Suomen Yliopistopaino Oy, Tampere 2013, 150–170.

Caswell, Dorte, Marston Greg ja Larsen Jørgen Elm (2010): Unemployed citizen or ‘at risk’ client? Classification systems and employment services in Denmark and Australia. *Critical Social Policy. A Journal of Theory and Practice in Social Welfare* 30:3, 384–404.

Christiansen, Niels Finn ja Markkola Pirjo: Introduction. Teoksessa Christiansen Niels Finn, Klaus Petersen, Nils Edling ja Per Haave (toim.): *The Nordic Model of Welfare – a Historical Reappraisal*. Museum Tusulanum Press, University of Copenhagen, Copenhagen 2006, 9–29.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (2016): Työvoimakoulutus. Saatavilla <<https://www.ely-keskus.fi/web/ely/tyovoimakoulutus#.Vs7Xa9Jf3IU>>, luettu 25.2.2016.

Ervasti, Heikki (2004): Työttömyys ja koettu hyvinvointi. Deprivaatioteorian, insentiiviteorian ja selviytymisnäkökulman vertailua. *Janus* 12:3, 298–318.

Euroopan parlamentti (2014): Faktatietoja Euroopan unionista. Saatavilla <http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/fi/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.10.3.html>, luettu 10.2.2015.

Euroopan unioni (2011): Euroopan työllisyysstrategia. Toimet Euroopan työllisyyden parantamiseksi. Saatavilla <http://www.google.fi/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CB4QFjAA&url=http%3A%2F%2Fec.europa.eu%2Fsocial%2FblobServlet%3Fdo-cId%3D6416%26langId%3Dfi&ei=IQRKVJKaKYPSaJW3gqgC&usq=AFQjCNFfV-VyK9-SB_PX4kccvKvwwEYri0g>, luettu 29.1.2015.

Etherington, David ja Ingold, Jo (2012): Welfare to work and the inclusive labour market: a comparative study of activation policies for disability and long-term sickness benefit claimants in the UK and Denmark. *Journal of European Social Policy* 22:1, 30–44. Saatavilla <<http://esp.sagepub.com.ezproxy.jyu.fi/content/22/1/30.full.pdf+html>>, luettu 13.5.2015.

Gissler, Mika ja Haukka, Jari (2004): Finnish health and social welfare registers in epidemiological research. *Norwegian Journal of Epidemiology* 14:1, 113–120. Saatavilla <<http://www.ntnu.no/ojs/index.php/norepid/article/viewFile/284/262>>, luettu 30.11.2014.

Hakkarainen, Pekka: Mitä on aktiivinen sosiaalipolitiikka kunnassa? Näköalapaikkana työvoiman palvelukeskukset. Teoksessa Karjalainen, Vappu, Saikku, Peppi, Pasuri, Auvo ja Anja Seppälä: Mitä on aktiivinen sosiaalipolitiikka kunnassa? Näköalapaikkana työvoiman palvelukeskukset. *Stakes. Stakesin raportteja* 20/2008, 3. Saatavilla <<http://thl32-kk.lib.helsinki.fi/bitstream/handle/10024/75501/R20-2008-VERKKO.pdf>>, luettu 19.4.2015.

Happonen, Mika (2002): Työssä käyvien ja työttömien kokemat toimeentulon ongelmat ja ongelmien syyt 1990-luvun talouslaman jälkeen Suomessa. *Yhteiskuntapolitiikka* 67:2, 122–133. Saatavilla <<http://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/100604/022happonen.pdf>>, luettu 15.4.2015.

Harisalo, Risto ja Miettinen, Ensio (2004): Hyvinvointivaltio: Houkutteleva lupaus vai karvas pettymys. Tampere University Press. Saatavilla <https://tampub.uta.fi/bitstream/handle/10024/68035/hyvinvointivaltio_2004.pdf>, luettu 26.4.2015.

Harkko, Jaakko, Lehtikoinen, Tuula ja Ala-Kauhaluoma, Mika (2012): Vaikeasti työllistyvät helsinkiläiset. Rekisteritutkimus kunnan osarahoittamaa työmarkkinatukea saaneista helsinkiläisistä työttömistä. Helsingin kaupungin tietokeskus. Tutkimuksia 2012:4. Saatavilla <http://www.hel.fi/hel2/tietokeskus/julkaisut/pdf/13_02_14_Tutkimuksia_4_12_Harkko.pdf>, luettu 18.1.2016.

Harkonmäki, Karoliina (2007): Predictors of disability retirement: From early intentions to retirement. University of Helsinki. Department of Public Health. Academic dissertation. Saatavilla <<https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/20313/predicto.pdf>>, luettu 24.6.2016.

Harvey, David (2008): Uusliberalismin lyhyt historia. Tampere: Vastapaino.

HE 164/2005. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi julkisesta työvoimapolitista annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Saatavilla <<http://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2005/20050164>>, luettu 19.2.2015.

HE 183/2014. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työllistymistä edistävistä monialaisesta yhteispolitista sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Saatavilla <<http://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2014/20140183>>, luettu 25.11.2014.

Heikkilä, Tarja (2001): Tilastollinen tutkimus. Helsinki: Edita.

Heikkilä, Tarja (2014): Kvantitatiivinen tutkimus. Saatavilla <<http://www.tilastollinentutkimus.fi/1.TUTKIMUSTUKI/KvantitatiivinenTutkimus.pdf>>, luettu 29.12.2016.

Heinonen, Elisabet, Hämäläinen, Kari, Räisänen, Heikki, Sihto, Matti ja Tuomala, Juha (2004): Mitä on työvoimapolitiikka? Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. VATT-julkaisuja 38. Saatavilla <http://www.vatt.fi/file/vatt_publication_pdf/j38.pdf>, luettu 2.2.2015.

Hellsten, Katri: Onko puhe Suomesta pohjoismaisena hyvinvointivaltiona perusteltua? Teoksessa Palola, Elina ja Vappu Karjalainen (toim.): Sosiaalipolitiikka – Hukassa vai uuden jäljillä? Terveysten ja hyvinvoinnin laitos, Helsinki 2011, 146–180.

Helsingin kaupunki (2005): Eläkeselvitys. Pysyväisohje. Helsingin kaupungin sosiaalivirasto.

Helsingin työvoiman palvelukeskus (2014): ABC-kirja.

Henkilötietolaki 523/1999. Saatavilla <<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990523>>, luettu 30.11.2014.

Hiilamo, Heikki (2012): Sata euroa? – miksi ja miten perusturva korotettiin. Yhteiskuntapolitiikka 77:1, 95–102. Saatavilla <<http://www.thl.fi/attachments/yp/2012/1/hiilamo.pdf>>, luettu 19.2.2015.

Hirsjärvi, Sirkka, Remes, Pirkko ja Sajavaara, Paula (2009): Tutki ja kirjoita. Hämeenlinna: Kariston Kirjapaino Oy.

Hämäläinen, Kari, Tuomala, Juha ja Ylikännö, Minna (2009): Työmarkkinatuen aktivoimisen vaikutukset. Työ- ja elinkeinoministeriö. Työ ja yrittäjyys 7/2009. Saatavilla <https://www.tem.fi/files/21928/TEM_7_09_nettiin.pdf>, luettu 27.2.2015.

Hämäläinen, Kari: Aktivointipolitiikan talouspoliittiset tavoitteet, tulokset ja merkitys yhteiskunnassa. Teoksessa Karjalainen Vappu ja Elsa Keskitalo (toim.): Kaikki työuralle! Työttömien aktiivipolitiikkaa Suomessa. Juvenes Print – Suomen Yliopistopaino Oy, Tampere 2013, 173–189.

Julkunen, Raija: Aktivointipolitiikka hyvinvointivaltion paradigman muutoksena. Teoksessa Karjalainen Vappu ja Elsa Keskitalo (toim.): Kaikki työuralle! Työttömien aktiivipolitiikkaa Suomessa. Juvenes Print – Suomen Yliopistopaino Oy, Tampere 2013, 21–44.

Järvinen, Tero ja Vanttaja, Markku (2006): Koulupudokkaiden työurat. Yhteiskuntapolitiikka 71:1, 14–22. Saatavilla <<http://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/100272/061jarvinen.pdf>>, luettu 18.2.2015.

Kajanoja, Jouko, Kauhanen, Merja ja Tiainen, Pekka: Uusi suunta työllisyyspolitiikkaan. Teoksessa Heikki Taimio (toim.): Hyvinvointivaltion suunta – nousu vai lasku? Työväen Sivistysliitto, Helsinki 2010, 108–131.

Karjalainen, Jarno ja Karjalainen, Vappu (2010): Kuntouttava työtoiminta – aktiivista sosiaalipolitiikkaa vai työllisyyspolitiikkaa? Empiirinen tutkimus pääkaupunkiseudulta. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Raportti 38/2010. Saatavilla <<https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/80039/4aa5eb26-0e0e-4dac-928e-4597d8c7a8d9.pdf>>, luettu 18.3.2015.

Karjalainen, Vappu: Verkostokehittäminen – Palveluparadigman muutosvoima. Teoksessa Seppänen-Järvelä Riitta ja Vappu Karjalainen (toim.): Kehittämistyön risteysiä. Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä 2008, 251–268.

Karjalainen, Vappu, Saikku, Peppi, Pasuri, Auvo ja Seppälä Anja (2008): Mitä on aktiivinen sosiaalipolitiikka kunnassa? Näköalapaikkana työvoiman palvelukeskukset. Stakes. Stakesin raportteja 20/2008. Saatavilla <<https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/75501/R20-2008-VERKKO.pdf>>, luettu 29.10.2015.

Karjalainen, Vappu: Aktiivisen sosiaalipolitiikan ristiriitainen tehtävä. Teoksessa Palola, Elina ja Vappu Karjalainen (toim.): Sosiaalipolitiikka – Hukassa vai uuden jäljillä? Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Helsinki 2011, 227–248.

Karjalainen, Vappu ja Karjalainen, Jarno (2011): Kuntouttava työtoiminta kunnissa. Arviointi toiminnan järjestämistavasta ja kehityssuunnasta. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Raportti 46/2011. Saatavilla <<http://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/80041/c7db7901-6ac7-422b-b09f-b62c88a3737a.pdf>>, luettu 19.3.2015.

Karjalainen, Vappu: Aktiivipolitiikan ajankohtaisuus. Teoksessa Karjalainen Vappu ja Elsa Keskitalo (toim.): Kaikki työuralle! Työttömien aktiivipolitiikkaa Suomessa. Juvenes Print – Suomen Yliopistopaino Oy, Tampere 2013, 207–224.

Kauppinen, Timo, M., Saikku, Peppi ja Kokko, Riitta-Liisa: Työttömyys ja huono-osaisuuden kasautuminen. Teoksessa Vaarama, Marja, Moisio, Pasi ja Sakari Karvonen (toim.): Suomalaisten hyvinvointi 2010. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Yliopistopaino, Helsinki, 234–250.

- Kautto, Mikko (2004): Sosiaaliturvalta työhön: suomalaisen hyvinvointivaltion reformi. *Yhteiskuntapolitiikka* 69:1, 17–30. Saatavilla <<http://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/100567/104kautto.pdf>>, luettu 22.2.2015.
- Kela (2016a): Työmarkkinatukiseuranta: Kunnan osarahoittama työmarkkinatuki. Kelasto.
- Kela (2016b): Ammatilliset kuntoutuspalvelut. Saatavilla <<http://www.kela.fi/amatilliset-kuntoutuspalvelut>>, luettu 18.1.2016.
- Kerätär, Raija ja Karjalainen, Vappu (2010): Pitkäaikaistyöttömillä on runsaasti hoitamattomia mielenterveyshäiriöitä. *Suomen Lääkärilehti* 45:65, 3683–3690.
- Kerätär, Raija (2016): Kun katsoo kauempaa, näkee enemmän. Monialainen työkyvyn ja kuntoutustarpeen arviointi pitkäaikaistyöttömillä. Oulun yliopisto. Lääketieteellinen tiedekunta. *Acta Universitatis Ouluensis D Medica* 1340. Saatavilla <<http://jultika.oulu.fi/files/isbn9789526210865.pdf>>, luettu 27.11.2016.
- Keskitalo, Elsa (2008): *Balancing Social Citizenship and New Paternalism. Finnish activation policy and street-level practice in a comparative perspective.* Jyväskylä: Gummerus Printing.
- Keskitalo, Elsa: Tavoitteena aktiivinen kansalaisuus. Teoksessa Karjalainen Vappu ja Elsa Keskitalo (toim.): *Kaikki työuralle! Työttömien aktiivipolitiikkaa Suomessa.* Juvenes Print – Suomen Yliopistopaino Oy, Tampere 2013, 45–72.
- Kiander, Jaakko (2001): Laman opetukset – Suomen 1990-luvun kriisin syyt ja seuraukset. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. *VATT-julkaisuja* 27:5. Saatavilla <http://www.vatt.fi/file/vatt_publication_pdf/j27-5.pdf>, luettu 8.2.2015.
- Kosonen, Pekka (1998): *Pohjoismaiset mallit murroksessa.* Tampere: Vastapaino.
- Kotiranta, Tuija (2008): Aktivoinnin paradoksit. Jyväskylän yliopisto. *Yhteiskuntatieteellinen tiedekunta. Jyväskylä Studies in Education, Psychology and Social Research* 335. Saatavilla <<https://jyx.jyu.fi/dspace/bitstream/handle/123456789/18004/9789513932503.pdf?sequence=1%20>>, luettu 18.11.2016.
- Kotkas, Toomas: Sopimuksellisuus sosiaalioikeudessa – esimerkkinä julkisen työvoimapaalvelun ja työttömyysturvan asiakassuunnitelmat. Teoksessa Karjalainen Vappu ja Elsa Keskitalo (toim.): *Kaikki työuralle! Työttömien aktiivipolitiikkaa Suomessa.* Juvenes Print – Suomen Yliopistopaino Oy, Tampere 2013, 73–98.
- Kuntaliitto (2014): *Kuntatalous* 3/2014. Saatavilla <http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/kuntatalous/kuntatalous-tilastot-julkaisut/kuntatalous/kuntataloustiedotteet-2014/Documents/Liite%203_Kuntataloustiedote_3_2014_Korjattu.pdf>, luettu 8.1.2015.
- Kuvaja, Anne (2011): Työttömien työnhakumotivaatio ja motivointi: sosiaalitoimen työvalmentajien näkökulmia. Helsingin yliopisto. Sosiaalityö- ja sosiaalipolitiikan tutkimuskeskus. *Sosiaalityön erikoistutkimuskeskuksen lisensiaatintutkimus.* Saatavilla <https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/28438/Kuvaja%20Anne_Tyttmien%20tyinhakumotivaatio%20ja%20motivointi_sosiaalitoimen%20tyvalmentajien%20nakkulmia.pdf>, luettu 22.4.2015.

- Kvantitatiivisten menetelmien tietovaranto (2017): Tutkimusprosessi. Saatavilla <<http://www.fsd.uta.fi/menetelmaopetus/tutkimus/prosessi.html>>, luettu 4.1.2017.
- Laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta 916/2012. Saatavilla <<http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2012/20120916>>, luettu 7.11.2014.
- Laki kuntouttavasta työtoiminnasta 189/2001. Saatavilla <<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2001/20010189#L3P8>>, luettu 21.3.2016.
- Laki toimeentulotuesta 1412/1997. Saatavilla <<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1997/19971412#L2P10>>, luettu 20.3.2015.
- Laki työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta 1369/2014. Saatavilla <<http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2014/20141369#Pidp279808>>, luettu 19.6.2016.
- Laki työvoimalain muuttamisesta 1429/2001. Saatavilla <<http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2001/20011429>>, luettu 30.1.2015.
- Lehtelä, Kirsi-Marja: Sosiaali- ja terveysalan ajantieto 2008–2010. Teoksessa Vaarama Marja, Pasi Moisio ja Sakari Karvonen (toim.): Suomalaisten hyvinvointi 2010. Terveysten ja hyvinvoinnin laitos 2010, 252–265. Saatavilla <<http://thl32-kk.lib.helsinki.fi/bitstream/handle/10024/80297/8cec7cec-5cf3-4209-ba7a-0334ecdb6e1d.pdf>>, luettu 11.3.2015.
- Liukko, Eeva (2009): Perussosiaalityön mahdollisuuksia – helsinkiläisten projektien näkökulmia sosiaalityön ammatillisiin käytäntöihin. Helsingin yliopisto. Yhteiskuntapolitiikan laitos. Sosiaalityön ammatillinen lisensiaatintutkimus. Saatavilla <<http://www.sosnet.fi/loader.aspx?id=49a11f47-609e-4104-815a-a1a6b3442ee0>>, luettu 15.5.2015.
- Luhtasela, Leena (2009): Osallisuuden rakentuminen kuntouttavassa työtoiminnassa. Helsingin yliopisto. Yhteiskuntapolitiikan laitos. Sosiaalityön erikoistumiskoulutuksen lisensiaatintutkimus. Saatavilla <<http://www.sosnet.fi/loader.aspx?id=e7fa5820-ad67-4a88-9e11-1ee31427325c>>, luettu 18.3.2015.
- Metteri, Anne (2012): Hyvinvointivaltion lupaukset, kohtuuttomat tapaukset ja sosiaalityö. Tampereen yliopisto. Yhteiskunta- ja kulttuuritieteiden yksikkö. Akateeminen väitöskirja. Saatavilla <<http://tampub.uta.fi/bitstream/handle/10024/66973/978-951-44-8956-3.pdf>>, luettu 27.2.2015.
- Murray, Charles (1984): *Losing Ground: American Social Policy 1950–1980*. New York: Basic Books.
- Mäntysaari, Mikko: Hyvinvointivaltiota kehittämässä – Richard Titmuss ja sosiaalihuolto. Teoksessa Saari Juho (toim.): Hyvinvointivaltio. Suomen mallia analysoimassa. Yliopistopaino Kustannus, Helsinki 2006, 388–405.
- Niemi, Heidi (2012): Työttömien henkilöiden työllistymisen tukeminen kunnan tehtävänä. Työ- ja elinkeinoministeriö. Työpoliittinen aikakauskirja 4/2012. Saatavilla <<http://www.tem.fi/files/35148/tak42012.pdf#page=18>>, luettu 2.1.2015.
- Nummenmaa, Lauri (2004): Käyttäytymistieteiden tilastolliset menetelmät. Vammala: Kustannusosakeyhtiö Tammi.

- Nummenmaa, Lauri (2009): Käyttäytymistieteiden tilastolliset menetelmät. Keuruu: Kustannusosakeyhtiö Tammi.
- Nummenmaa, Lauri, Holopainen Martti ja Pulkkinen, Pekka (2014): Tilastollisten menetelmien perusteet. Helsinki: Sanoma Pro Oy.
- Nuorisotakuu (2014): Saatavilla <http://www.nuorisotakuu.fi/nuorisotakuu/tietoa_takuusta>, luettu 27.12.2014.
- Närhi, Kati, Kokkonen, Tuomo ja Matthies Aila-Leena: Nuorten aikuisten miesten osallisuuden ja toimijuuden reunaehdoja sosiaali- ja työvoimapalveluissa. Teoksessa Laitinen Merja ja Asta Niskala (toim.): Asiakkaat toimijoina sosiaalityössä. Hansaprint Oy, Vantaa 2014, 113–145.
- Palola, Elina, Hannikainen-Ingman, Katri ja Karjalainen, Vappu (2012): Nuorten syrjäytymistä on tutkittava pintaa syvemmin. Yhteiskuntapolitiikka 77:3, 310–315. Saatavilla <<http://www.thl.fi/attachments/yp/2012/3/palola.pdf>>, luettu 20.3.2015.
- Palosuo, Yrjö (2009): Työllistymisen ja työllistämisen edellytykset. Tapaustutkimus työsuhteen muotoutumisesta pk-yrityksessä. Kuopion yliopisto. Sosiaalipolitiikan ja sosiaalipsykologian laitos. Kuopion yliopiston julkaisuja E. yhteiskuntatieteet 169. Saatavilla <<http://core.ac.uk/download/pdf/15167296.pdf>>, luettu 20.11.2015.
- Parpo, Antti, Ala-Kauhaluoma, Mika ja Keskitalo, Elsa (2001): Arvioita kuntouttavan työtoiminnan lain vastaanotosta. Helsinki: Stakes.
- Parpo, Antti (2007): Työllistymisen esteet. Stakes. Stakesin raportteja 11/2007. Saatavilla <<http://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/77021/R11-2007-VERKKO.pdf>>, luettu 16.2.2015.
- Poutanen, Veli-Matti (2000): Elämänhallintaa ilman työtä. Tutkimus pitkäaikaistyöttömyyden seurauksista ja niiden hallinnasta Suomussalmella. Kuopion yliopisto. Sosiaalitieteiden laitos. Kuopion yliopiston julkaisuja E. yhteiskuntatieteet 84.
- Pyykkönen, Jussi ja Gissler, Mika (2015): Työllisyystavoitteet eivät ole realistisia ilman maahanmuuton tuntuvaa lisäämistä. Yhteiskuntapolitiikka 80:3, 278–282. Saatavilla <<http://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/127049/pyykkonen.pdf>>, luettu 22.7.2016.
- Raitasalo, Kirsimarja ja Holmila, Marja (2012): Äidin päihteiden käytön yhteys lapsen kokemiin haittoihin. Rekisteritutkimuksen tuloksia. Yhteiskuntapolitiikka 77:1, 53–62. Saatavilla <<http://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/102921/raitasaloholmila.pdf>>, luettu 30.11.2014.
- Rajavaara, Marketta (2007): Vaikuttavuusyhteiskunta. Sosiaalisten olojen arvostelusta vaikutusten todentamiseen. Kelan tutkimusosasto. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 84. Saatavilla <<https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10250/3290/RajavaaraVaikuttavuusnetti.pdf>>, luettu 30.7.2015.
- Raunio, Kyösti (2000): Sosiaalityö murroksessa. Tampere: Tammer-Paino.
- Rekisteritutkimuksen tukikeskus (2014): Rekisteritutkimus. Saatavilla <<http://rekisteritutkimus.wordpress.com/rekisteritutkimus/>>, luettu 30.11.2014.

Riipinen, Toni, Järvinen, Antti ja Valtakari, Mikko (2014a): Työmarkkinatuen rahoitusuudistus 2006 ja sen vaikutukset. Työ- ja elinkeinoministeriö. Työpoliittinen aikakauskirja 3/2014. Saatavilla <<http://www.tem.fi/files/41096/tak32014.pdf#page=18>>, luettu 10.2.2015.

Riipinen, Toni, Järvinen, Antti ja Valtakari, Mikko (2014b): Arvio työmarkkinatuen rahoitusuudistuksen vaikutuksista. Työ- ja elinkeinoministeriö. Työ ja yrittäjyys 28/2014. Saatavilla <https://www.tem.fi/files/40817/TEMjul_28_2014_web_01092014.pdf>, luettu 10.2.2015.

Romppainen, Anne (2007): Verkosto-organisaation moniammatillisen tiimityön kehittäminen Etelä-Karjalan työvoiman palvelukeskuksessa. Tampereen yliopisto. Kasvatustieteiden tiedekunta. Lisensiaatintutkimus. Saatavilla <<https://uta32-kk.lib.helsinki.fi/bitstream/handle/10024/76473/lisuri00073.pdf>> luettu 26.4.2015.

Roos, J.P. (2011): Sata-komitean lyhyt ja surullinen historia. Yhteiskuntapolitiikka 76:1, 85–91. Saatavilla <<http://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/100761/roos.pdf>>, luettu 3.3.2015.

Rothstein, Bo (2008): Pohjoismainen hyvinvointivaltio ja keskiluokka. Yhteiskuntapolitiikka 73:4, 368–375. Saatavilla <<http://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/100419/rothstein.pdf>>, luettu 20.2.2015.

Ruonavaara, Hannu (2011): Johdatus tieteelliseen tutkimukseen. Luento 5–6: tutkimusasetelman rakentaminen. Turun yliopisto. Saatavilla <<http://slideplayer.biz/slide/11165417/>>, luettu 30.12.2016.

Räisänen, Heikki (toim.) (2002): Rakenteellinen työttömyys. Tutkimusinventaari ja politiikkajohtopäätökset. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. VATT-tutkimuksia 92. Helsinki: Nord Print.

Räisänen, Heikki (2014): OECD on huolissaan pitkäaikaistyöttömyydestä. Työ- ja elinkeinoministeriö. Työpoliittinen aikakauskirja 3/2014. Saatavilla <<http://www.tem.fi/files/41096/tak32014.pdf#page=18>>, luettu 6.4.2015.

Räisänen, Sari ja Gissler, Mika (2012): Rekisteritutkimus – mahdollisuus hoitotieteessä. Hoitotiede 24:1, 62–69. Saatavilla <https://www.researchgate.net/profile/Sari_Raeisaenen/publication/258452811_Rekisteritutkimus__mahdollisuus_hoitotieteess/links/004635284cd1f39024000000.pdf>, luettu 30.11.2005.

Saari, Juho: Hyvinvointivaltio ja sosiaalipolitiikka. Teoksessa Saari Juho (toim.): Hyvinvointivaltio. Suomen mallia analysoimassa. Yliopistopaino Kustannus, Helsinki 2004, 13–64.

Saikku, Peppi: Näkökulmia työttömän työkykyyn ja työkyvyn arviointiin. Teoksessa Karjalainen Vappu ja Elsa Keskitalo (toim.): Kaikki työuralle! Työttömien aktiivipolitiikkaa Suomessa. Juvenes Print – Suomen Yliopistopaino Oy, Tampere 2013, 120–149.

Saikku, Peppi (2015): Ajankohtaista aktiivipolitiikkaa. Katsaus työttömien aktiivitoimenpiteisiin ja sosiaaliturvaan Suomessa, Ruotsissa, Tanskassa, Norjassa, Saksassa, Iso-Britanniassa ja Alankomaissa. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Työpäperi 2/2015. Saatavilla <http://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/125545/URN_ISBN_978-952-302-423-6.pdf>, luettu 20.4.2015.

Sallila, Seppo (2005): Hyvinvointivaltio ja markkinat. Yhteiskuntapolitiikka 70:6, 593–609. Saatavilla <<http://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/101369/056sallila.pdf>>, luettu 27.2.2015.

Schleutker, Elina (2014): Väestön ikääntyminen ja hyvinvointivaltio. Mitä vaihtoehtoja meillä on? Yhteiskuntapolitiikka 78:4, 425–436. Saatavilla <<http://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/110779/schleutker.pdf>>, luettu 22.7.2016.

Selkälä, Arto (2013): Kansalaisuuden hallinta suomalaisessa sosiaali- ja terveystieteissä. Lapin yliopisto. Yhteiskuntatieteiden tiedekunta. Acta Electronica Universitatis Lapponiensis 113. Saatavilla <http://lauda.ulapland.fi/bitstream/handle/10024/61775/Selk%C3%A4%20actaE_113pdfA.pdf>, luettu 28.10.2015.

Sihto, Matti (1994): Aktiivinen työvoimapolitiikka. Kehitys Rehnin–Meidnerin mallista OECD:n strategiaksi. Tampere: Mainos Makasiini.

Sihto, Matti: Työllisyys- ja aktiivintipolitiikan tulevaisuuden näkymiä. Teoksessa Karjalainen Vappu ja Elsa Keskitalo (toim.): Kaikki työuralle! Työttömien aktiivipolitiikkaa Suomessa. Juvenes Print – Suomen Yliopistopaino Oy, Tampere 2013, 190–206.

Sihvonen, Ari-Pekka ja Gissler Mika (2005): Rekisteritietojen käyttö sosiaalitieteellisessä tutkimuksessa 2000-luvun alussa. Yhteiskuntapolitiikka 70:5, 514–520. Saatavilla <<http://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/100427/055sihvonen.pdf>>, luettu 30.11.2014.

Silvennoinen, Piia (2007): Ikä, identiteetti ja ohjaava koulutus. Ikääntyvät pitkäaikaistyöttömät oppimisyhteiskunnan haasteena. Jyväskylän yliopisto. Yhteiskuntatieteellinen tiedekunta. Jyväskylä Studies in Education, Psychology and Social Research 303. Saatavilla <<https://jyx.jyu.fi/dspace/bitstream/handle/123456789/13361/9789513928490.pdf>>, luettu 9.8.2016.

Sipilä, Jorma (2011): Hyvinvointivaltio sosiaalisena investointina: älä anna köyhälle kalaa vaan koulutus! Yhteiskuntapolitiikka 76:4, 359–372. Saatavilla <<https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/100945/sipila.pdf>>, luettu 6.4.2015.

Sipilä, Noora, Kestilä, Laura ja Martikainen, Pekka (2011): Koulutuksen yhteys nuorten työttömyyteen. Mihin peruskoulututkinto riittää 2000-luvun alussa? Yhteiskuntapolitiikka 76:2, 121–134. Saatavilla <<http://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/100556/sipila.pdf>>, luettu 18.2.2015.

Smolander, Jyrki: Suomalaisen hyvinvointivaltion poliittinen historia. Teoksessa Railo, Erkka ja Ville Laamanen (toim.): Suomi muuttuvassa maailmassa. Ulkosuhteiden ja kansallisen itseymmärryksen historiaa. Edita Publishing Oy, Porvoo 2010, 351–380.

Sosiaalihuoltolaki 710/1982. Saatavilla <<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1982/19820710>>, luettu 5.6.2016.

Sosiaali- ja terveysministeriö (2000): Aktiivinen sosiaalipolitiikka -työryhmän muistio. Sosiaali- ja terveysministeriö. Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 1999:20.

Sosiaali- ja terveysministeriö (2009a): Sosiaaliturvan uudistamiskomitean (SATA) esitys sosiaaliturvan kokonaisuudistuksen keskeisistä linjauksista. Sosiaali- ja terveysministeriö.

Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2009:10. Saatavilla <<https://www.julkari.fi/handle/10024/129656>>, luettu 3.3.2015.

Sosiaali- ja terveysministeriö (2009b): Sosiaaliturvan uudistamiskomitean (SATA) ehdotukset sosiaaliturvan uudistamiseksi: Sosiaali- ja terveysministeriö. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2009:62. Saatavilla <http://www.stm.fi/c/document_library/get_file?folderId=1082856&name=DLFE-10834.pdf>, luettu 16.2.2015.

Sosiaali- ja terveysministeriö (2010): Sosiaalisesti kestävä Suomi 2020. Sosiaali- ja terveyspolitiikan strategia. Saatavilla <http://www.stm.fi/c/document_library/get_file?folderId=39503&name=DLFE-14357.pdf>, luettu 22.4.2015.

Sosiaali- ja terveysministeriö (2013): Toimeentulotuki – Opas toimeentulotukilain soveltajille. Sosiaali- ja terveysministeriö. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2013:4. Saatavilla <http://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/104369/URN_ISBN_978-952-00-3385-9.pdf>, luettu 10.2.2015.

Spangar, Timo, Arnkil, Robert, Lyytinen, Sanna-Mari, Lahti, Tuukka ja Aho, Simo (2003): Yhteinen palvelu kehittyä – kehittykö yhteinen johtaminen? Työhallinnon, kuntien ja Kelan yhteispalvelukokeilun väliraportti. Työministeriö. Työministeriön julkaisu 331. Helsinki.

Stephens, John, D.: Economic Internationalization and Domestic Compensation: Northwestern Europe in Comparative Perspective. Teoksessa Glatzer, Miguel ja Dietrich Rueschemeyer (toim.): Globalization and the future of the welfare state. University of Pittsburgh press, Pittsburgh 2005, 49–74.

Sund, Reijo, Nylander, Olli ja Palonen, Tuula (2004): Raa’asta rekisteriaineistosta terveyspoliittisesti relevanttiin informaatioon. Yhteiskuntapolitiikka 69:4, 372–379. Saatavilla <<http://thl32-kk.lib.helsinki.fi/bitstream/handle/10024/100728/404sund2.pdf>>, luettu 18.11.2015.

Terävä, Eeva, Virtanen, Petri, Uusikylä, Petri ja Köppä, Lassi (2011): Vaikeasti työllistävien tilannetta ja palveluita selvittävä tutkimus. Työ- ja elinkeinoministeriö. Työ ja yrittäjyys 23/2011. Saatavilla <http://www.tem.fi/fles/29948/TEM_23_2011_netti.pdf>, luettu 10.2.2015.

Theodore, Nik ja Peck, Jamie (2001): Searching for best practice in welfare-to-work: The means, the method and the message. Policy & Politics 29:1, 81–94.

Tiainen, Pekka (2000): Työttömyyden kustannukset 1990-luvun Suomessa. Yhteiskuntapolitiikka 65:3, 208–224. Saatavilla <<http://julkari.fi/bitstream/handle/10024/100307/003tiainen.pdf>>, luettu 27.2.2015.

Tilastokeskus (2014): Pitkäaikaistyöttömät. Saatavilla <<http://www.findikaattori.fi/fi/37>>, luettu 19.4.2015.

Tuusa, Matti (2005): Sosiaalityö ja työllistäminen. Kuntouttavan sosiaalityön ammattikäytännöt kuntien aktivointi- ja työllistämispalveluissa. Saatavilla <<http://www.sosnet.fi/loader.aspx?id=596ad5e0-facd-45cc-94a1-8e688b1f1851>>, luettu 22.4.2015.

TYPPI-asiakaspalvelujärjestelmä (2014): Päättyneet asiakkuudet 20.7.2014.

Työ- ja elinkeinoministeriö (2011): Pitkäaikaistyöttömyyden hoitamisesta työvoimavarojen turvaamiseen. Rakennetyöttömyyttä koskevat kehittämislinjaukset. Työ- ja elinkeinoministeriö. TEM raportteja 13/2011. Saatavilla <http://www.tem.fi/files/29627/pitkaaikaistyottomyyden_hoitamisesta_tyovoimavarojen_turvaamiseen.pdf>, luettu 22.4.2015.

Työ- ja elinkeinoministeriö (2012): Nuorten yhteiskuntatakuu 2012. Työ- ja elinkeinoministeriö. TEM raportteja 8/2012. Saatavilla <[https://www.tem.fi/files/32352/Nuorten_yhteiskuntatakuu_tyoryhman_raportti_\(2\).pdf](https://www.tem.fi/files/32352/Nuorten_yhteiskuntatakuu_tyoryhman_raportti_(2).pdf)>, luettu 27.12.2014.

Työ- ja elinkeinoministeriö (2014a): TYP-toimintamallin kehittäminen, lakisääteistäminen ja valtakunnallistaminen. Työryhmän valmisteleva luonnos toimintamallista 5.3.2014. Saatavilla <https://www.tem.fi/files/38799/TYP-toimintamalli_diat.pdf>, luettu 15.9.2014.

Työ- ja elinkeinoministeriö (2014b): Työllisyyskatsaus heinäkuu 2014. Saatavilla <<https://www.tem.fi/files/40788/HEINA14.pdf>>, luettu 19.9.2014.

Työ- ja elinkeinoministeriö (2016a): Työllisyyskatsaus kesäkuu 2016. Saatavilla <<http://www.temtyollisyyskatsaus.fi/graph/tkat/tkat.aspx#>>, luettu 11.8.2016.

Työ- ja elinkeinoministeriö (2016b): Työllisyyskatsaus helmikuu 2016. Saatavilla <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/74829/TKAT_Helmi_2016.pdf>, luettu 11.8.2016.

Työ- ja elinkeinoministeriö (2016c): Työttömyysturvan enimmäiskesto lyhenee. Saatavilla <http://www.te-palvelut.fi/te/fi/nain_asioid_kanssamme/te_palvelut/ajankohtaista/2016-11-17-01/index.html>, luettu 5.12.2016.

Työttömyysturvalaki 1290/2002. Saatavilla <<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2002/20021290?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=ty%C3%B6tt%C3%B6myysturvalaki#L14P3>>, luettu 3.3.2015.

Työvoiman palvelukeskus (2010): Toimintaa koskevat valtakunnalliset linjaukset.

Työvoiman palvelukeskus (2013a): Rekisteriselostepohja 28.6.2013.

Työvoiman palvelukeskus (2013b): TYPPI – työvoiman palvelukeskusten asiakaspalvelun tietojärjestelmän ohje versioon 3.8 – päivitetty 6.11.2013.

Uusitalo, Hannu (1993): Pohjoismaisen hyvinvointivaltion arvot ja käytäntö. Teoksessa Andersson, Jan Otto, Hautamäki, Antti, Jallinoja, Riitta, Niiniluoto Ilkka ja Hannu Uusitalo (toim.): Hyvinvointivaltio ristiaallokossa – arvot ja tosiasiat. WSOY, Juva 1993, 56–96.

Valtakari, Mikko, Syrjä, Hannele ja Kiuru, Pertti (2008): Julkisen työvoimapalvelun palvelurakenteen uudistamisen vaikuttavuus. Työ- ja elinkeinoministeriö. Työ ja yrittäjyys 19/2008. Saatavilla <https://www.tem.fi/files/19713/TEMJul_19_2008_tyojayrit.pdf>, luettu 28.11.2015.

Valtioneuvosto (1995): Pääministeri Paavo Lipposen hallituksen ohjelma 13.4.1995. Saatavilla <http://valtioneuvosto.fi/hallitusohjelmat/-/asset_publisher/66-paaministeri-paavo-lipposen-hallituksen-ohjelma?p_p_auth=U8nVdEHG&redirect=http%3A%2F%2Fvaltioneuvosto.fi%2Fhallitusohjelmat%3Fp_p_auth%3DU8nVdEHG%26p_p_id%3D101_IN->

STANCE_PSuRAXa52Usp%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26p_p_col_id%3Dcolumn-5%26p_p_col_count%3D1>, luettu 1.4.2015.

Valtioneuvosto (1999): Pääministeri Paavo Lipposen II hallituksen ohjelma 15.4.1999. Saatavilla <http://valtioneuvosto.fi/hallitusohjelmat/-/asset_publisher/67-paaministeri-paavo-lipposen-ii-hallituksen-ohjelma?p_p_auth=U8nVdEHG&redirect=http%3A%2F%2Fvaltioneuvosto.fi%2Fhallitusohjelmat%3Fp_p_auth%3DU8nVdEHG%26p_p_id%3D101_IN-STANCE_PSuRAXa52Usp%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26p_p_col_id%3Dcolumn-5%26p_p_col_count%3D1>, luettu 1.4.2015.

Valtioneuvosto (2003): Pääministeri Matti Vanhasen hallituksen ohjelma 24.6.2003. Saatavilla <<http://valtioneuvosto.fi/documents/10184/369117/hallitusohjelma-vanhanen.pdf/da627124-c0ee-4015-9642-197b11013c02>>, luettu 18.2.2015.

Valtioneuvosto (2007): Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma 19.4.2007. Saatavilla <<http://valtioneuvosto.fi/documents/10184/368562/hallitusohjelma-vanhanen-II/2a27514c-b939-4bb6-9167-ce886c358dff>>, luettu 31.3.2015.

Valtioneuvosto (2011): Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma 22.6.2011. Saatavilla <<http://valtioneuvosto.fi/documents/10184/147449/Kataisen+hallituksen+ohjelma/81f1c20f-e353-47a8-8b8f-52ead83e5f1a>>, luettu 18.2.2015.

Valtioneuvosto (2015a): Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma 29.5.2015. Saatavilla <http://valtioneuvosto.fi/documents/10184/1427398/Ratkaisujen+Suomi_FI_YHDISTETTY_netti.pdf/801f523e-5dfb-45a4-8b4b-5b5491d6cc82>, luettu 5.9.2015.

Valtioneuvosto (2015b): Hallitusohjelmat vuodesta 1917. Saatavilla <<http://valtioneuvosto.fi/tietoa/historiaa/hallitusohjelmat>>, luettu 26.7.2015.

Valtioneuvoston kanslia (2015): Hallituksen vuosikertomus 2015. Saatavilla <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/74881/03_2016_Hallituksen%20vuosikertomus_Netti.pdf?sequence=1>, luettu 23.11.2016.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2011): Pitkäaikaistyöttömien työllistyminen ja syrjäytymisen ehkäisy. Valtiontalouden tarkastusvirasto. Tuloksellisuustarkastuskertomus 229/2011. Saatavilla <http://www.vtv.fi/files/2650/2292011_Pitkaaikaistyottomien_tyollistyminen_netti.PDF>, luettu 27.9.2015.

Valtiovarainministeriö (2005): Lissabonin strategia kasvun ja työllisyyden parantamiseksi – Suomen kansallinen toimenpideohjelma 2005–2008. Valtiovarainministeriö. Taloudelliset ja talouspoliittiset katsaukset 3a/2005. Saatavilla <http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/02_taloudelliset_katsaukset/97179/97177_fi.pdf>, luettu 10.2.2015.

Valtiovarainministeriö (2012): Eurooppa 2020 -strategia. Suomen kansallinen ohjelma kevät 2012. Valtiovarainministeriö. Valtiovarainministeriön julkaisuja16a/2012. Saatavilla <http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/nrp2012_finland_fi.pdf>, luettu 26.4.2015.

Vanttaja, Markku (2005): Koulutuksesta ja työstä karsiutuneiden nuorten kotitaustan ja myöhempien elämänvaiheiden tarkastelua. *Yhteiskuntapolitiikka* 70:4, 411–416. Saatavilla <<https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/101062/054vanttaja.pdf>>, luettu 18.2.2015.

Verho, Jouko (2005): Unemployment Duration and Business Cycles in Finland. University of Helsinki. Department of Political Science. Licentiate thesis. Saatavilla <<http://www.labor.fi/tutkimusjulkaisut/tyopaperit/sel214.pdf>>, luettu 19.11.2015.

Virmasalo, Ilkka (2002): Perhe, työttömyys ja lama. Jyväskylän yliopisto. Yhteiskuntatieteellinen tiedekunta. *Jyväskylä Studies in Education, Psychology and Social Research* 204. Saatavilla <<https://jyx.jyu.fi/dspace/bitstream/handle/123456789/13347/9513913015.pdf>>, luettu 15.5.2015.

Välimaa, Outi (2011): Kategoriat ongelman selontekoina. Pitkäaikaistyöttömyydestä neuvottelemisen ja sen rakentuminen haastattelupuheessa. Tampereen yliopisto. Yhteiskuntatieteellinen tiedekunta. *Acta Electronica Universitatis Tampereensis* 1044. Saatavilla <<http://uta32-kk.lib.helsinki.fi/bitstream/handle/10024/66710/978-951-44-8351-6.pdf>>, luettu 22.2.2015.