

Vaikeasti työllistyvien tilannetta ja palveluita selvittävä tutkimus

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja
Työ ja yrittäjyys
23/2011



TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖ
ARBETS- OCH NÄRINGSMINISTERIET
MINISTRY OF EMPLOYMENT AND THE ECONOMY

EEVA TERÄVÄ – PETRI VIRTANEN – PETRI UUSIKYLÄ – LASSI KÖPPÄ

Vaikeasti työllistyvien tilannetta ja palveluita selvittävä tutkimus

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja

Työ ja yrittäjyys

23/2011

Tekijät Författare Authors Eeva Terävä, Petri Virtanen, Petri Uusikylä, Lassi Köppä	Julkaisuaika Publiceringstid Date Toukokuu 2011 Toimeksiantaja(t) Uppdragsgivare Commissioned by Työ- ja elinkeinoministeriö Arbets- och näringsministeriet Ministry of Employment and the Economy Toimielimen asettamispäivä Organets tillsättningsdatum Date of appointment
Julkaisun nimi Titel Title Vaikeasti työllistyvien tilannetta ja palveluita selvittävä tutkimus	
Tiivistelmä Referat Abstract Tutkimus on osa välityömarkkinoiden ja vaikeasti työllistyville tarjottavien palveluiden kehittämishanketta. Tutkimuksessa selvitetään vaikeasti työllistyvien työllistymisen esteitä, tarjottuja julkisia työvoimapalveluja ja niiden toimivuutta sekä vaikutuksia. Palkkatuetun työn käyttö on ollut erityistarkastelussa. Tutkimus osoittaa vaikeasti työllistyvien olevan muihin työttömiin verrattuna iäkkäämpiä, useammin naisia, alhaisemman koulutustason omaavia ja asuvan vaikean työttömyyden alueilla. Työllistymisen esteet ovat kuitenkin vain heikosti selitettävissä näillä taustamuuttujilla, sillä työttömyys pitkittyy usein myös terveyteen ja elämänhallintaan liittyvien tekijöiden johdosta. Tutkimuksen mukaan toistuva palveluihin ja työvoimapolitiisiin toimenpiteisiin osallistuminen edistää työllistymistä vain tiettyyn pisteeseen saakka. Osallistumiskertojen kasautuminen kertoo usein siitä, ettei työttömyyden todellisia syitä ole pystytty TE-toimistoissa tunnistamaan. Tällöin työllistämistoimenpiteet jäävät vaillinaisiksi tai väärin kohdennetuiksi, eikä niillä ole toivottua työllistymiseen johtavaa vaikutusta. Ilman johdonmukaista palveluprosessia jäävät asiakkaat ovat ongelma etenkin suurissa TE-toimistoissa, joissa pysyviä asiakassuhteita ei pääse muodostumaan. Tutkimustulosten perusteella uusien palveluiden ja toimenpiteiden sijaan panostusta tarvitaan ensisijaisesti palveluohjausprosessien kehittämisessä, jotta asiakkaan kannalta oikeat toimenpiteet löydetään riittävän varhaisessa vaiheessa. Tämä vaatii työvoimaviranomaisten ja sosiaali- ja terveyspalveluiden välillä entistä tiiviimpää yhteistyötä. Palkkatuetun työn osalta tutkimus osoittaa, että yritykset pystyvät tarjoamaan parhaiten avoimille työmarkkinoille työllistymistä tukevaa työtä kuntatyönantajien ja järjestöjen työhön verrattuna. Tutkimuksessa ilmenee myös se, että vastoin työttömien tukityölle asettamia odotuksia, palkkatuella työllistetään usein ilman, että työnantajalla on aikomusta jatkaa työsuhdetta palkkatukijakson jälkeen. Työ- ja elinkeinoministeriön yhdyshenkilö: Työllisyys- ja yrittäjyysosasto/Päivi Haavisto-Vuori, puh. 010 604 9056	
Asiasanat Nyckelord Key words vaikeasti työllistyvät, palveluprosessit, palkkatuetun työ	
ISSN 1797-3562	ISBN 978-952-227-543-1
Kokonaissivumäärä Sidoantal Pages 111	Kieli Språk Language Suomi, finska, finnish Hinta Pris Price 20 €
Julkaisija Utgivare Published by Työ- ja elinkeinoministeriö Arbets- och näringsministeriet Ministry of Employment and the Economy	Kustantaja Förläggare Sold by Edita Publishing Oy / Ab / Ltd

Esipuhe

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja -sarjan 23. niteenä julkaistaan Eeva Terävän, Petri Virtasen, Petri Uusikylän ja Lassi Köpän tekemä Vaikeasti työllistyvien tilannetta ja palveluita selvittävä tutkimus.

Tutkimuksessa tarkastellaan rakennetyöttömien yhtä ryhmää, vaikeasti työllistyviä. Vaikeasti työllistyviä työnhakijoita ovat julkisesta työvoimapalvelusta annetun lain mukaan työttömät työnhakijat, jotka ovat saaneet työmarkkinatukea työttömyytensä perusteella vähintään 500 päivältä tai 500 päivää työttömyyspäivärahaa. Tutkimuksessa on pyritty löytämään tekijöitä, jotka ovat vaikuttaneet ko. ihmisten työttömyyden pitkittymiseen ja vaikeuttaneet heidän työmarkkinoille kiinnittymistään. Tavoitteena on, että ko. asiat voitaisiin ottaa nykyistä paremmin huomioon julkisissa työvoimapalveluissa. Kuten koko rakennetyöttömien ryhmä myös vaikeasti työllistyvien työttömien ryhmä on ryhmänä heterogeeninen. Rakennetyöttömyyden taustalla voi olla esimerkiksi osaamisen kohtaanto-ongelmia tai alueellisia kohtaanto-ongelmia.

Julkiset työvoimapalvelut ovat monipuolisia. Työnvälityksen ohella ko. palveluilla voidaan muun muassa parantaa henkilön osaamista ja yleisiä työmarkkinavalmiuksia. Tärkeä tehtävä on myös työn hakemisen saatavalla henkilökohtaisella tuella. Tässä tutkimuksessa selvitetään, mitä julkisia työvoimapalveluja vaikeasti työllistyville on tarjottu ja järjestetty. Olennaista on löytää vastauksia kysymykseen, miksi ko. palveluilla ei ole ollut pysyvää vaikutusta henkilöiden työllistymiseen.

Rakennetyöttömyyden alentaminen pidentää työuria. Henkilöillä, joilla työn saanti on vaikeutunut, on työuraa useissa tapauksissa jäljellä vuosia jopa vuosikymmeniä. Väestön demografinen kehitys Suomessa johtaa tilanteeseen, jossa työmarkkinoille tulee vähemmän työvoimaa kuin sieltä poistuu. Työvoiman saatavuuden näkökulmasta rakennetyöttömyyteen puuttumisella voidaan turvata tulevaisuuden työvoimavaroja ja pitää yllä hyvää työllisyysastetta. Tämän vuoksi on tärkeää selvittää, miten palvelujärjestelmiä kehittämällä voitaisiin vaikuttaa näiden ihmisten työurien jatkumiseen.

Tutkimuksessa tutkimuskysymyksiin on etsitty vastauksia käyttäen monipuolisia menetelmiä (URA asiakaspalvelujärjestelmän usean vuoden kattava rekisteriaineisto, kyselyt ja haastattelut). Tutkimuksessa on näkemyksensä saaneet esille työnantajat, työnhakijat ja työ- ja elinkeinotoimistojen työntekijät.

Tutkimuksen ohjausryhmän puheenjohtajana on toiminut hallitusneuvos Päivi Kerminen työ- ja elinkeinoministeriöstä ja jäsenenä johtaja Kari Ilmonen sosiaali- ja terveysministeriöstä, erityisasiantuntija Erja Lindberg Suomen Kuntaliitosta, työllisyyspäällikkö Päivi Sipiläinen varajäsenenään erikoissuunnittelija Hannu Hyytinen Uudenmaan ELY-keskuksesta, työvoimaohjaaja Veikko Mattsson Rauman työ-

ja elinkeinotoimistosta sekä ylitarkastaja Patrik Kuusinen ja neuvotteleva virkamies Päivi Haavisto-Vuori työ- ja elinkeinoministeriöstä.

Helsingissä toukokuussa 2011

PÄIVI KERMINEN

hallitusneuvos

Sisältö

Esipuhe.....	5
1 Johdanto.....	9
1.1 Tutkimuksen lähtökohdat.....	9
1.2 Tutkimusasetelma.....	11
2 Julkisten työvoimapalveluiden vaikuttavuutta ja vaikeasti työllistyvien tilannetta koskeva aikaisempi tutkimus	14
2.1 Työmarkkinatuen saajien rakenne ja osallistuminen aktiivitoimiin.....	14
2.2 Työttömien työkykyä selvittävä tutkimus.....	15
2.3 Aktivoinnin ja toimenpiteiden vaikuttavuus.....	17
2.4 Yhteenvetoa aikaisemmasta tutkimuksesta.....	21
3 Aineistot ja menetelmät	23
3.1 Rekisteriaineiston analysointi.....	23
3.2 Työvoimavirkailijoiden haastattelut.....	25
3.3 Työnantajakysely.....	26
3.4 Vaikeasti työllistyvien haastattelut.....	28
4 Kohderyhmän työllistymisen esteet	30
4.1 Vaikeasti työllistyvät verrattuna muihin työttömiin.....	30
4.2 Virkailijoiden näkemykset työllistymistä hidastavista ja estävistä tekijöistä	34
4.3 Vaikeasti työllistyvien oma näkemys työttömyyden syistä.....	37
5 Vaikeasti työllistyvien palveluprosessit.....	39
5.1 Palveluiden tyyppi, kesto ja ajoittuminen	39
5.1.1 Työnhakusuunnitelma palveluprosessin lähtökohtana.....	39
5.1.2 Vaikeasti työllistyvien palvelutarpeet.....	42
5.1.3 Vaikeasti työllistyvien osallistuminen toimenpiteisiin ja muu palveluiden käyttö	43
5.1.5 Työllistyminen palveluiden ja toimenpiteiden jälkeen	49
5.2 Palveluprosessien suunnittelu virkailijoiden näkökulmasta	56
5.2.1 Palvelutarpeiden muuttuminen työttömyyden edetessä	56
5.2.2 Muuttuneeseen palvelutarpeeseen vastaaminen	58
5.2.3 Vaikuttavien palveluprosessien suunnittelu ja kehittämistarpeet.....	60
5.2.5 Palveluiden kehittämistarpeita	62
5.3 Palvelut ja palveluprosessi asiakkaan näkökulmasta	63
5.3.1 Vaikeasti työllistyvien arvio tarjotuista palveluista	66

5.4	Osallistuminen palveluihin ja toimenpiteisiin.....	68
5.4.1	Miksi asiakkaalle ei tarjota mitään?.....	72
5.4.2	Motivaation vaikutus palveluihin ja toimenpiteisiin osallistumiseen	74
6	Palkkatukitarkastelu	76
6.1	Palkkatuen käyttö	76
6.1.1	Osallistuminen palkkatukityöhön.....	76
6.1.2	Palkkatuettu työ osana palveluprosessia	79
6.1.3	Työnantajan rooli tuen saajana ja työn tarjoajana	80
6.2	Palkkatuen vaikuttavuus.....	86
6.2.1	Työllistyminen palkkatuen jälkeen.....	86
6.2.2	Palkkatuen vaikuttavuus virkailijoiden näkökulmasta.....	88
6.2.3	Työnantajien näkemykset	89
6.2.4	Tuella työllistettyjen kokemuksia.....	94
7	Johtopäätökset ja kehittämissuositukset.....	96
7.1	Kohderyhmän työllistymisen esteet.....	96
7.2	Julkisten työvoimapalveluiden toimivuus ja tarkoituksenmukaisuus	97
7.2.1	Palkkatuetun työn rooli kohderyhmän työllistämisessä..	99
7.3	Miten kohderyhmän palveluita tulisi kehittää?	100
	Lähteet.....	104
Liite 1	Vaikeasti työllistyvien haastatteluotoksen kuvaus.....	106
Liite 2	Palveluiden ja toimenpiteiden piirissä olleet ELY-hesukset alueittain	108
Liite 3	Työnantajakyselyn kysymys "Arvioi seuraavia väittämiä oman organisaatiosi näkökulmasta"	109

1 Johdanto

1.1 Tutkimuksen lähtökohdat

Käsillä olevan tutkimuksen kohteena ovat vaikeasti työllistyvällä tarkoitetaan julkisesta työvoimapalvelusta annetun lain¹ mukaisesti työmarkkinatukeen oikeutettua työttömää työnhakijaa, joka on saanut työmarkkinatukea työttömyytensä perusteella vähintään 500 päivää tai jonka oikeus työttömyyspäivärahaan on päättynyt työttömyysturvalain 6 luvun 7 tai 9 §:ssä tarkoitetun enimmäisajan johdosta.²

Pääministeri Mari Kiviniemen hallituksen tavoitteena on edistää talouden vakautta, kestävä kasvun edellytyksiä, tasa-arvoa ja yhteiskunnallista eheyttä. Vaikeasti työllistyvien henkilöiden kannalta mielenkiintoinen maininta on hallitusohjelman maininta siitä, että ”ketään ei jätetä hyvinvoinnista osattomaksi”. Hallituksen ohjelmassa on useita kohtia, joissa suoraan ja välillisesti viitataan työmarkkinoiden toimivuuteen ja työvoiman kysyntään ja saatavuuteen. Ohjelmassa muun muassa asetetaan hallituksen tavoitteeksi puiteiden luominen nopealle talouskasvulle ja korkeammalle työllisyysasteelle koko maassa. Hallitus tähtää ohjelmansa mukaisesti moniin työllisyyspolitiikan kehittämistavoitteisiin. Tällaisia ovat koulutukseen perustuva ammattitaito, korkea työvoimaan osallistumisen aste, työperusteinen maahanmuutto, työhyvinvointi, riittävän pitkät työurat sekä matala rakenteellinen työttömyys.³

Työttömyyden perusteella 500 päivää työmarkkinatukea saaneiden työllistymisen edistäminen on myös kuntien intresseissä johtuen kuntouttavasta työtoiminnasta annetusta laista ja työmarkkinatuen nykyisestä rahoitusmallista. Työmarkkinatukikustannukset yli 500 päivää työttömyyden perusteella saaneiden osalta jaetaan työttömyysajalta henkilön kotikunnan ja valtion kesken. Kuntouttavaa työtoimintaa koskevan lain mukaan kunnat järjestävät aktivointitoimenpiteenä kuntouttavaa työtoimintaa niille pitkään työttöminä olleille asiakkaille, joille ei TE-toimiston arvion mukaan voida tarjota työtä tai työllistymistä edistäviä aktiivitoimia.

Vaikeasti työllistyvien henkilöiden asema työmarkkinoilla johtaa pohtimaan aktiivisen työvoimapolitiikan konseptia. Suomeen ILO:n ja OECD:n suosittama aktiivisen työvoimapolitiikka omaksuttiin tulopolitiikan myötä. Toimintamallia haettiin Ruotsista ja ensimmäisiä kehittämistoimenpiteitä uuden doktriinin puitteissa tehtiin 1960- ja 1970-luvuilla. Uusi aktiivinen työvoimapolitiikka huolehtisi sekä työttömyy-

1 1295/2002

2 Työ- ja elinkeinoministeriön tilaston mukaan joulukuussa 2009 TE-toimistoissa on ollut noin 39 000 työnhakijaa, jotka ovat saaneet 500 päivää työttömyysturvaa (=ns. työmarkkinatuella pudonneet)

3 Valtioneuvoston tiedonanto Eduskunnalle 22.6.2010 nimitetyn pääministeri Mari Kiviniemen hallituksen ohjelmasta

den hoidosta, työvoimavarojen kehittamisestä ja ohjailusta että työmarkkinoiden toiminnan tehostamisesta.⁴

Vaikeasti työllistyvien henkilöiden tilanne on sidoksissa monin tavoin talouden sykleihin. Seija Ilmakunnas (2010) on hiljattain alleviivannut, että aiemmat talouskriisit opettavat, että syvät taloudelliset taantumukset eivät tuota vain suhdanneluonteisia työmarkkinaongelmia. Vaikeasti työllistyvien kannalta työllistävyyteen liittyvät ongelmat ovat vakavampia, koska riskinä on se, että osa työttömyysongelmasta muuttuu rakenteelliseksi eli sellaiseksi, jota suhdannekäännö ei automaattisesti poista päiväjärjestyksestä. Rakenteellinen työttömyys liittyy usein myös osaamisvajaisiin siten, että työttömyysjaksojen pitkittyminen rapauttaa työttömien osaamista entisestään. Tuloksena on niin sanottu ”ilkeä ongelma”, joka paikantuu useille politiikka-alueille. Sekä sosiaalipolitiikan että kansantalouden ja työmarkkinoiden tehokkuuden kannalta syntyy rakenteellinen ongelma, jos työmarkkinoiden ulkokehille tai kokonaan niiden ulkopuolelle jää kasvava joukko työikäisiä. Ei myöskään ole olemassa yhtä oikeaa vastausta kysymykseen, missä suhteessa aktiivisen työvoimapolitiikan panostusten tulisi kasvaa suhteessa työttömyyden kasvuun.

Vuonna 2009 ilmestyneessä OECD:n raportissa todetaan, että Euroopassa ja Suomessa aiempina laskusuhdannekausina tehdyt lisäykset aktiivisen työvoimapolitiikan mitoittamiseen ovat olleet turhan vaatimattomia. Raportissa todetaan, että vaikeasti työllistyvien henkilöiden tilannetta ja mahdollisesti siirtymistä avoimille työmarkkinoille kohentaisi työnhakuvalmiuksien lisääminen, koulutus, tukityöllistäminen ja julkisen sektorin työllistämismahdollisuudet. Aktivoinnin peruselementteihin listataan raportissa myös henkilökohtaiset työnhakusuunnitelmat, säännölliset tapaamiset ja velvoitteet hakea työtä.⁵

Työllistymiseen ja talouskasvuun liittyvät kysymykset ovat olleet muutenkin esillä syksyn 2010 kuluessa, muun muassa valtioneuvoston kanslian julkaisemien raporttien myötä. Niin sanotun Kasvutyöryhmän väliraportti julkaistiin helmikuussa 2010 ja kestävästä talouskasvusta ja työllisyydestä koskeva loppuraportti lokakuussa 2010.⁶ Kasvutyöryhmän raporteissa todetaan muun muassa, että tulevana vuosina on kehitettävä sosiaaliturvaa ja joustavampia työehtoja, jotka tukevat yksilöitä ja perheitä eri elämänvaiheissa (esim. työaikapankki, etätyö jne.) sekä helpottavat siirtymiä eri elämäntilanteesta toiseen (opinnot, palkkatyö, yrittäminen, työttömyys, maahanmuutto, vanhemmuus). Tällainen joustavuus katsotaan tärkeäksi kasvun mahdollistajaksi. Edelleen raportissa todetaan, että työkyvyn seuranta ja työterveyshuollon toimivuutta pitää kehittää sekä valtakunnallisesti että työpaikkatasolla ennaltaehkäisevään ja työkykyä edistävään suuntaan.

Kestävästä talouskasvusta ja työllisyydestä koskevassa raportissa tuodaan vahvasti esille aktivoivien toimenpiteiden potentiaali. Raportin mukaan aktivointiastetta tulee ylläpitää ja painottaa resursseja aktiivisiin työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin.

4 Ks. Polus 2010

5 OECD 2009

6 Ks. Valtioneuvoston kanslia 2010a & Valtioneuvoston kanslia 2010b

Työttömyysjakson varhaisvaiheeseen kohdistuvin toimin tulee estää työttömyysjaksojen pitkittymistä. Erityisesti pitkäaikaistyöttömien osalta aktivointiastetta tulee nostaa, ja aktiivitoimenpiteet tulee suunnata erityisesti niihin ryhmiin, joilla työttömyyden pitkittymisriski on suurin. Tältä osin tämä käsillä oleva tutkimus palvelee juuri tällaisia tietotarpeita. Raportissa myös tuodaan voimakkaasti esille tarve kehittää TE-toimistojen palvelua. Kestävää talouskasvua ja työllisyyttä koskevan raportin mukaan tämä pitäisi toteuttaa työvoimapalveluiden resurssien uudelleenkohdentamisena ja palveluiden tehostamisena erityisesti sähköisiä palveluita lisäämällä. Raportin mukaan työvoimapalvelussa tulee ottaa käyttöön niin sanottu monikanavainen palvelumalli, jossa sähköinen verkkoasiointi on ensisijainen palvelukanava kaikille työnhakijoille. Henkilökohtaista palvelua tulee tarjota tehostetusti sitä eniten tarvitseville. Vaikeasti työllistyvien henkilöiden näkökulmasta suosituksia ko. raportissa ovat myös vaatimukset työnjaon ja yhteistyön parantamisesta TE-toimistojen, työttömyyskassojen sekä Kelan välillä.

Mainituissa valtioneuvoston kanslian raporteissa korostuu aktivoivien toimenpiteiden merkitys kaikista vaikeimmassa asemassa olevien henkilöiden työllistämiseksi. Sama asia tuodaan esiin syyskuussa 2010 julkaistussa työ- ja elinkeinoministeriön tulevaisuuskatsauksessa.⁷ Kyseissä raportissa todetaan, että aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteitä aikaistetaan niin, että niitä tarjotaan kaikille viimeistään vuoden kuluessa työttömyyden alkamisesta. Palveluja ja koulutusta kohdistetaan asiakaslähtöisesti ja vaikuttavuuden perusteella nuorten nopeaan työllistymiseen ja pitkäaikaistyöttömyyden kääntämiseksi laskuun. Samoin tulevaisuuskatsauksessa hahmotellaan sitä, että tulevina vuosina ministeriö organisoi hallinnonalallaan yhteistyössä muiden hallinnonalojen kanssa syrjäytymisvaarassa olevien määrän minimoimiseksi erillisen ohjelman.

1.2 Tutkimusasetelma

Tällä tutkimuksella on neljä ensisijaista tavoitetta. Tutkimuksessa keskitytään ensinnäkin edellä määritellyn mukaisesti vaikeasti työllistyvien työllistymisen esteisiin. Toiseksi tutkimuksessa arvioidaan TE-toimistojen tarjoamien palvelujen toimivuutta ja tarkoituksenmukaisuutta kyseisen kohderyhmän suhteen. Tällöin kysytään sitä, millä palveluilla kohderyhmään kuuluvien työttömyyden pitkittymistä on pyritty ehkäisemään ja työllistymistä edistämään, mitä julkisia työvoimapalveluita vaikeasti työllistyville on tarjottu ja missä työttömyyden keston vaiheessa. Lisäksi tutkimuksessa tarkastellaan palkkatuen roolia kohderyhmän työllistymisen edistymisessä.

Neljäs tavoite on tehdä tulosten pohjalta konkreettisia kehittämissuosituksia vaikeasti työllistyvien palveluiden kehittämiseksi. Käytännössä tämä tarkoittaa pohdintaa, joka liittyy siihen, miten kohderyhmän palveluita tulisi kehittää julkisten

7 Työ- ja elinkeinoministeriö 2010

työvoimapolveluiden sekä niistä muodostuvien palveluprosessien osalta siten, että ne nykyistä paremmin tukisivat sijoittumista avoimille työmarkkinoille. Lisäksi tutkimuksella saatu tieto luo pohjaa sille, miten yhteistyötä eri toimijoiden välillä tulisi kehittää vaikuttavuuden parantamiseksi, ja millaisia tavoitteita kohderyhmään kuuluville asiakkaille tarjottuilla palveluilla voidaan asettaa.

Tutkimuksen tarkoitus on valaista ja tehdä ymmärrettäväksi vaikeasti työllistyvien henkilöiden tilannetta tavalla, joka tuo esiin myös heidän oman näkökulmansa. Kokonaisvaltaisen ymmärryksen muodostaminen on koskenut ennen muuta sitä, millainen on vaikeasti työllistyvien henkilöiden palveluprosessi työ- ja elinkeinohallinnossa ja miten heidän työllistymistään on edistänyt palkkatuetun työn käyttö.

Tutkimus kattaa seuraavat pääkokonaisuudet alakysymyksineen:

- 1 Kohderyhmän työllistymisen esteet
- 2 Millä palveluilla kohderyhmään kuuluvien työttömyyden pitkittymistä on pyritty ehkäisemään ja työllistymistä edistämään?
 - a. mitä julkisia työvoimapolveluita (palvelun tyyppi ja kesto) ko. henkilöille on tarjottu heidän ollessaan työnhakijoina?
 - b. missä työttömyyden keston vaiheessa em. palveluja on tarjottu (mitä palveluja ennen 500 maksupäivän kertymää ja mitä sen jälkeen)?
 - c. kuinka paljon on sellaisia henkilöitä, joille ole joko tarjottu mitään ja mitä syitä on siihen, ettei palveluja ole tarjottu?
- 3 Palkkatuen käyttö ja sen vaikutukset
 - a. Mikä rooli palkkatuetulla työllä on ollut kohderyhmään kuuluvien työmarkkinoille siirtymisen tukemisessa?
 - b. Kuinka moni kohderyhmään kuuluvista henkilöistä on ollut useamman kerran palkkatuetussa työssä joko yhdistelmätuella tai korkeimmalla korotetulla palkkatuella?
 - c. Kuinka paljon kohderyhmään kuuluvissa on henkilöitä, jotka ovat käyttäneet enimmäisajan (24 kuukautta) korkeinta korotettua palkkatukea, mutta eivät ole onnistuneet kiinnittymään työmarkkinoille tai muuta pysyvää ratkaisua ei ole löytynyt?
 - d. Missä määrin palkkatuettu työ on edistänyt kohderyhmään kuuluvien työllistymistä avoimille työmarkkinoille?
 - e. Millä työnantajasektorilla ja millaisissa tehtävissä avoimille työmarkkinoille sijoittuneet ovat toimineet?
 - f. Mitkä tekijät ovat edistäneet avoimille työmarkkinoille sijoittumista?
- 4 Kehittämisehdotukset
 - a. Miten kohderyhmän palveluita tulisi kehittää (julkiset työvoimapolvelut ja palveluprosessi), jotta ne nykyistä paremmin tukisivat sijoittumista avoimille työmarkkinoille?
 - b. Miten yhteistyötä eri toimijoiden välillä tulisi kehittää vaikuttavuuden parantamiseksi?

- c. Millaisia tavoitteita kohderyhmään kuuluville asiakkaille tarjotuille palveluille voidaan asettaa?

Luvussa 2 tehdään katsaus julkisten työvoimapalveluiden vaikuttavuutta ja vaikeasti työllistyvien tilannetta koskevaan aiempaan tutkimukseen. Tämän jälkeen luvussa 3 esitellään tutkimuksen aineisto sekä sen keruuseen käytetyt menetelmät, jonka jälkeen siirrytään tulosten raportointiin. Tulokset raportoidaan tutkimuskysymyksittäin temaattisina kokonaisuuksina siten, että vaikeasti työllistyvien työllistymisen esteitä käsitellään luvussa 4, kohderyhmälle tarjottuja palveluita luvussa 5 ja palkkatukea koskeva erityistarkastelu luvussa 6. Johtopäätökset ja kehittämissuositukset esitetään luvussa 7.

2 Julkisten työvoimapalveluiden vaikuttavuutta ja vaikeasti työllistyvien tilannetta koskeva aikaisempi tutkimus

Tässä tutkimuksessa käsitelystä julkisten työvoimapalveluiden vaikuttavuuden tematiikasta on julkaistu runsaasti tutkimuksia. Tutkimusta on tehty erityisesti entisen työministeriön sekä työ- ja elinkeinoministeriön tilauksesta koskien avulla työttömien asemaa ja erilaisten työvoimapolitiittisten toimenpiteiden vaikuttavuutta. Kokonaisvaltainen arviointi on kuitenkin puuttunut siitä, miten työvoimapalvelut toimivat suhteessa vaikeasti työllistyvien kohderyhmään.

2.1 Työmarkkinatuen saajien rakenne ja osallistuminen aktiivitoimiin

Yksi aiheeseen työttömyyden rakenteeseen ja toimenpiteisiin osallistumiseen liittyvä keskeinen tutkimus on Simo Ahon *Työmarkkinatuen saajien rakenne, työhistoria ja osallistuminen aktiivitoimiin* vuodelta 2005⁸. Tässä tutkimuksessa päätavoitteena on ollut selvittää, miten yleisesti työmarkkinatuen saajat ja muut työttömät osallistuvat työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin. Lisäksi on selvitetty millaisia työmarkkinatuen saajat ovat muihin työttömiin verrattuna. Tutkimusaineistona on käytetty laajaa, eri hallinnollisten rekisterien sisältämää tietoa yhdistämällä muodostettua väestöä edustavaa pitkittäisaineistoa, jossa on monipuolisia tietoja vuosilta 1987–2002.

Tutkimuksessaan Aho on verrannut työmarkkinatuen saajia muihin työttömiin todeten, että edelliset ovat keskimäärin selvästi iäkkäämpiä kuin muut työttömät. Samoin koulutustasoa tarkastellessaan Aho on todennut, että vailla toisen asteen koulutusta olevien osuus päivärahalta työmarkkinatuella pudonneiden ryhmässä oli selvästi korkeampi kuin kaikkien työttömien keskiarvo. Vastaavasti korkea-asteen koulutuksen saaneiden osuus työmarkkinatuen saajista huomattiin olevan selvästi alempi kuin kassapäivärahan saajien ryhmässä. Työttömyyttä edeltävien kolmen vuoden aikana työssäkäynnin osuus on ollut olennaisesti alhaisempi ja työttömyyden ja toimiin osallistumisen yhteenlaskettu osuus olennaisesti suurempi työmarkkinatuen saajilla kuin muilla. Työmarkkinatukea saavien ryhmästä löytyi myös enemmän vajaakuntoisia kuin muiden työttömien joukossa.

Aho on todennut, että Suomeen on 1990-luvun laman jälkeen muodostunut erittäin laaja sitkeä rakenteellisen pitkäaikais- ja toistuvaistyöttömyyden ongelma.

8 Aho 2005

Ahon mukaan tämän vuoksi työmarkkinatuesta on muodostunut suurelle osalle sen saajista pääasiallinen toimeentulon lähde, vaikka näin ei ole tarkoitettu. Vuoden 2002 lopussa työmarkkinatukea saavista yli kolmannekselle oli maksettu passiivista työmarkkinatukea vähintään 1 000 päivältä. Työvoimapoliittisiin toimenpiteiden osalta Aho on lisäksi todennut, että aktivointitoimenpiteisiin osallistuminen vähenee työmarkkinatuen saajilla sen mukaan, mitä kauemmin työttömyys on kestänyt. Aktivointiaste on sitä korkeampi, mitä nuoremmista työmarkkinatukea saavista henkilöistä on kyse. Naisten aktivointiasteen huomattiin olevan myös selvästi miehiä suurempi työttömyysturvan lajista huolimatta.

Aho on avannut muutaman aiheen keskustelulle, joista kannattaa erityisesti mainita hänen ajatuksensa ongelman vaikeudesta. Työmarkkinatuen saajat jakautuvat Ahon tutkimuksen mukaan selkeästi kahteen ryhmään. Ensimmäinen ryhmä on työmarkkinatuella ansio- tai peruspäivärahalta pudonneet. Heidän keskuudessaan ikääntyvien osuus on korkea (keski-ikä 44 vuotta vuonna 2002), kouluttamattomia on 41 prosenttia ja vajaakuntoisten osuus (22 %) on yli kaksi kertaa keskimääräistä isompi. Selvä enemmistö ensimmäisestä ryhmästä ei ole ollut työelämässä vuosiin. Toinen työmarkkinatuen saajien ryhmä ovat ne henkilöt, jotka ovat tulleet työmarkkinatuella työvoiman ulkopuolelta, eivätkä siten täyty työssäoloehdoista. Heistä noin puolet on alle 25-vuotiaita ja kokemus avoimilta työmarkkinoilta on selkeästi vähäinen. Tämä ryhmä siirtyy Ahon seurannan mukaan varsin hyvin eteenpäin joko työmarkkinoille tai opiskelemaan. Työmarkkinatukijakson voidaan heidän osaltaan katsoa olleen siirtymävaihe. Ensimmäisestä ryhmästä sen sijaan vain 15 prosenttia oli työllistynyt kahden vuoden kuluttua.

Aho on myös kysynyt, mitä tapahtuu jos työmarkkinatukea saavien henkilöiden aktivointiastetta lähdetään selkeästi nostamaan. Perustaen näkemyksensä aikaisempaan tutkimukseen Aho onkin todennut, että aktivointitoimenpiteiden lisääminen tuskin parantaa työllisyyttä, ellei toimenpiteiden kohdistamiseen kiinnitetä samalla erityistä huomiota. Ahon tutkimus herättää kysymyksen myös siitä, mahdollistaako vaikeasti työllistyvien työkyky työllistymisen ja mikäli ei, miten aktivointitoimenpiteitä pitäisi tässä tapauksessa suunnata.

2.2 Työttömien työkykyä selvittävä tutkimus

Työttömien työkykyä on käsitelty vuonna 2005 ilmestyneessä *Työttömien työkyky vuonna 2005 - vertailuja palkansaajiin* -tutkimuksessa, jolla vastattiin Valtiontalouden tarkastusviraston pyyntöön selvittää aktiivisten työvoimapoliittisten toimien vaikutuksia työttömien syrjäytymiseen. Tutkimuksen taustalla on ollut ajatus siitä, että heikkoa työkykyä voidaan pitää yhtenä tekijänä työmarkkinoilta syrjäytymiselle. Aineisto on hankittu haastattelemalla työttömiä ja kyselyllä, ja joiden yhteis-

tuloksia verrattiin palkansaajille aikaisemmin tehtyyn kyselyyn. Työkyvyn mittamiseksi käytettiin työterveyshuollon apuvälineeksi kehitettyä työkykyindeksiä.⁹

Tutkimuksessa on todettu työttömien itsensä kokeman työkyvyn olevan ennakoarvailuja parempi. Työkykyisyyden rakenteesta todettiin, että naisten työkyky heikkenee iän myötä selvemmin kuin miesten. Alle 25-vuotiaiden työttömien kohdalla työkyvyssä on selkeitä eroja sukupuolten välillä. Alle 25-vuotiaista miehistä 23 prosentilla oli huono tai kohtalainen työkyky, alle 25-vuotiailla naisilla vastaava luku oli kahdeksan prosenttia. Nuorten työttömien miesten riski syrjäytyä työmarkkinoilta näyttää olevan noin kolminkertainen saman ikäisiin naisiin verrattuna. Palkansaaajien työkyky todettiin olevan keskimäärin parempi kuin työttömillä kaikissa ikäryhmissä.

Tutkimuksessa on käsitelty myös sitä, miten työttömyyden kesto ja työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin osallistuminen ovat vaikuttaneet työttömien työkykyyn. Tämän osalta todettiin yksiselitteisesti, että pitkäaikaistyöttömyys ja toistuvaistyöttömyys heikentävät työttömien itsensä arvioimaa työkykyä ja siten lisäävät työelämästä syrjäytymisen riskiä. Tutkimuksessa myös todettiin, että lyhytaikaisiin työsuhteisiin työllistyneillä on paljon parempi työkyky kuin niillä työttömillä, jotka ovat jääneet kokonaan avointen työmarkkinoiden ulkopuolelle. Työttömät itse pitävät heikkoa työkykyä erittäin merkittävän työllistymistä estävänä tekijänä, ja tutkimuksessa ehdotetaan, että työttömien terveydenhuoltoon tulisi kiinnittää enemmän huomiota.

Pellervon taloustutkimuksen vuonna 2010 julkaistussa tutkimuksessa "Erityisryhmien työkyky - työttömät ja vammaiset" on työttömien kohdalla todettu varsin yksiselitteisesti, että pitkään jatkunut työttömyys heikentää yksilön työkykyä monen eri tekijän kautta. Tutkimuksessa keskityttiin erityisesti ikääntyneisiin, yli 55-vuotiaisiin työttömiin, jotka itse kokivat työkykynsä laskeneen voimakkaasti työttömyyden kestäessä yli kaksi vuotta, minkä vuoksi työttömyyden katkaiseminen kahteen vuoteen on tärkeä tavoite. Tämän jälkeen sekä työkyky että työmotivaatio alkavat heiketä selvästi.¹⁰

Esimerkkinä tuoreesta aihealuetta koskevasta tutkimuksesta voidaan mainita myös Raija Kerättären ja Vappu Karjalaisen tutkimus pitkäaikaistyöttömien tilanteesta.¹¹ Kerättären ja Karjalaisen tutkimustulokset kertovat siitä, että pitkäaikaisyöttömillä on monia psykosomaattisia sairauksia ja vaivoja, jotka suoraan vaikuttavat heidän työllistyvyyteensä. Kyseisessä tutkimuksessa ilmeni, että kolmessa työvoiman palvelukeskuksessa vuonna 2008 asioineesta 1 512 asiakkaasta ohjattiin kuntoutuslääkärille 225 eli noin 15 prosenttia. Tutkituilta todettiin runsaasti työllistymiskykyä heikentäviä sairauksia, jotka olivat hoitosuosittelun näkökulmasta vajaasti hoidettuja. Tutkituista 65 prosentilla oli toimintakykyä heikentävä mielen-terveyshäiriö. Suosituksia hoitoon tai kuntoutukseen sai 82 prosenttia asiakkaista.

9 Holm, Jalava & Ylöstalo 2006

10 Laiho, Hopponen, Latvala & Rämö 2010

11 Kerätär & Karjalainen 2010

Pitkää sairauspäiväraajaksoa tai pysyvää työkyvyttömyyseläkettä suositeltiin 34 prosentille asiakkaista. Neljä asiakasta todettiin työkykyiseksi ilman hoidon ja kuntoutuksen tarvetta.

Tutkimuksen johtopäätöksenä oli, että pitkäaikaistyöttömien heikentynyttä toimintakykyä ei pystytty terveydenhuollossa, sosiaalitoimessa ja työvoimahallinnossa tunnistamaan riittävästi. Henkilöt, joiden sairauksiin liittyvät oireet aiheuttivat vetäytymistä ja passivoitumista, näyttivät jääneen sivuun myös terveydenhuollon palveluista. Tällaisia sairauksiksi tunnistettiin mm. mielialahäiriöt, ahdistus- ja pelko-oireiset neuroosit, skitsofrenia, päihderiippuvuudet ja kehitysvammaisuus.

2.3 Aktivoinnin ja toimenpiteiden vaikuttavuus

Työmarkkinatuen aktivointi on selkeästi vaikeasti työllistyvien henkilöiden tilanteeseen kohdistuva keino. Työ- ja elinkeinoministeriön vuonna 2009 julkaisemassa tutkimuksessa *Työmarkkinatuen aktivoinnin vaikutukset*¹² on pyritty vastaamaan siihen, millaisia vaikutuksia uudistetulla aktiivisella työmarkkinatuella on ollut. Samalla tutkimuksessa on kerätty tietoa niistä työllistymisen esteistä henkilöillä, joiden työttömyys on jatkunut aktivoinnista huolimatta. Tutkimuksessa tarkasteltiin aikaa vuoden 2006 työmarkkinauudistuksen jälkeen, jolloin uudenlainen aktivointikausi otettiin käyttöön koskien yli 500 päivää ja perus- ja ansiopäivärahalta siirtyneiden osalta 180 päivää työmarkkinatukea saaneiden työttömien tehostetua aktivointiohjelmaa, ja jolloin uudesta aktivointiohjelmasta kieltäytyminen alkoi merkitä työmarkkinatuen menettämistä ja toimeentulotuen perusosan alentamista enimmillään 40 prosentilla. Sanktioiden lisäksi aktivoinnissa tarvittavia resursseja lisättiin ennakoivaan toimintaan.

Tutkimuksen keskeisimpien johtopäätösten mukaan työvoimapolitiisiin toimenpiteisiin osallistuminen kasvoi aktivointiuudistuksen seurauksena. Samoin kuntien tukityöllistämisen määrä ja muiden aktivointimuotojen, kuten työvoimapolitiittisen koulutuksen, tarjonta kasvoi. Tältä osin uudistus todettiin onnistuneeksi. Hallituksen tavoite 30 prosentin aktivointiasteesta yli 500 päivää työmarkkinatuella olleiden kohdalla saavutettiin.

Uudistuksella ei kuitenkaan havaittu olevan suoria työllisyysvaikutuksia, ja siten lisääntyneen aktivoinnin uhan ei siis nähdä vaikuttaneen työttömien työllistymiseen avoimilla työmarkkinoilla. Tutkimuksessa päädytäänkin monien muiden tutkimusten tavoin päätelmään, että pitkään ”passiiviturvaa” saaneet ovat usein vaikeasti työllistytävä ryhmä, joiden saaminen avoimille työmarkkinoille ei ole tavoitteena välttämättä realistinen. Tältä osin tutkimuksessa viitataan erityisesti haastatteluiden tuloksiin. Haastatteluiden perusteella monet työttömistä eivät olleet tietoisia uusista velvollisuuksista tai työmarkkinatuen mahdollisesta menettämisestä. Haastateltavien joukossa oli monia moniongelmaisia ihmisiä, joilla esiintyi

12 Hämäläinen, Tuomala & Ylikännö 2009

ylivelkaantumista ja erilaisia sairauksia. Ongelmien pysyvyys on suurta, eikä sanktiot tai toimenpiteiden uhka tutkimuksen mukaan tehoa tähän ryhmään. Toimenpiteiden merkitystä syrjäytymisen ehkäisyssä pidetään kuitenkin huomionarvoisena asiana ja tältä osin aktivoinnilla on voinut olla pidempiaikaisia vaikutuksia. Yksittäisten toimenpiteiden vaikutusta ei tutkimuksessa käsitelty.

Tutkimuksen johtopäätöksissä on esitetty kritiikkiä palkkatuetta työtä kohtaan. Tukityön on todettu olevan monille ainoa mahdollisuus työllistyä, mutta samalla on havaittu, että yhteiskuntaan on muodostunut joukko töitä, joita teetetään palkkatuetulla työvoimalla. Nämä työt ovat tutkimuksen mukaan pääosin ”matalan tuottavuuden töitä”, joihin pitkäaikaistyöttömien olisi myös muutoin mahdollista työllistyä, mutta joissa käytetään pääosin tukityöllistettyjä. Johtopäätöksenä tutkimuksessa onkin ollut se, ettei aktivointi voi onnistua sellaisten ihmisten kohdalla, joilla ei ole todellisia mahdollisuuksia muuttaa käytöstään sanktioiden uhatessa ja että työttömyys on monelle pieni ongelma paljon isompien ongelmien joukossa.

Tutkimuksessa käsiteltiin myös sosiaaliturvan aktivoinnista muualla maailmassa saatuja tuloksia, erityisesti Tanskan mallia. Tanskassa tehtyjen tutkimusten keskeisimpänä tuloksena kerrottiin aktivointitoimenpiteeseen joutumisen uhan nostavan työllistymisen todennäköisyyttä enemmän kuin varsinaiseen toimenpiteeseen osallistumisen. Lisäksi raportissa tuodaan esiin, että ainoastaan yksityisen sektorin tukityöllistämällä on ollut selkeitä työllistymistä edistäviä vaikutuksia.

Vuonna 2010 julkaistussa tutkimuksessa *Kolmannen sektorin työ- ja elinkeinohallinnolle tuottamien palveluiden ja järjestettyjen työtilaisuuksien vaikutukset*¹³ on päädytty pitkälti samanlaisiin tuloksiin kuin aiemminkin läpikäydyissä tutkimuksissa. Tutkimus on toteutettu vuosina 2008–2009 ja siinä on tarkasteltu kolmannen sektorin toimijoiden tuottamien palveluiden ja työtilaisuuksien merkitystä ns. välityömarkkinoilla, joissa työelämälähtöisiin toimintamalleihin panostamalla työllistymisen kynnystä pyritään mataloittamaan aktiivisen työvoima- ja sosiaalipolitiikan keinoin.

Kolmannen sektorin rooli välityömarkkinoilla on tutkimuksen mukaan merkittävä, sillä se pystyy tarjoamaan työtilaisuuksia hyvin monenlaisissa tilanteissa oleville ihmisille. Koska kolmannen sektorin tuottavuusvaatimukset ovat yleensä alhaisemmat kuin yksityisellä tai julkisella puolella, työtä voidaan tarjota vaikeasti työllistyville henkilöille. Kolmannen sektorin työllistämistä edistävien palveluiden ja työmahdollisuuksien vaikutukset työttömien työelämävalmiuksiin ja avoimille työmarkkinoille sijoittumiseen ovat jääneet tutkimuksen mukaan vaatimattomiksi ja ne luovat lähinnä edellytyksiä työllistymiselle pidemmällä tähtäimellä. Samoin tutkimuksessa todettiin, että kolmannen sektorin organisaatioiden tiiviys ja yhteisöllisyys auttavat parantamaan työttömien työ- ja toimintakykyä. Kolmannen sektorin vaikuttavuustavoitteita asetettaessa halutaan kuitenkin nostaa esille se, että kohdallaisen suuri osa organisaatioista tarvitsee työvoimaa omien palveluidensa tuottamiseen, eikä miellä rooliaan tuki- ja ohjauspalveluiden tarjoajaksi.

13 von Herten-Oosi, Vaitinen, Ruoppila & Virtanen 2010

Vuonna 2006 ilmestyneessä *Yksityinen palvelusektori heikossa asemassa olevien työllistäjänä* -tutkimuksessa¹⁴ on tarkasteltu niitä kokemuksia, joita yksityisellä palvelusektorilla on heikossa työllisyysasemassa olevien ihmisten työllistämistä. Tutkimuksen aineiston muodostaa lomakekysely, johon vastasi 692 palvelualan yritystä. Työnantajilta kysyttiin myös, millaisia kokemuksia heillä on julkisista työllistämispalveluista. 55 prosenttia rekrytoineista yrityksistä oli palkannut myös heikoimassa työmarkkina-asemassa olevia henkilöitä. Suurin osa näistä oli vailla ammattikoulutusta olevia nuoria (44 %). Pitkäaikaistyöttömiä palkattujen joukossa oli 22 prosenttia ja maahanmuuttajia 18 prosenttia. Vajaakuntoisia tai vammaisia oli työllistänyt vain 2–4 prosenttia vastaajista. Sellaiset yritykset, joissa suhtautuminen muihin yhteiskuntavastuullisuuden ulottuvuuksiin, kuten ympäristöohjelmiin, oli positiivista, suhtautuivat myönteisemmin myös heikossa työasemassa olevien henkilöiden työllistämiseen.

Yrityksiltä kysyttiin mielipidettä niistä toimenpiteistä, jotka parantaisivat heidän mahdollisuuksiaan työllistää myös heikoimmassa työasemassa olevia henkilöitä. Tutkimuksessa todettiin, että työmarkkinoiden dynamiikan tarkastelu toisi uusia näkökulmia työttömien henkilökohtaisten resurssien ja työvoimapolitiittisten toimenpiteiden vaikutusten pohtimisen rinnalle. Työnantajien mukaan työllistämiseen vaikuttaisivat myös työsopimukseen liittyvät joustot ja taloudelliset kannusteet. Tutkimuksessa esitettiin muun muassa seuraavia kehittämisehdotuksia: yksilöperustaisen irtisanomissuojan alentaminen, määräaikaisen työsopimuksen solmiminen ilman perusteltua syytä, työnantajamaksujen alentaminen käsiteltyjen ryhmien osalta, sairausajan palkkaan liittyvät kompensatiot, arvonlisäveron alentaminen palvelualoilla jne. Myös julkisia työvoimapalveluita pitäisi tehdä paremmin tunnetuksi, ja tutkimuksessa onkin ehdotettu, että yritysten pitäisi kertoa toisilleen onnistuneista rekrytoinneista ja kokemuksista.

Simo Aho ja Hannu Koponen ovat julkaisseet kaksi tutkimusta otsikolla *Työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin osallistuneiden seuranta*. Ensimmäinen tutkimus käsitteli vuosia 1997–2003 ja se julkaistiin vuonna 2005. Toinen tutkimus sisälsi vuodet 2002–2005 ja ilmestyi vuonna 2007. Tutkimuksissa on hyödynnetty ainutlaatuista rekisteriaineistoa, jonka avulla muutoksia yksilöiden työmarkkinatilanteessa voidaan seurata ilman erillisiä kyselytutkimuksia. Mm. näiden kahden tutkimuksen tulokset tiivistyvät Ahon ja Koposen vuonna 2008 ilmestyneessä tutkimuksessa *Työvoimapolitiittisten toimenpiteiden kohdistaminen – työttömänä olleiden pitkän aikavälin seurantaan perustuva tutkimus*¹⁵.

Näissä tutkimuksissa keskeisimmästä lähtökohtaoletuksista on ollut se, että toimenpiteiden vaikuttavuuden kannalta ratkaisevaa on niiden kohdentaminen. Vaikeasti työllistyvien osalta tutkimuksen keskeisin tulos on ollut se, että yli puolet työttömyyskausista päättyy työllistymiseen, olivatpa ne sitten miten pitkiä tahansa. Vuonna 1995 aloitetun seurantajakson osalta 56 prosenttia työttömyyskausista

14 Ala-Kauhaluoma & Härkäpää 2006

15 Aho & Koponen 2008

päätyi työllistymiseen, 23 prosenttia päätyi opiskelun aloittamiseen, seitsemän prosenttia tilapäiseen työvoimasta poistumiseen (esim. lasten hoito, sairaus) ja 13 prosenttia eläkkeelle siirtymiseen. Pieni osa työttömyysjaksoista päättyy kuolemaan tai maasta muuttoon. Tutkimuksen tuloksissa keskeistä on ollut erityisesti se, että työllistymisen aste vaihtelee työttömyyskauden keston suhteen varsin vähän. Työllistyminen on siis seurantalastojen valossa mahdollista, vaikka työttömyys olisikin kestänyt pitkään. Pitkään kestäneeltä työttömyysjaksolta siirrytään harvemmin opiskelemaan ja useammin kokonaan pois työvoimasta kuin lyhyemmiltä työttömyysjaksoilta.

Tärkeä tulos on ollut myös se, että työttömyyskauden aikainen vähäinenkin työssäolo lisää työttömyyskauden mahdollisuutta päätyä työllistymiseen. Lisäksi on havaittu, että yksityisen sektorin työllistämistoimenpiteisiin tai ammatilliseen työvoimakoulutukseen osallistuneet työllistyvät muita useammin. Tutkimuksen mukaan kolmannes toimenpiteistä oli kohdistettu henkilöihin, joiden työttömyyskausi jatkui edelleen noin kahdeksan vuoden kuluttua.

Aho ja Koponen ovat tutkimuksessaan tarkastelleet myös asiakkaita, jotka eivät ole osallistuneet työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin. Tutkimuksen mukaan osallistumatta jättäminen on vahvimmin yhteydessä ikään ja sukupuoleen siten, että nuoremmat ja naiset osallistuivat toimenpiteisiin muita aktiivisemmin. Lisäksi osallistumattomien osalta selvisi, että he ovat toimenpiteisiin osallistuneita useammin ns. eläke putkessa olevia, työuralta työttömyyteen tulleita, ikääntyviä, miehiä, hyvän työllisyystilanteen alueella asuvia sekä työttömyyden aikana pätkätöissä käyviä. Tutkimuksessa myös todettiin, että todennäköisesti osallistumiseen vaikuttaa myös monet sellaiset seikat, jotka eivät ole olleet käytössä olevan aineiston perusteella tavoitettavissa.

Samaan loppupäätelmään on tultu myös Ahon ja Kuntun vuonna 2001 julkaisussa rekisteriaineistoon perustuvassa tutkimuksessa *Työvoimapolitiittisten toimien vaikuttavuuden tutkiminen rekisteriaineistojen avulla*¹⁶. Tukityöllistäminen edistää niiden ihmisten rekrytointia, joiden työllistymismahdollisuudet ovat muuten heikot. Vaikutus on ollut havaittavissa erityisesti yksityisellä sektorilla. Tutkijoiden mukaan julkisen sektorin heikko vaikuttavuus on johtunut siitä, että julkiselta puolelta hankittu työkokemus ei lisää mahdollisuuksia työllistyä yksityiselle sektorille, eikä julkisella puolella ole niin paljoa työllistymismahdollisuuksia kuin yksityisellä sektorilla.

Tutkimuksessa on käsitelty myös vaikeasti työllistyvien joukkoa, joiden osalta aktiivisen työvoimapolitiikan vaikuttavuuden kannalta ongelmalliseksi todettiin rakenteellisen työttömyyden laajuus ja sitkeys. Työllisyystilanteen parantumisesta huolimatta on tämä jatkuvasti kasvava työttömien joukko ominaisuuksiltaan sellaisia, ettei heidän työllistymisedellytyksiä pystytä suurellakaan panostuksella kehittämään. Rakenteellista työttömyyttä voidaan tutkimuksen mukaan alentaa vain lisäämällä matalan tuottavuuden työmahdollisuuksia.

16 Aho & Kunttu 2001

Vaikeasti työllistyvien tilannetta tarkasteltaessa on otettava huomioon myös suu-remmat kehityslinjat. Pekka Myrskylän vuonna 2010 julkaistussa tutkimuksessa *Taantuma ja työttömyys* on osoitettu, että työelämän vaatima yleinen koulutustaso on noussut 20 vuoden aikana jatkuvasti. Syntyneissä työpaikoissa edellytetään yhä parempaa koulutusta ja samalla ne työpaikat, joissa ammatillista koulutusta ei ole tarvinnut, katoavat.¹⁷ Toinen keskeinen muutos työllisten määrässä liittyy elinkeino-rakenteeseen. Kahdessa vuosikymmenessä toimialarakenne on muuttunut tuotan-tovaltaisesta palveluvaltaiseen.

Myrskylä on käsitellyt tutkimuksessa myös työvoimapolitiittisten toimenpiteiden vaikutusta. Myrskylän toteaa, että ikääntyminen alentaa työllistymismahdollisuuksia ja myös erilaisten työvoimapolitiittisten toimenpiteitten vaikuttavuutta. Toimenpi-teet ovat kuitenkin parantaneet vielä yli 55-vuotiaidenkin työllistymismahdollisuuksia verrattuna muihin ikäryhmiin. Työttömyydellä on myös selkeät pitkäaikaisseu-raukset, sillä työttömäksi joutuneista huomattava osa ei enää palaa työmarkkinoille työllistymismahdollisuuksien aletessa työttömyyden pitkittymisen ja iän myötä.

2.4 Yhteenvetoa aikaisemmasta tutkimuksesta

Kaiken kaikkiaan aikaisemmin tehdyn tutkimuksen valossa voidaan todeta, että vai-keasti työllistyvät ovat työllistymisen kannalta haastava joukko, joihin työvoimapo-liittiset toimenpiteet eivät välttämättä pure hyvienkään suhdanteiden aikana. Ryh-mällä on monia ongelmia, joista työttömyys ei aina ole pahin.

Aho¹⁸ kirjoittaa Hallinnon tutkimus -lehdessä työvoimapolitiittisten toimenpitei-den vaikuttavuuden arvioinnista sekä toimenpiteiden mitatun vaikuttavuuden alhai-suudesta. Aho ei usko, että toimenpiteissä sinänsä olisi mitään vikaa, sillä hänen lukuisat omat tutkimuksensa kertovat, että toimenpiteisiin osallistuneet ovat pitä-neet niitä hyödyllisinä. Sen sijaan Aho näkee, että taustaongelmana onkin ”univer-saali osallistuminen”, jolla hän tarkoittaa sitä, että toimenpiteitä kohdistetaan sat-tumanvaraisesti ja siten vaikuttavuuden kannalta epätarkoituksenmukaisesti. Ahon mukaan yksilötason työllisyysvaikutusten kannalta toimenpiteisiin liittyy seuraavat keskeisimmät haasteet: 1) toimenpide tulee kohdistaa oikein siten, että se lisää osal-listujan erityistä osaamista ja/tai yleistä työkykyä siten että hänen työllisty-vyytensä avoimille työmarkkinoille aidosti paranee, 2) toimenpide on tarpeeton, jos hakija olisi työllistynyt muutenkin (dead weight-vaikutus) ja toimenpide voi jopa tur-haan viivyttää työllistymistä, 3) toimenpide voi olla riittämätön, jolloin osallistumi-nen ei vaikuta työllistyvyyteen.

Monissa tutkimuksissa on todettu, että palveluiden ja toimenpiteiden vaikutta-vuuden lisäämisessä on avainasemassa se, että ne suunnataan oikein. Lisäksi on todettu, että aktiivisen työvoimapolitiikan rooli on usein välillistä siten, että vaikka varsinaista työllistymisvaikutusta ei voida suoraan todentaa, voidaan toimenpiteillä

17 Myrskylä 2010

18 Aho 2008

ehkäistä syrjäytymistä ja parantaa työttömien työllistymisedellytyksiä pidemmällä tähtäimellä. Tutkimusten perusteella työvoimapolitiittisten toimenpiteiden mitattu vaikuttavuus on heikko, jos arvioidaan työttömien työllistymistä avoimille työmarkkinoille. Työmarkkinat vaativat jatkuvasti enemmän koulutusta ja työpaikkojen kasvu keskittyy palvelualalle.

Myös Aho on tuonut tämän edellä mainitussa artikkelissaan esille. Hänen mukaansa toimenpiteitä kohdistetaan epätarkoituksenmukaisesti, koska niillä on muitakin tavoitteita kuin työllistäminen. Toimenpiteitä järjestetään sosiaalipoliittista syistä ja niiden tarkoituksena on mm. ehkäistä syrjäytymistä. Syynä voi olla myös halu aktivoida ihmisiä ja osoittaa, että työttömyyttä pyritään aktiivisesti torjumaan. Toimenpiteiden osuva kohdistaminen on myös vaikeaa. Universaali osallistuminen vähentää toimenpiteiden mitattua nettovaikuttavuutta yksilötasolla. Ahon mukaan toimenpiteitä ei pitäisi edellä esitetyistä huomioista johtuen kuitenkaan vähentää. Vaikuttavuuden mittaamiseksi hän on ehdottanut seurantatutkimuksia ja toivoo, että toimenpiteiden muitakin vaikuttavuusulottuvuuksia, kuten syrjäytymisen ehkäisy, otetaan huomioon laskelmissa. Lisäksi huomiota olisi kiinnitettävä siihen, mikä toimenpide vaikuttaa missäkin kohderyhmässä, mikä on toimenpiteiden osuva volyymi ja mitä muita kuin työllisyysvaikutuksia toimenpiteillä on.

Aikaisemmassa tutkimuksessa on todettu myös se, että monelle pitkään työttömänä olleelle paras mahdollisuus voi olla pysyvämpiluontoinen toiminta matalamman tuottavuuden odotuksin varustetuilla välityömarkkinoilla. Avointen työmarkkinoiden todetaan olevan monelle tavoitteena liian kova. Tämän on todettu liittyvän etenkin pitkään työttömänä olleiden tunnistamattomiin terveydellisiin rajoitteisiin.

3 Aineistot ja menetelmät

Kokonaisvaltaisen kuvan saaminen vaikeasti työllistyvien työnhakijoiden palveluiden toteutuksen onnistumisesta ja vaikutuksista koostuu merkittävältä osin ihmisten näkemyksistä, jotka ovat erilaisten arvoperustojen, odotusten, intressien ja roolien värjäämiä. Esimerkiksi TE-toimiston asiantuntijan silmin palvelujen toteutus ja siinä onnistuminen voi näyttää erilaiselta kuin miten vaikeasti työllistyvä työnhakija-asiakas sen asian kokee. Tämän tutkimuksen tarkoituksena onkin rakentaa näistä erilaisista, subjektiivisista näkemyksistä koherentti ja mahdollisimman monipuolinen kuva vaikeasti työllistyvien palveluprosessien toteutuksen onnistumisesta sekä syntyneistä hyödyistä, lisäarvosta ja vaikutuksista.

Tutkimuksessa käytetään kokonaisvaltaisella ja monitahoisella tutkimusmenetelmällä kerättyä aineistoa tutkimuskohteen ja -kysymysten toimintaympäristön erityisluonne huomioiden. Lähtökohtana on tutkimuksen teoreettisten ja metodologisten viitekehysten moninaisuus, tutkimusaineistojen laajuus sekä kattava kokonaiskuva tutkimuksen kohteesta. Tämä käytännössä tarkoittaa tutkimuksen kohteen tarkastelua useiden rinnakkaisten menetelmien avulla.

Tiedonkeruun pohjaksi on osana tutkimusta kartoitettu, mitä työvoimapalveluiden vaikuttavuudesta, palveluprosessien toimivuudesta sekä vaikeasti työllistyvien tilanteesta tiedetään aikaisemman tutkimustiedon valossa, mikä käsiteltiin edellisessä luvussa. Varsinaisen aineistonkeruun ensimmäisenä vaiheena on ollut työvoimapalvelujen tietojärjestelmän (URA) henkilökisteritietojen analysointi. Lisäksi tutkimuksessa on kerätty laaja laadullinen aineisto haastattelemalla työvoimavirkailijoita sekä tutkimuksen varsinaista kohderyhmää – vaikeasti työllistyviä. Palkkatuetun työn ollessa tutkimuksen erityistarkastelun kohteena, on tutkimuksessa kerätty tähän liittyviä näkemyksiä muun aineistonkeruun ohella myös laajalla tuella työllistäneille työnantajille kohdistetulla kyselyllä.

3.1 Rekisteriaineiston analysointi

Tutkimuksessa analysoidut vaikeasti työllistyvien asiakastiedot on poimittu erillisajoina työvoimapalvelujen tietojärjestelmästä eli URA-järjestelmästä. Poiminnan on suorittanut Netum Oy. Järjestelmästä on poimittu kaksi erillistä otosta, joista ensimmäisen avulla on keskitytty tarkastelemaan vaikeasti työllistyvien palveluprosesseja. Toisen tarkastelun kautta on selvitetty tarkemmin palkkatuetun työn käyttöä ja vaikutuksia.

Ensimmäisen otokseen poimittiin työnhakijoita, jotka ovat olleet vuoden 2009 aikana työttömänä tai toimenpiteissä, ja joilla on ollut työttömyysturvan maksupäi-

vistä 500 päivän kertymämerkintä¹⁹. Kaikki URA-järjestelmän asiakastiedot eivät ole välttämättä saatavissa vuosien tarkastelujaksolla muiden kuin 8., 18. ja 28. päivänä syntyneiden osalta, ja siksi tietojen aukottomuuden varmistamiseksi asiakastiedot poiminta rajattiin näinä päivinä syntyneisiin. Tiedot poimittiin tarkastelujaksolta, joka on kohdentunut poimintahetkeltä²⁰ taaksepäin ensimmäisen työttömyysjakson alkamiseen tai korkeintaan viiden vuoden päähän.

Henkilöitä, joiden oikeus työttömyyspäivärahaan on päättynyt enimmäisajan täytymisen johdosta vuoden 2009 aikana, poimiutui aineistoon yhteensä 7 094. Perusjoukon koon käsittämiseksi mainittakoon, että kaiken kaikkiaan työ- ja elinkeinoministeriön tilaston mukaan TE-toimistoissa oli joulukuuhun 2009 sijoittuvana poikkileikkausajankohtana noin 39 000 työmarkkinatukeen oikeutettua työnhakijaa, jotka olivat saaneet yli 500 päivää työttömyyspäivärahaa. KELA:n tilaston mukaan 500 päivää työttömyyden perusteella työmarkkinatukea saaneita työttömiä työnhakijoita oli syyskuussa 2009 kaikkiaan 43 200. Taustatietojen lisäksi vaikeasti työllistyvistä poimittiin tietoja työttömyyshistoriasta sekä laajasti toimenpiteistä, palveluista ja muista merkinnöistä, joiden avulla asiakkaan tilannetta voidaan selvittää. Asiakastietojen avulla tutkimuksessa kartoitetaan kohderyhmän työllistymisen esteitä sekä mitä palveluita TE-toimistoissa on tarjottu ja missä vaiheessa. Tarkastelun kohteena on myös se, paljonko kohderyhmässä on henkilöitä, joille ei ole tarjottu mitään. URA-aineistosta tarkastellaan myös työttömyyttä koskevien tietojen valossa toimenpiteiden ja palveluiden vaikuttavuutta.

URA-aineistosta kartoitetaan myös vaikeasti työllistyvien palveluprosessien rakennetta. Tätä tarkoitusta varten URA-aineistoa poimittaessa on laskettu palvelumerkintöjen toimenpiteiden ja muiden merkintöjen ajoittumiseen liittyviä tietoja suhteutettuna kunkin asiakkaan yksilöllisesti muodostuvaan viiteajankohtaan²¹. Viiteajankohta on määräytynyt poiminnan yhteydessä jokaisen asiakkaan kohdalla erikseen siten, että viiteajankohta on se päivä, jolloin asiakkaan 500 päivän kertymä on tullut täyteen. Siten tieto kunkin palvelun ja toimenpiteen alkamisajankohdasta on voitu laskea havaintoyksiköittäin joko negatiivisena tai positiivisena kokonaislukuna. Esimerkiksi mikäli asiakas on aloittanut palkkatuetussa työssä tasan 2 viikkoa 500 päivän kertymän täytyttyä, on ajoittumistieto tämän palvelun osalta 14. Mikäli palkkatukijakson alku olisi ajoittunut kaksi viikkoa ennen kertymän täyttymistä, olisi vastaava luku -14.

Palveluiden ajoittumisen laskeminen suhteessa viiteajankohtaan mahdollistaa palveluprosessien asiakaslähtöisemmän tarkastelun verrattuna perinteiseen tarkasteluun, joka perustuu joko poikkileikkausaineistoon, jolloin tarkastelu ulottuu vain tiettyä ajankohtana toimenpiteisiin osallistuneisiin tai osallistuneiden virtaan, jolloin voidaan tarkastella vain tietyllä aikavälillä toimenpiteen aloittaneita tai

19 Kertymä tieto otettu ensisijaisesti kohdasta Kertymä tieto 1, ja jos tätä merkintää ei ole ollut niin kohdasta 2 tai tarvittaessa ilmoituspäivämäärästä. Virheelliseksi (V-merkintä) merkityt kertymä tiedot omaavat on karsittu otoksesta pois. Käsittelyt (K-merkintä) on otettu mukaan.

20 Elokuussa 2010

21 Vrt. viitejakson termiin tutkimuksessa Aho & Koponen 2009

päättäneitä. Tässä tutkimuksessa käytettävän lähestymistavan kautta palveluprosesseja voidaan tutkia sellaisesta näkökulmasta, jossa tarkastelun ja vaikuttavuusarvioinnin lähtökohtana ei ole pelkkä palveluihin ja toimenpiteisiin osallistuneiden joukko. Tämän sijaan tarkastelu ulottuu otoksen puitteissa koko vaikeasti työllistyvien joukkoon ottaen mukaan myös asiakkaat, jotka eivät ole olleet minkään toimenpiteen tai palvelun piirissä.

Rekisteriaineiston analysoinnin toinen osa on koskenut palkkatuetun työn käyttöä ja vaikuttavuutta. Tässä poiminnassa asiakastiedot on poimittu vuonna 2006 palkkatuetussa työssä tai valtion tukityössä aloittaneista henkilöistä²². Jotta mahdolliset edellisen vuoden jatkopäätöksen on saatu karsittua, on asiakastiedot poimittu ainoastaan henkilöistä, joiden työllistämiseksi on ko. vuonna tehty ensimmäinen päätös. Tausta-, työttömyyshistoria ja työllistymistietojen lisäksi on tässä poiminnassa kerätty edellistä poimintaa laajemmat tiedot palkkatuettuun työhön osallistumisesta kiinnittäen erityistä huomiota niihin, jotka ovat olleet työllistettynä korkeimmalla korotetulla palkkatuella. Otokseen poimittiin mukaan yhteensä 19 146 asiakkaan tiedot, joista korkeimmalla korotetulla palkkatuella tai yhdistelmätuella²³ olleita henkilöitä on aineistossa yhteensä 7 982. Otoksessa oli mukana myös korotetulla tuella olleiden vaikeasti työllistyvien lisäksi ”tavallisessa” palkkatuetussa työssä olleet. ”Tavallisella” tuella olleet ovat toimineet korkeimmalla tuella olleiden vertailuryhmänä.

Palkkatukitarkastelussa on ollut päätavoitteena selvittää edellä mainittua palveluprosessitarkastelua seikkaperäisemmin, mikä rooli palkkatuella työllä on ollut kohderyhmään kuuluvien työmarkkinoille siirtymisen tukemisessa. Samoin se, kuinka moni on ollut useamman kerran tai enimmäisajan palkkatuetussa työssä yhdistelmätuella tai korkeimmalla korotetulla palkkatuella, on ollut kiinnostava kysymys. Tämän lisäksi on haluttu kartoittaa, missä määrin ja missä muodossa palkkatuettu työ on edistänyt kohderyhmän työllistymistä.

3.2 Työvoimavirkailijoiden haastattelut

Tämän tutkimuksen tarkoituksena on päästä kiinni myös palveluprosesseihin vaikuttavien asiakaskohtaisten laatutekijöiden äärelle, jolloin tarkastelunäkökulma tulee siirtää perinteisestä työvoimapoliittisesta ajattelumallista yksilökeskeisempään ja asiakaslähtöisempään ajattelutapaan. Näitä tekijöitä on kartoitettu erityisesti työvoimavirkailijoiden ryhmähaastatteluissa, joiden tavoitteena on ollut kerätä laadullista lisätietoa URA-aineiston pohjalta saadusta tiedosta liittyen kohderyhmän työllistymisen esteisiin, TE-toimiston tarjoamiin palveluihin ja erityisesti palveluprosessien suunnitteluun sekä palkkatuen käyttöön.

Ryhmähaastattelut toteutettiin järjestämällä kullakin ELY-alueella kahden tunnin mittainen tilaisuus, joihin kutsuttiin erityisesti vaikeasti työllistyvien palveluun

22 Sijoituslajit 50, 53, 54, 57, 60, 69, 80, 81, 40, 41, 74, 75 sekä 51, 58, 55, 56, 68, 87, 88, 89

23 Vuosina 1998-2005 käytössä ollut nykyistä korkeinta korotettua palkkatukea vastaava tukimuoto.

erikoistuneita työvoimavirkailijoita TE-toimistoista ja työvoiman palvelukeskuksista. Kaiken kaikkiaan tilaisuuksiin osallistui noin 90 virkailijaa. Heistä noin 70 prosenttia työskentelee TE-toimistoissa ja 30 prosenttia työvoiman palvelukeskuksissa.

Ryhmähaastattelut toteutettiin focus group -menetelmää käyttäen. Menetelmä perustuu siihen, että haastattelun vetäjä esittää ryhmälle tiettyjä kysymyksiä, joiden pohjalta ryhmässä käydään vapaamuotoista keskustelua annetuista teemoista. Haastattelutilanteessa käsiteltiin myös alustavia URA-aineistotarkastelun tuloksia. Kussakin tilaisuudessa käydystä keskustelusta laadittiin erillinen muistio. Haastatteluiden tulokset on esitetty tässä raportissa yhteenvedon muodossa tuomatta yksittäisten ELY-alueiden, toimistojen tai henkilöiden näkemyksiä esille.

3.3 Työnantajakysely

Osana palkkatuen käyttöön ja vaikuttavuuteen liittyvää tiedonkeruuta, tehtiin tuella työllistäneille työnantajille verkkopohjainen kysely, jolla selvitettiin työnantajien edustajien kokemuksia palkkatuetun työn käytöstä sekä kerättiin näkemyksiä tämän sekä muiden kohderyhmälle suunnattujen palvelujen kehittämisestä. Kyselyllä kerättiin täydentävää tietoa palkkatuetun työn tarkoituksenmukaisuuden ja onnistuneisuuden osatekijöistä strukturoidulla tavalla ja valtakunnallista otantaa käyttäen.

Kysely toteutettiin sähköpostitse loka-marraskuun vaihteessa 2010, ja se kohdentui työnantajille, jotka ovat työllistäneet vuonna 2009 palkkatuetussa työssä korkeimmalla korotetulla palkkatuella aloittaneita henkilöitä²⁴. URA:sta löytyi 8 971 ehdot täyttävää työnantajaa. Työnantajista 2 308:n tietoihin oli merkitty käyttökelpoinen sähköpostiosoite, joista kuitenkin 498 osoitetta ilmeni virheelliseksi tai vanhentuneeksi kyselyn lähettämisen jälkeen. Siten lopulta kyselyn otoksen muodosti 1 792 työnantajaa.

Kysely oli avoinna yhteensä noin kahden viikon ajan, ja siitä lähetettiin varsinaisen vastauspyynnön lisäksi yksi muistutus. Kukin työnantaja on voinut vastata kyselyyn ainoastaan kerran yksilöidyn linkin kautta. Vastauksia kyselyyn saatiin yhteensä 660. Tämä on 36,8 prosenttia kyselyn vastaanottaneista.

Kyselyn vastaajien ja perusjoukon rakenne muodostui toisiaan hyvin vastaavaksi sekä työnantajan sektorin että organisaatiokoon suhteen muutamia pieniä poikkeuksia lukuun ottamatta. Sijoitussektorin suhteen eniten yliedustettuina olivat muut yksityisen sektorin yhteisöt²⁵ ja vastaavasti kuntien edustavuus jäi perusjoukkoon nähden noin 5 prosenttia alhaisemmaksi (ks. taulukko 1). Tämän voidaan olettaa johtuneen siitä, että monet kuntien sähköpostiosoitteista olivat kirjaamon osoitteita, jolloin todennäköisyys kyselyn välittymiseksi oikealle henkilölle on laskenut. Organisaation koon mukaan edustavuus oli sen sijaan hyvin pitkälti perusjoukon mukainen (ks. taulukko 2).

24 Sijoituslajit 53, 56, 69, 89

25 Yhteisö tms. yksityis sektoriin kuuluva pl. yritys

Taulukko 1. Kyselyyn vastanneet ja palkkatuella vuonna 2009 työllistäneiden perusjoukko työnantajasektorin mukaan.

Sektorit	Kyselyyn vastanneet		Perusjoukko	
	Lukumäärä	%-osuus	Lukumäärä	%-osuus
Kunta/kuntayhtymä	46	7,0	94	1,0
Yritys	320	48,5	4 546	50,7
Muu yhteisö	247	37,4	2 981	33,2
Muu*)	10	1,4	359	4,0
Ei tietoa	14	2,1	991	11,0
Yhteensä	660	100,0	8 971	100,0

*) Yksityishenkilö, kotitalous tms. Lisäksi virheelliseen URA-merkintään perustuvat valtiotyönantajat on yhdistetty tähän joukkoon.

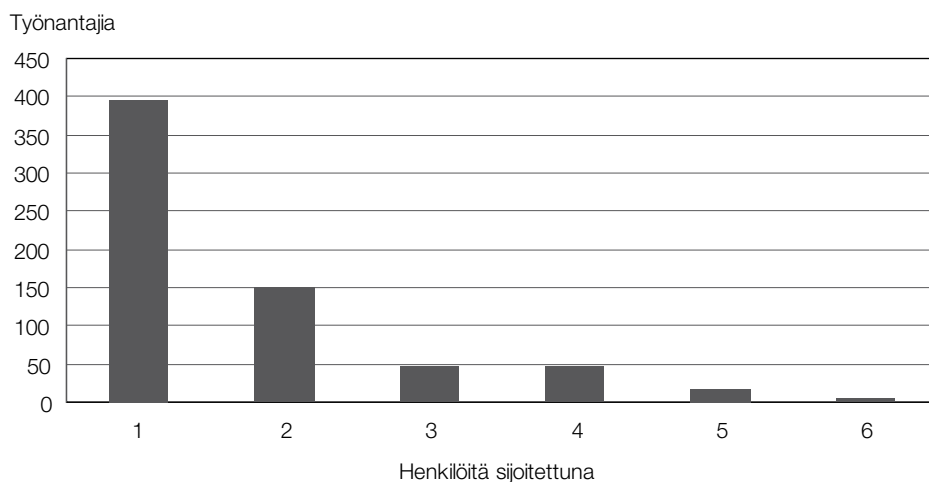
Taulukko 2. Kyselyyn vastanneet ja palkkatuella vuonna 2009 työllistäneiden perusjoukko työnantajien organisaation koon mukaan.

Organisaation kokoluokka	Kyselyyn vastanneet		Perusjoukko	
	Lukumäärä	%-osuus	Lukumäärä	%-osuus
0–4	305	46,2	3 298	36,8
5–9	101	15,3	923	10,3
10–19	90	13,6	730	8,1
20–49	77	11,7	633	7,1
50–99	27	4,1	246	2,7
100–199	10	1,5	159	1,8
200–499	11	1,7	125	1,4
500–999	8	1,2	57	0,6
yli 1000	11	1,7	70	0,8
Ei tietoa	11	1,7	2 730	30,4
Yhteensä	649	100,0	8 971	100,0

Kyselyyn vastanneista työnantajista 35,9 prosenttia oli edustamansa organisaation omistaja tai perustaja. Lähes saman verran (34,7 %) oli toimitusjohtajia, toiminnanjohtajia, toimialajohtajia tai vastaavia. Työnjohtotasoa ja lähiesimiestasoa edusti 13,2 prosenttia vastaajista. Loput 16,3 prosenttia eli 106 henkilöä oli muussa asemassa olevia. Heistä suurin osa oli yhdistysten hallitusten puheenjohtajia tai jäseniä, toiminnan ohjaajia ja toimistotyöntekijöitä. Työnantajista 29,6 prosenttia ilmoitti olleensa mukana ainoastaan tuella työllistyvien palkkausvaiheessa ja 5,8 prosenttia on ollut mukana ainoastaan palkatun perehdyttämisessä ja käytännön työn ohjauksessa. Suurin osa vastaajista (64,6 %) ilmoitti osallistuneensa näistä molempiin vaiheisiin, ja kaikkiaan 85 prosenttia vastaajista on asioinut palkkatukiasioihin liittyen TE-toimiston kanssa. Kysely oli polutettu niin, että lopulle 15 prosentille, jotka eivät ole olleet mukana asioinnissa, ei TE-toimiston palvelua arvioivia kysymyksiä esitetty lainkaan.

Työnantajien sähköpostiosoitteiden lisäksi poimittiin URA:sta tiedot vuoden 2009 aikana organisaatiossa sijoitettuna olleiden henkilöiden määrästä. Kyselyyn vastanneista 59,9 prosenttia oli työllistänyt tuella vuoden 2009 aikana yhden henkilön, noin viidesosa (22,7 %) kaksi henkilöä ja loput kolmannes tätä enemmän (ks. kuva 1).

Kuva 1. Kyselyyn vastanneet työnantajat vuonna 2009 organisaatioon tuella työllistettyjen henkilöiden määrän mukaan.



3.4 Vaikeasti työllistyvien haastattelut

Tutkimuksen tiedonkeruun viimeisessä vaiheessa selvitettiin vaikeasti työllistyvien työnhakija-asiakkaiden omia näkemyksiä palveluprosessien toimivuudesta ja toimenpiteiden onnistuneisuudesta. Palvelukokonaisuuden kannalta keskeistä on ollut selvittää myös palveluiden ja toimenpiteiden oikeaa kohdentumista, palvelukokonaisuuksien saumattomuutta, toimivuutta, monipuolisuutta ja helppoa saatavuutta sekä näihin liittyviä kehittämistarpeita vaikeasti työllistyvien omasta näkökulmasta.

Kaikkiaan vaikeasti työllistyvien haastatteluja tehtiin 30. Haastatteluotos valikoitiin satunnaisotoksella siten, että haastatteluiden toteuttamiseksi tarvittavat yhteystiedot poimittiin URA-järjestelmästä asiakkailta, jotka olivat olleet poikkileikkausajankohtana 1.12.2009 palkkatuetussa työssä korkeimmalla korotetulla palkkatuella²⁶ ja jotka ovat syntyneet 8., 18. tai 28. päivä. Näitä henkilöitä löytyi asiakasrekisteristä yhteensä 866.

Vaikeasti työllistyvien haastattelut toteutettiin puhelimitse marraskuussa 2010 puolistrukturoitua kyselylomaketta käyttäen. Henkilötietosuojaan liittyvistä syistä tutkimusryhmän käyttöön luovutettiin ainoastaan kohderyhmän yhteystiedot,

²⁶ Sijoituslajit 53, 56, 69, 89

joten otoksen rakenteeseen muodostumiseen ei voitu etukäteen vaikuttaa. Haastatteluvien ikäjakauma on esitetty alla olevassa taulukossa 3. Haastatteluotoksessa 25–29-vuotiaiden osuus korostuu verrattuna vaikeasti työllistyvistä vuoden 2009 URA-otoksesta saatuun kuvaan perusjoukon rakenteesta, mutta muuten ikäluokittainen edustavuus on hyvä.

Haastatteluotoksen tarkempi rakenne on kuvattu liitteessä 1.

Taulukko 3. Haastatteluotos ja URA-otos²⁷ iän mukaan.

Ikäluokka	Haastatteluotos		URA-otos	
	Lukumäärä	%-osuus	Lukumäärä	%-osuus
15–24	0	0	345	5
25–34	9	30	1 251	18
35–44	5	17	1 418	20
45–54	6	20	1 734	24
55+	9	30	2 346	33
ei tietoa	1	3	0	0
Yhteensä	646	100,0	7 094	100,0

²⁷ URA-otos 1 (n 7094)

4 Kohderyhmän työllistymisen esteet

4.1 Vaikeasti työllistyvät verrattuna muihin työttömiin

Tässä tutkimuksessa tarkasteltava vaikeasti työllistyvien joukko käsittää julkisesta työvoimapalvelusta annetun laissa määritellyn joukon²⁸. Tutkimuksen lähtökohtana on ollut etsiä ja kuvata tämän kohderyhmän työllistymisen esteisiin liittyviä rakenteellisia tekijöitä. Otokseen poimituiden työnhakija-asiakkaiden tietoja on tarkasteltu asiakkaiden iän, asuinalueen, kansalaisuuden, sukupuolen, koulutustason, ammatin sekä terveydellisten rajoitteiden osalta. Kohderyhmää on verrattu mielenkiintoisimpana nähtyjen taustatietojen osalta kaikkiin vuonna 2009 työttömänä työnhakijoina²⁹ olleiden rakenteeseen.

Vertailtaessa näiden kahden eri joukon ikärakennetta, voidaan huomata, että tutkimuksessa käsiteltävä vaikeasti työllistyvien joukko painottuu vanhempiin ikäryhmiin nuorten eli 15–24-vuotiaiden ikäryhmän jäädessä vaikeasti työllistyvien joukossa huomattavasti pienemmäksi. Vaikeasti työllistyvistä 4,9 prosenttia on 15–24-vuotiaita vastaavan osuuden ollessa kaikkien työttömien osalta 14,3 prosenttia. Vastaavasti vaikeasti työllistyvistä 33,1 prosentin ollessa yli 55-vuotiaita, on tämän ikäryhmän osuus kaikista työttömistä 10,6 prosenttia.

Taulukko 4. Vaikeasti työllistyvät³⁰ ja kaikki työttömät työnhakijat³¹ iän mukaan.

Ikäryhmä	Vaikeasti työllistyvien otos		Työttömät työnhakijat vuonna 2009	
	Lukumäärä	%-osuus	Lukumäärä	%-osuus
15–24	345	4,9	113 186	14,3
25–34	1 251	17,6	117 496	11,2
35–44	1 418	20,0	96 316	9,6
45–54	1 734	24,4	99 506	8,8
55+	2 346	33,1	90 385	10,6
Yhteensä	7 094	100,0	516 889	100,0

Kun ikäjakaumaa tarkastellaan tarkemmalla luokkajaottelulla, voidaan huomata, että suurimman joukon yli 55-vuotiaiden ryhmässä muodostavat yli 60-vuotiaat. Tämän ikäluokan osuus koko otoksesta on 20,7 prosenttia, kun vastaavasti muiden

28 Tarkoitetaan työmarkkinatukeen oikeutettua työtöntä työnhakijaa, joka on saanut työmarkkinatukea työttömyytensä perusteella vähintään 500 päivää tai jonka oikeus työttömyyspäivärahaan on päättynyt työttömyysurvalain 6 luvun 7 tai 9 §:ssä tarkoitetun enimmäisajan johdosta.

29 TEM Tilastotiedote 2010:2

30 URA-otos 1 (n 7094)

31 TEM Tilastotiedote 2010:2

ikäluokkien osuus on kymmenen prosentin tietämällä luokkien koon hiukan kasva-
essa vanhemmissa ikäryhmissä.

Taulukko 5. Vaikeasti työllistyvät ikäluokittain.

Ikäluokka	Vaikeasti työllistyvien otos	
	Lukumäärä	%-osuus
alle 25	345	4,9
25–29	609	8,6
30–34	642	9,0
35–39	649	9,1
40–44	769	10,8
45–49	831	11,7
50–54	903	12,7
55–59	875	12,3
60+	1 471	20,7
Yhteensä	7 094	100,0

Vaikeasti työllistyvien joukossa on naisten ja miesten ikäjakaumissa on jonkun ver-
ran eroa naisten keski-ikä ollessa 47 vuotta ja miesten 45 vuotta. Tämä näyttäisi joh-
tuvan siitä, että miesten osuudet nuoremmassa ikäluokissa ovat naisia korkeammat
eli tämän aineiston perusteella miehillä on suurempi riski ajautua pitkäaikaistyöt-
tömyyteen jo alle 25-vuotiaina. Esimerkiksi alle 25-vuotiaiden ikäluokkaan kuuluu
miehistä 4,8 prosenttia ja naisista ainoastaan 2,7 prosenttia. Vastaavasti yli 60-vuo-
tialta on miesten keskuudessa 18,6 prosenttia ja naisia 22,8 prosenttia.

Vaikeasti työllistyvien otoksesta 49,4 prosenttia on miehiä ja 50,6 prosenttia nai-
sia. Tässä on huomattava ero suhteessa työttömyyden kokonaisrakenteeseen. Työ-
ja elinkeinoministeriön tilastojen mukaan vuoden 2009 aikana työttömänä työnhai-
kijoina olleista oli miehiä 265 915 (51,4 %) ja naisia 250 974 (48,6 %).

Alla olevassa taulukon 6 ensimmäisessä sarakkeessa on esitetty vaikeasti työllis-
tyvien otosjoukon jakautuma TE-keskusalueittain³² ja seuraavassa sarakkeessa on
esitetty vastaavasti alueellinen jakauma kaikkien työttömien työnhakijoiden osalta.
Tämän jälkeen kolmannessa sarakkeessa on laskettu näiden kahden osuuden suh-
teellinen ero. Alueellisesti tarkasteluna vaikeasti työllistyvien suhteellinen osuus
korostuu alueilla, joilla työttömien määrä on muutenkin korkea. Esimerkiksi vai-
kean työttömyyden alueella Kainuussa vaikeasti työllistyvien osuus on 27,3 prosent-
tia suurempi kuin kaikkien työttömien työnhakijoiden osuus. Pohjois-Karjalassa vas-
taava luku on peräti 45,5 prosenttia. Vastaavasti alhaisemman työttömyyden alueilla
kuten Uudellamaalla ja Varsinais-Suomessa, on vaikeasti työllistyviä suhteellisesti
vähemmän verrattuna kokonaistyöttömyyden rakenteeseen. Vaikeasti työllistyvät
siis kasautuvat alueille, joissa on muutenkin vaikea työllisyystilanne.

32 ELY-alueita 1.1.2010 alkaen

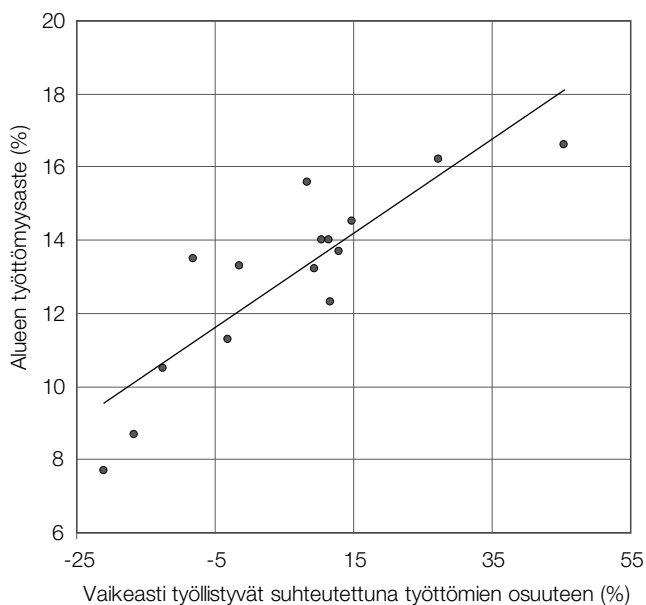
Taulukko 6. Vaikeasti työllistyvien ja työttömyyden alueellinen jakauma.

TE-keskusalue	Vaikeasti työllistyvät 2009 *) % (n 7 094)	Kaikki työttömät työnhakijat 2009**) % (N 516 889)	Vaikeasti työllistyvien osuus suhteessa kaikkiin työttömien työnhakijoihin %	Alueen työttömyysaste 2009
Etelä-Pohjanmaa	3,0	3,1	-3,2	11,3
Etelä-Savo	3,5	3,1	12,9	13,7
Häme	7,2	7,3	-1,4	13,3
Kaakkois-Suomi	7,4	6,7	10,5	14
Kainuu	2,8	2,2	27,3	16,2
Keski-Suomi	7,0	6,1	14,8	14,5
Lappi	5,2	4,8	8,3	15,6
Pirkanmaa	9,1	9,9	-8,1	13,5
Pohjanmaa	3,0	3,6	-16,7	8,7
Pohjois-Karjala	6,4	4,4	45,5	16,6
Pohjois-Pohjanmaa	9,3	8,5	9,4	13,2
Pohjois-Savo	5,8	5,2	11,5	14
Satakunta	4,8	4,3	11,6	12,3
Uusimaa	18,0	22,8	-21,1	7,7
Varsinais-Suomi	7,1	8,1	-12,4	10,5
Yhteensä	100,0	100,0	..	..

*) URA-poiminta

**) Työ- ja elinkeinoministeriö, työnvälitystilasto

Kuva 2. Vaikeasti työllistyvien osuus TE-keskusalueittain suhteessa kaikkien työttömien työnhakijoiden (vuonna 2009) vastaavaan osuuteen ja alueen työttömyysasteeseen.



Vaikeasti työllistyvien otoksesta 94,8 prosenttia on Suomen kansalaisia ja loput ulkomaalaisia. Suurimmat ulkomaalaisten ryhmät Suomessa vuonna 2009 olivat Venäjän (28 210), Viron (25 510), Ruotsin (8 506) ja Somalian (5 570) kansalaiset. Näistä ryhmistä aineistosta jokseenkin erottuvana ryhmänä nousevat Venäjän kansalaiset, joiden osuus vaikeasti työllistyvistä on 2,2 prosenttia, kun vastaavasti vuonna 2009 Suomessa asuvien Venäjän kansalaisten osuus kaikista työttömistä oli 2,0 prosenttia. Päinvastoin virolaisia ja somalialaisia on vaikeasti työllistyvissä suhteellisesti vähemmän kuin muiden työttömien ryhmässä.

Taulukko 7. Vaikeasti työllistyvien joukko ja työttömät 2008³³ kansalaisuuden mukaan.

Kansalaisuus	Vaikeasti työllistyvien otos		Työttömät työnhakijat vuonna 2009	
	Lukumäärä	%-osuus	Lukumäärä	%-osuus
Suomi	6 725	94,8	476 890	92,3
Venäjä	156	2,2	10 193	2,0
Viro	35	0,5	4 268	0,8
Ruotsi	14	0,2	871	0,2
Somalia	7	0,1	1 803	0,3
Muut	156	2,2	22 875	4,4
Yhteensä	7 094	100,0	516 900	100,0

Vaikeasti työllistyvien joukossa koulutustason osalta on havaittavissa joitakin, mutta kuitenkin suhteellisen vähäisiä eroja suhteessa koko työttömyyden rakenteeseen. Vaikeasti työllistyvillä näyttäisi aineiston perusteella olevan hiukan alhaisempi koulutustaso kuin työttömillä kokonaisuudessaan. Erityisesti korkeasti koulutettujen ja tutkijakoulutuksen saaneiden osuuksissa on eroa. Vaikeasti työllistyvien joukossa heidän osuutensa on 4,1 prosenttiyksikköä alhaisempi verrattuna kokonaistyöttömyyden rakenteeseen.

Taulukko 8. Vaikeasti työllistyvät ja kaikki työttömät työnhakijat 2009 koulutusasteen mukaan.

Koulutustaso	Vaikeasti työllistyvien otos		Työttömät työnhakijat vuonna 2009	
	Lukumäärä	%-osuus	Lukumäärä	%-osuus
Perusaste	2 300	32,4	163 965	31,7
Keskiaste	3 452	48,7	238 792	46,2
Alin korkea-aste	658	9,3	37 772	7,3
Korkeakoulu ja tutkijakoulutus	594	8,4	64 372	12,5
Tuntematon	90	1,3	11 757	2,3
Yhteensä	7 094	100,0	516 889	100,0

33 Tilastokeskus, Työssäkäyntitilastot, Väestö pääasiallisen toiminnan, kansalaisuuden, ammattiaseman ja sukupuolen mukaan 31.12.2008.

Myös ammattiryhmän mukaan tarkasteltuna vaikeasti työllistyvien joukko eroaa työttömyyden kokonaisrakenteesta vain vähän. Eniten vaikeasti työllistyvät eroaa kaikkien työttömien joukosta teollisen työn ja palvelutyön osalta, mutta näidenkin osalta vaikeasti työllistyvien joukossa ammattiryhmän osuus on vain noin 2,5 prosenttia suurempi. Vastaavasti terveydenhuoltotyön ja sosiaalialalla työskenteleviä on vaikeasti työllistyvien joukossa vähiten suhteessa kaikkiin vuoden 2009 työttömiin työnhakijoihin.

Taulukko 9. Vaikeasti työllistyvät ja kaikki työttömät työnhakijat 2009 ammattiryhmän mukaan.

Ammattiryhmä	Vaikeasti työllistyvien otos		Työttömät työnhakijat vuonna 2009	
	Lukumäärä	%-osuus	Lukumäärä	%-osuus
Tiet., tekninen ja taiteellinen työ	765	10,8	58 642	11,3
Terveydenhuolto ja sosiaaliala	576	8,1	49 816	9,6
Hallinto- ja toimistotyö	890	12,5	55 261	10,7
Kaupallinen työ	589	8,3	38 004	7,4
Maa- ja metsätaloustyö	261	3,7	15 048	2,9
Kuljetus ja liikenne	233	3,3	15 933	3,1
Rakennus- ja kaivosala	467	6,6	38 116	7,4
Teollinen työ	1 606	22,6	103 008	19,9
Palvelutyö	881	12,4	51 362	9,9
Muualla luokittelematon työ	826	11,6	91 675	17,7
Yhteensä	7 094	100,0	516 889	100,0

Vuoden 2009 työnvälitystilaston vuositilaston kaikista vuoden 516 889 työttömistä työnhakijoista oli vajaakuntoisia 66 743 eli 12,9 prosenttia. Vastaavasti tarkastelusta vaikeasti työllistyvän otosjoukosta (n 7 094) terveydellinen rajoite oli merkitty 1 835 asiakkaalle, eli 25,8 prosentille koko otoksesta. Suurin osuus on tuki- ja liikuntaelinten sekä sidekudoksen sairauksilla (611) sekä mielenterveyden ja käyttäytymisen häiriöillä (436).

4.2 Virkailijoiden näkemykset työllistymistä hidastavista ja estävistä tekijöistä

Tutkimuksessa haastateltujen virkailijoiden näkemykset työllistymisen esteisiin liittyvistä rakenteellisista tekijöistä ovat samansuuntaisia URA-aineistosta nousevien havaintojen kanssa. Heidän näkökulmastaan on itsestään selvää, että iäkkäiden ja alhaisen koulutustason omaavien henkilöiden osuudet korostuvat vaikeasti työllistyvien keskuudessa.

Virkailijat toivat esille kuitenkin sen, että vaikeasti työllistyvien rakenteelliset erot verrattuna muihin työttömiin tuovat esille ainoastaan osan kohderyhmän

työllistymistä hidastavista ja estävistä tekijöistä. Virkailijoiden mukaan osa vaikeasti työllistyvien työllistymisen esteisiin liittyy myös monia muita, vaikeasti havaittavissa olevia tekijöitä. Näitä tekijöitä koskevat tiedot ovat virkailijoiden mukaan hyvin pitkälti sellaisia, joita on jo lähtökohtaisesti virkailijoiden hyvin vaikea todeta, saati että tällaiset asiat olisi todennettavissa URA-poimintojen kautta. Työllistymisen esteiden tunnistaminen nousi esille virkailijoiden ryhmähaastatteluissa erityisesti palveluprosessien suunnittelun näkökulmasta. Tähän liittyen työllistymistä hidastavista ja estävistä tekijöistä on TE-toimiston palveluprosesseissa tunnistettavissa helposti esimerkiksi asiakkaan koulutustasoon ja osaamiseen liittyvät puutteet, mutta näidenkään tunnistaminen ei ole aina itsestään selvää.

Yksi keskeinen virkailijoiden esiin tuoma haaste on tunnistaa etenkin rakennetyöttömyyden yhteydessä ilmenevä heikko ja yksipuolinen osaamistaso, mikä tarkoittaa käytännössä sitä, että esimerkiksi monien taantumassa olevien teollisuudenalojen työntekijöiden osaaminen voi olla keskittynyt hyvin kapealle sektorille. Tämä koituu erityisesti suurten ikäluokkien kohtaloksi, sillä uudelleen kouluttautuminen pitkän ja yksipuolisen työuran jälkeen voi olla monelle haastavaa tai liki mahdotonta. Rakennetyöttömyyteen liittyy vahvasti myös passivoitumisen ongelma. Esimerkiksi monilla viime vuosina kovassa taantumassa olleilla teollisuudenaloilla pitkään korkeana pysyttelevä ansioturvan taso johtaa virkailijoiden mukaan siihen, että työnhakuun aktivoitutaan usein vasta siinä vaiheessa, kun työmarkkinatuelle tippuminen lähestyy, vaikka työnhaku tai uuden työuran suunnittelu olisi ollut hyvää aloitusta jo huomattavasti aiemmin.

Virkailijoiden mukaan osaamisvaje koituu yhä useamman työllistymistä hidastavaksi tekijäksi. Tämän katsotaan johtuvan hyvin pitkälti myös työelämän asettamista yhä tiukemmista osaamisvaatimuksista. Tästä esimerkkinä ryhmähaastatteluissa tuotiin esiin tietoteknisten perusteiden osaaminen, joka on vaatimuksena yhä useammassa työpaikassa. Samaan aikaan on paljon erityisesti iäkkäämpiä henkilöitä, joilla ei ole minkäänlaisia tähän liittyviä taitoja. Tällöin vahva ammatillinen osaaminen ja pitkä käytännön kokemus eivät välttämättä riitä.

Toisaalta osaamistasoon liittyviin ongelmiin on kuitenkin siinä mielessä TE-toimiston palveluprosessin suunnittelun näkökulmasta helppo pureutua, että tähän aihepiiriin liittyvistä haasteista on yleensä helppo keskustella asiakkaan kanssa. Toisaalta virkailijat tuovat esille omana ryhmänään oppimisvaikeuksista kärsivät aikuiset, joista monet eivät ole kenties käyneet edes peruskoulua loppuun, sillä tarvittavaa erityistukea ei ole ollut heidän kouluaikanaan saatavilla. Tämä on johtanut siihen, ettei mahdollisia oppimisvaikeuksia ole koskaan välttämättä edes tunnistettu. Oppimisvaikeuksiin liittyvät haasteet saattavatkin käydä ilmi epäsuorasti esimerkiksi jatkuvana kieltäytymisenä kaikesta tarjolla olevasta koulutuksesta tai vasta varsinaisen koulutuksen käynnistyttyä. Puuttumisen oppimisvaikeuksiin sanotaan olevan TE-toimistoissa hankalaa yhtäältä siis siksi, että ongelma on hankalasti tunnistettavissa, ja toisaalta myös siksi, että työvoimavirkailijoiden ammatitaito ei tähän aina riitä.

Osaamisen puutteiden lisäksi on muita, jopa huomattavasti edellä mainittuja merkittävämpiä työllistymistä estäviä tekijöitä, jotka liittyvät pääosin asiakkaan henkilökohtaiseen elämäntilanteeseen. Monet näistä tekijöistä on niin arkaluontoisia, että ne eivät välttämättä tule virkailijan tietoon vasta kuin pidemmällä aikavälillä. Tämä tuli esille kaikissa ryhmähaastatteluissa. Näiden osalta virkailijat toivat esiin esimerkiksi päihteiden käyttöön, velkaongelmiin ja jopa harmaassa taloudessa työskentelyyn liittyviä tekijöitä.

Esimerkiksi asiakkaan alkoholi- ja huumeriippuvuus saattavat paljastua virkailijalle vasta pidemmällä aikavälillä, sillä useinkaan asiakas ei asian arkaluontoisuuden vuoksi halua keskustella asiasta, tai ei välttämättä ole edes tiedostanut ongelmaa. Myös ylivelkaantuminen on ongelma, joka vaikeuttaa työllistymistä entisestään. Ylivelkaantumiseen liittyen haasteena on myös se, että työmarkkinatuki ei ole palkkatulojen tapaan ulosottokelpoista, jolloin työllistymistä vältellään tulotason laskun vuoksi. Ylivelkaantuneiden osalta kasvavana erityistyhmänään nähdään peliriippuvaiset nuoret. Jotkut virkailijat kertovat myös havainneensa viitteitä siitä, että pieni osa asiakaskunnasta työskentelee harmaan talouden työpaikoissa samalla työllisysetuuksia nostaen. Tämä on käynyt ilmi virkailijoiden kertoman mukaan esimerkiksi tapauksissa joissa asiakas on tullut ”työhaalarit päällä ja kädet rasvassa” uusimaan työnhakuaan.

Myös muita arkaluontoisia ja vaikeasti puututtavia kokonaiselämänhallintaan liittyviä tekijöitä on paljon. Näiden osalta virkailijat toivat esiin yhtenä merkittävänä tekijänä sosiaaliset rajoitteet, kuten epäsäännöllinen vuorokausirythmi ja siisteyteen liittyvät tekijät. Virkailijat halusivat korostaa erityisesti sitä, että vaikka nämä tekijät saattavat kuulostaa kokonaisuuden kannalta vähäpätöisiltä, voivat ne kuitenkin olla asioita, jotka ulosmittaavat työllistymisen mahdollisuudet täysin. Jos elämänhallintaan liittyvät haasteet eivät ole liian suuria, pitävät virkailijat asiakkaan mahdollisuutena esimerkiksi kuntouttavaa työtoimintaa, jonka avulla voidaan esimerkiksi korjata epäsäännöllistä päivärytmiä, ja saattaa myös muita elämänhallintaan liittyviä tekijöitä kuntoon. Motivaatioon liittyvät tekijät liittyvät usein myös niin sanottuun perhemalliin, jossa koko perhe saattaa olla työttömänä jopa kolmessa eri sukupolvessa. Tällainen työelämää vieroksuvaan kulttuuriin pureutuminen nähdään liki mahdottomana.

Terveydelliset rajoitteet ovat niin ikään yleinen työllistymistä estävä tekijä. Yleensä se, tulevatko terveydelliset rajoitteet virkailijan tietoon, riippuu sairauden luonteesta. Esimerkiksi fyysisistä rajoitteista kerrotaan yleensä avoimesti, mutta vastaavasti mielenterveyteen liittyvät häiriöt tulevat ilmi harvemmin ja yleensä epäsuorasti.

Maahanmuuttajat ovat oma erityisryhmänsä vaikeasti työllistyvien joukossa. Virkailijat halusivat heidän osaltaan korostaa vahvasti sitä, että maahanmuuttajien työllistymisen esteet eivät rakennu valtaväestön kanssa samoista tekijöistä, vaan suurimmalla osalla heistä suurin este työllistymiselle liittyy kielelliseen osaamisvajeeseen. Maahanmuuttajien palveluprosessien suunnittelussa suurimpana

ongelmana on kielikoulutuksen tarjonnassa esiintyvät määrälliset ja laadulliset puutteet.

Myös kulttuurieroista johtuvat kotoutumisongelmat hidastavia työllistymistä, mutta tätäkin useammin virkailijoiden mielestä taustalla pikemmin vaikuttavat esimerkiksi työnantajien ennakkoasenteet, kuin maahanmuuttajista itsestään lähtöisin olevat tekijät. Maahanmuuttajien kerrotaan esimerkiksi karsiutuvan usein työhausta jo pelkän työhakemuksessa olevan vieraskielisen nimen perusteella. Siten, vaikka kielitaitokin olisi kohdillaan, voi palkkatuetta olla maahanmuuttajalle ainoa mahdollisuus saada jalansijaa työmarkkinoilla.

Ennakkoasenteet nousivat esiin, myös muiden erityisryhmien, kuten vammaisten ja vajaakuntoisen työllistymisen osalta. Tässä suhteessa ensisijaisen tärkeää olisi-kin se, että työnantajille välittyisi yhä enemmän positiivisia kokemuksia erityisryhmien työllistämisestä. Pohtimisen arvoiseksi asiaksi haluttiin nostaa ainakin eräissä Keski-Euroopan maissa käytössä oleva malli, jossa tietty prosentti suurten yritysten palkkaamista työntekijöistä tulee olla vammaisia tai vajaakuntoisia.

Myös muita yksittäisiä työllistymisen esteitä nostettiin esille. Esimerkiksi liikkumiseen liittyvät haasteet koituvat virkailijoiden mukaan monilla kynnyskysymykseksi. Tämä ongelma tulee esille haja-asutusalueilla, joilla joukkoliikennettä ei ole riittävästi. Tilannetta pahentaa se, että monilla työttömyydestä kärsivillä ei ole varaa omaan autoon, mikä estää toisella paikkakunnalla avautuvien harjoittelu, palkkatuki- tai koulutusmahdollisuuksien hyödyntämisen täysin. Myös perhesyyt työllistymistä estävinä tekijöitä haluttiin tuoda esille. Esimerkiksi omaisten hoito, yksinhuoltajuus ja jopa parisuhdeongelmat mainittiin tekijöiksi, jotka estävät asiakkaita osallistumista työllistymistoimenpiteisiin tai aktiiviseen työnhakuun.

4.3 Vaikeasti työllistyvien oma näkemys työttömyyden syistä

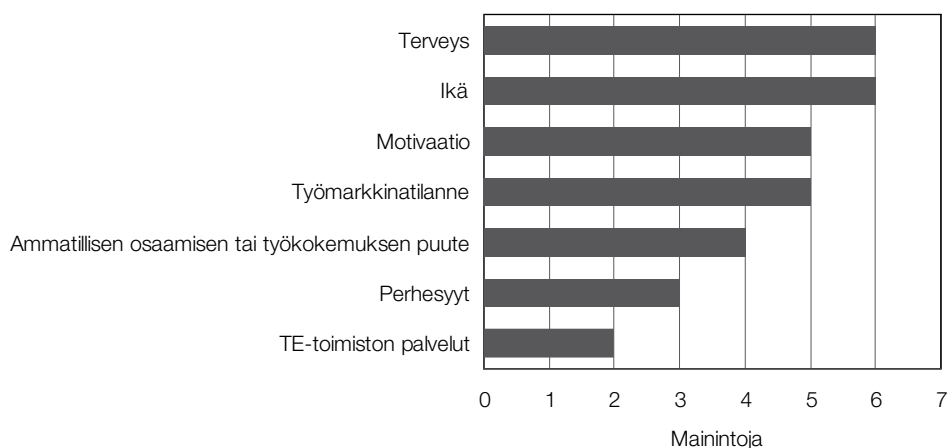
Haastateltu vaikeasti työllistyvien joukko vastasi hyvin URA-analyysin ja virkailijoiden haastatteluiden kautta saatuun kuvaan kohderyhmän rakenteellisista tekijöistä. Kaikki haastateltavat kertoivat työttömyyshistoriansa olevan pitkä. Suurin osa oli ollut jo vuosia tai jopa vuosikymmeniä työttömänä tai työllistämistoimenpitein sijoitettuna. Osa oli kuitenkin ollut ajoittain työssä, mutta työsuhteet ovat olleet määräaika- ja henkilöt ovat palanneet takaisin työttömiksi (tarkempi kuvaus otoksesta liitteessä 1). Haastateltavista yhdeksällä on peruskoulutason, 18 keskiasteen, yhdellä alimman korkea-asteen ja kahdella alimman korkeakouluasteen koulutus. Kolmella haastatelluista viimeisin asiakkuus on ollut työvoiman palvelukeskuksessa ja lopuilla TE-toimistossa.

Haastateltujen vaikeasti työllistyvien näkemys heidän työllistymisen esteistään oli hyvin samansuuntainen virkailijoiden haastatteluissa saadun kuvan kanssa siitä, että vaikeasti työllistyvien työllistymisen esteet liittyvät monesti tekijöihin, joita ei voida todentaa asiakastietojärjestelmän kautta. Työttömyyden pitkittymisen syyt

ovat virkailijoiden näkökulmasta pääosin tekijöissä, joita ei yhtäältä voi asiakastietoihin merkitä, ja toisaalta samalla myös sellaisia, joihin TE-toimiston tarjoamilla palveluilla ei voida edes pureutua.

Kysyttäessä mitkä tekijät haastateltavat kokevat suurimmaksi syyksi työttömyyden jatkumisella, vain kaksi henkilöä nosti esiin esimerkiksi TE-toimiston tarjoamiin palveluihin tai toimenpiteisiin liittyviä tekijöitä. Suurimmiksi syiksi haastateltavat näkivätkin ikäänsä ja terveydentilaansa liittyvät tekijät (kuusi mainintaa kummastakin). Seuraavaksi eniten vaikeasti työllistyvät puhuivat omaan motivaatioon tai työnhakukäyttäytymiseen liittyvistä tekijöistä ja yleisestä työmarkkinatilanteesta (viisi mainintaa kummastakin). Jälkimmäisen osalta viitattiin alueellisen työllisyystilanteen asettamiin rajoitteisiin sekä työelämän muuttumiseen erityisesti määräaikaisuuden lisääntymisen osalta. Ammatillisen osaamisen tai työkokemuksen puutteen mainitsi neljä henkilöä. Perhesyiden, kuten yksinhuoltajuuden ja omaishoidon, työttömyyden taustalla vaikuttavana tekijöinä mainitsi kolme haastateltavaa. Heistä kaikki olivat naisia. Näiden lisäksi toinen haastatelluista maahanmuuttajista koki suurimpana syynä puutteet omassa kielitaidossaan.

Kuva 3. Syyt työttömyyden pithittymiseen vaikeasti työllistyvien omasta näkökulmasta.



5 Vaikeasti työllistyvien palveluprosessit

Tutkimuksen yksi tärkeimmistä huomion kohteista on se, missä määrin vaikeasti työllistyvien palveluprosesseissa on kyetty rakentamaan ja toteuttamaan johdonmukaista vaikutusketjua, joka etenee toimenpiteistä tuloksiin, ja niistä edelleen tavoitteiden saavuttamiseen. Tässä keskeinen tehtävä on ollut tunnistaa palveluprosessien rakenteiden lisäksi sellaisia sisäisiä mekanismeja, jotka saavat aikaan työelämään tai koulutukseen sijoittumisen sekä työllistymisedellytysten ja elämänhallinnan vahvistumisen ja sitä kautta sijoittumisen avoimille työmarkkinoille.

URA-aineistosta on tarkasteltu kohderyhmään kuuluville TE-toimistoissa tarjottuja palveluita, palveluiden kestoa, niiden ajoittumista sekä toistuvan osallistumisen yleisyyttä. Tarkastelussa on selvitetty, minkä tyyppisiä julkisia työvoimapalveluita vaikeasti työllistyvien kohderyhmälle on tarjottu, mikä on ollut palveluiden kesto sekä missä työttömyyden vaiheessa suhteessa 500 päivän maksupäivän kertymään palveluja on tarjottu. Tämän osalta tulokset on raportoitu luvussa 5.1. Luvussa 5.2 tarkastellaan vielä erikseen palveluiden vaikuttavuutta ja hyötyjä. Lisäksi on tarkasteltu sitä, kuinka paljon on sellaisia asiakkaita, joille ei ole tarjottu mitään ja mitä syitä on siihen, ettei palveluja ole tarjottu. Tämän tarkastelun tulokset on raportoitu luvussa 5.3. Luvussa 6 syvennetään palkkatuen työn roolia työllistymisen edistämisessä.

5.1 Palveluiden tyyppi, kesto ja ajoittuminen

5.1.1 Työnhakusuunnitelma palveluprosessin lähtökohtana

Työnhakusuunnitelma luo lähtökohdan työnhakijan palveluprosessin suunnitteluun. Työnhakusuunnitelma laaditaan työnhakijaksi ilmoittautuneen kanssa yhdessä siten, että hakijan toiveet ja omat tavoitteet sekä oma osaaminen ja koulutustarve käydään läpi. Keskustelun perusteella arvioidaan yhdessä palvelutarve, ja tehdään suunnitelma, jossa sovitaan, miten hakija etsii työtä ja miten työ- ja elinkeinotoimisto voi tässä tukea.

Työnhakusuunnitelmia on erityyppisiä kohderyhmästä riippuen. Vuoden 2010 aikana tapahtuneen lakimuutoksen jälkeen on laadittu ainoastaan työllistymissuunnitelmia tai sitä korvaavana suunnitelmana aktivointisuunnitelma tai maahanmuuttajille laadittava kotoutumissuunnitelma. URA-aineistotarkastelun sijoittuessa näistä molemmille ajanjaksoille, on aineisto luokiteltu vuonna 2010 käytössä olleiden suunnitelmatyyppien pohjalta.³⁴

³⁴ Vuonna 2010 suunnitelmalajit on yhdistetty kolmeen pääluokkaan, ja siksi *työllistymissuunnitelmaan* on tarkastelussa sisällytetty *yksilöity työnhakusuunnitelma* (edellä mainittua yksityiskohtaisempi), *työllistymisohjelma* (laadittu osana muutosturvaa silloin, kun työnhakija on tuotannollisten tai taloudellisten syiden perusteella irtisanottu) ja *uudistettu, yksilöity työnhakusuunnitelma* (laadittu vaikeasti työllistyvän kanssa tehostettujen palveluiden tarjoamiseksi).

Eri työnhakusuunnitelmatyypeistä on 69,9 prosentilla otoksesta viimeisin tehty työnhakusuunnitelma ollut ns. tavallinen *työllistymissuunnitelma*. *Työllistymissuunnitelmassa* sovitaan työnhakijan työllistymistä edistävistä palveluista ja toimenpiteistä sekä tarvittaessa työmarkkinavalmiuksia ja toimintakykyä parantavista muista toimenpiteistä kuten omatoiminen työhön tai koulutukseen haku ja tätä tukevat toimet kuten työnhakuryhmät, koulutusneuvonta, ammatinvalinnanohjaus ja urasuunnittelu sekä ammatillisen kuntoutuksen palvelut.

Aktivointisuunnitelma, joka laaditaan yhteistyössä kuntien ja työvoimaviranomaisten sekä pitkään työttömänä olleen, työmarkkinatukea tai toimeentulotukea saaneen henkilön kanssa, on viimeisin työnhakusuunnitelmalaji 10,1 prosentilla kohderyhmästä. Aktivointisuunnitelman piiriin tullaan kahta eri reittiä. Työmarkkinatukea saavat työttömät tulevat TE-toimiston kautta aktivointisuunnitelman piiriin ja työttömyyden perusteella toimeentulotukea pääasiallisena tulonaan saavat tulevat kunnan sosiaalitoimen kautta aktivointisuunnitelman piiriin. Aktivointisuunnitelmaan voidaan sisällyttää työllistymistä edistäviä toimenpiteitä sekä erilaisia sosiaali-, terveys-, koulutus- ja kuntoutuspalveluita sekä kuntouttavaa työtoimintaa.

Kotoutumissuunnitelma tehdään yhdessä työvoimaneuvojan kanssa TE-toimistossa tai sosiaalitoimintakijän kanssa sosiaalipalvelutoimistossa. *Kotoutumissuunnitelma* on maahanmuuttajan kotouttamisen tukemiseksi tehtävä suunnitelman hänen ja hänen perheensä kotoutumista tukevista toimenpiteistä. Otoksesta vain 0,2 prosentilla on tämä viimeisimpänä suunnitelmalajinaan, mikä johtunee pääosin siitä, että kotoutumissuunnitelman laadinta on kunnan vastuulla, eivätkä näihin liittyvät merkinnät siten näy URA-järjestelmässä.

Taulukko 10. Työnhakusuunnitelman laji.

Työnhakusuunnitelma	Suunnitelmalaji	Lukumäärä	%-osuus
Ei tehty	Ei työnhakusuunnitelmaa	1 563	22,0
On tehty	Aktivointisuunnitelma	561	7,9
	Kotoutumissuunnitelma	11	0,2
	Työllistymissuunnitelma	4 959	69,9
Yhteensä		7 094	100,0

Koska URA-aineistotarkastelun yhtenä tavoitteena oli selvittää, mitä eri toimenpiteitä henkilöille on missäkin työttömyyden vaiheessa tarjottu, on toimenpiteiden ja muiden merkintöjen ajankohdat poimittu tietokannasta asiakaskohtaisesti 500 päivän kertymäajankohtaan suhteutettuna. Tässä ensimmäiseksi tarkastellussa palveluprosesseja käsittelevässä URA-poiminnassa, on henkilöiden viiteajankohdaksi poimittu päivämäärä, jolloin 500 päivän kertymä on tullut täyteen.

Niiden 5 531 henkilön osalta, joilta merkintä työnhakusuunnitelmasta löytyy, on 35,3 prosentille tehty viimeisin työnhakusuunnitelma ennen 500 päivän kertymää. Vastaavasti 64,7 prosentilla työllistymistä on pyritty edistämään uudistamalla

työnhakusuunnitelma 500 päivän tultua täyteen. Alla olevassa taulukossa on tämä ajoittuminen kuvattu tarkemmin työnhakusuunnitelmatyypeittäin. Tämä osoittaa, että edelleen 500 päivän kertymää jälkeen tehdyistä suunnitelmista edelleen valtaosa (86,7 %) on ollut ns. tavallisia *työllistymissuunnitelmia*, kun ennen 500 päivän kertymää tehdyistä suunnitelmista näitä on ollut 95,0 prosenttia. Aktivointisuunnitelmien osuus nousee 500 päivän rajapyykin ylityttyä 4,6 prosentista 13,2 prosenttiin.

Taulukko 11. Työnhakusuunnitelmalajit ennen ja jälkeen 500 päivän kertymän.

Suunnitelmalaji	Ajankohta suhteessa 500 pv kertymään			
	Ennen		Jälkeen	
	Lukumäärä	%-osuus	Lukumäärä	%-osuus
Aktivointisuunnitelma	89	4,6	472	13,2
Kotoutumissuunnitelma	9	0,5	2	0,1
Työllistymissuunnitelma	1 857	95,0	3 102	86,7
Yhteensä	1 955	100,0	3 576	100,0

Työllistymissuunnitelma on lain mukaan laadittava, jollei sen laatiminen ole ilmeisen tarpeetonta. Yksi mielenkiintoinen tarkastelun kohde otoksessa ovat ne 1 563 henkilöä, joilla ei ollut poimitussa URA-aineistossa lainkaan merkintää työnhakusuunnitelmasta. Näiden henkilöiden osuus on 22 prosenttia koko otoksesta. Tarkasteltaessa osajoukon taustamuuttujia, voidaan huomata, että hyvin suurilta osin henkilöiden ikä selittää sitä, ettei suunnitelmaa ole tehty. Yli puolet (49,3 %) ilman suunnitelmaa jääneistä on yli 60-vuotiaita, kun taas niissä, joille suunnitelma on tehty, on yli 60-vuotiaiden osuus vain 12,7 prosenttia (ks. taulukko 12). Samoin kun tarkastellaan sitä, mikä on ollut tämän ilman suunnitelmaa jääneen osajoukon osalta palvelutarvekoodien jakauma, voidaan havaita, että 27,2 prosenttia niistä, joille suunnitelmaa ei ole tehty, odottaa palvelutarvekoodimerkinnän mukaan *työn, koulutuksen, vanhuuseläkkeen tms. alkamista* (alakoodi 0802). Muiden palvelutarvekoodien tai ikäluokkien osalta jakauma on suhteellisen tasainen. Myöskään muiden taustamuuttujien osalta ei muita merkittäviä eroja ole havaittavissa.

Taulukko 12. Osajoukkojen 'ei työnhakusuunnitelmaa tehty' ja 'työnhakusuunnitelma tehty' ikäjakaukmat.

	Työnhakusuunnitelma tehty			
Ikäluokka	Ei		Kyllä	
	Lukumäärä	%-osuus	Lukumäärä	%-osuus
alle 25	24	1,5	321	5,8
25–29	73	4,7	536	9,7
30–34	101	6,5	541	9,8
35–39	102	6,5	547	9,9
40–44	104	6,7	665	12,0
45–49	123	7,9	708	12,8
50–54	140	9,0	763	13,8
55–59	126	8,1	749	13,5
60+	770	49,3	701	12,7
Yhteensä	1 563	100,0	5 531	100,0

5.1.2 Vaikeasti työllistytävien palvelutarpeet

Palvelutarpeen arviointi on TE-toimistossa lähtökohta asiakkaan tarkoituksenmukaiselle palvelulle. Palvelutarvearvion perusteella asiakkaalle tarjotaan sellaisia palveluja, jotka parhaiten edistävät sijoittumista avoimille työmarkkinoille ja samalla turvaavat osaavan työvoiman saatavuutta. Palvelutarvearvio laaditaan yhdessä asiakkaan kanssa, ja sen tavoitteena on työvoimatarpeen ja henkilöasiakkaiden työmarkkinavalmiuksien yksilöllisten kehittämistarpeiden ennakointi.³⁵

Työnhakijan palvelutarve merkitään URA-järjestelmään palvelutarvekoodilla, joka kertoo virkailijan ja työnhakijan yhdessä määrittelemän tarpeen. URA:sta on ollut poimittavissa kaikkien 7 094 otoksessa mukana olleen kaikki poimintahetkellä voimassa olevat palvelutarvekoodit, joiden muutosta suhteessa 500 päivän täyttymiseen on tarkasteltu. 3,3 prosentilta merkintä puuttuu kokonaan.

Palvelutarvekoodiston pääluokkatason³⁶ tarkastelu osoittaa, että *ennen* 500 päivän kertymää tehdyt merkinnät painottuvat työelämävalmiuksia kehittäviin palveluihin³⁷ (43,6 %). Näihin palveluihin lukeutuvat ammatillinen työvoimakoulutus, maahanmuuttajakoulutus, muu valmentava työvoimakoulutus, tukityö, työharjoittelu ja työelämävalmennus sekä ammatillisen kuntoutuksen suunnittelu. Myös ennen 500 päivän täyttymistä tehtyjen merkintöjen osalta on yleistä, että palvelutarvetta ei ole määritelty³⁸ (28,1 % ennen 500 päivän täyttymistä tehdyistä merkin-

³⁵ Laki julkisesta työvoimapalvelusta

³⁶ 0200 Aloittavan yrittäjän palvelut, 0300 Tiedottavat palvelut, 0400 Työnhakupalvelut, 0500 Ammatillisen ohjauksen palvelut, 0600 Työelämävalmiuksia kehittävät palvelut, 0700 Yhteistyöhön muiden toimijoiden kanssa liittyvät palvelut, 0800 Palvelutarvetta ei määritelty, 0900 Ei soveltuvia palveluita tarjolla tällä hetkellä

³⁷ Koodit 0600-0640

³⁸ Koodit 0800-0820

nöistä). Tiedottavien palveluiden tarpeeseen³⁹ viittaa noin joka kymmenes 500 päivän täyttymistä edeltävistä merkinnöistä.

Tarkasteltaessa palvelutarvekoodien muutosta 500 päivän rajapyykin ylittymisen jälkeen, voidaan palvelutarpeen todeta muuttuvan selkeästi. Ensinnäkin tiedottavien palveluiden osuus laskee noin puoleen ja määrittelemättömän palvelutarpeen osuus 28,1:stä 3,0 prosenttiin. Vastaavasti jo ennen 500 päivän täyttymistä suurimpana ryhmänä ollut työelämävalmiuksia kehittävien palveluiden tarve nousee 43,6:sta 70,6 prosenttiin. Myös yhteistyöhön muiden toimijoiden kanssa liittyvien palveluiden tarve⁴⁰ kasvaa 8,2 prosentista 13,0 prosenttiin, mikä tarkoittaa sitä, että TE-toimiston palveluiden ei ole arvioitu asiakkaan kohdalla riittävän, vaan tarve asiakkaan ohjaamiseksi muiden palveluiden piiriin työvoiman palvelukeskukseen tai yhteispalvelupisteen palveluihin, kuntouttavaan työtoimintaan, eläke-edellytysten selvittämiseen, sosiaali- ja terveystarpeisiin tai kotoutumispalveluiden piiriin on tunnistettu.

Taulukko 13. Palvelutarvekoodit ennen ja jälkeen 500 päivän kertymän.

Palvelutarve*)	Ajankohta suhteessa 500 pv kertymään			
	Ennen		Jälkeen	
	Lukumäärä	%-osuus	Lukumäärä	%-osuus
Aloittavan yrittäjän palvelut	24	0,5	56	0,7
Tiedottavat palvelut	500	9,9	450	5,7
Työnhakupalvelut	248	4,9	306	3,9
Ammatillisen ohjauksen palvelut	73	1,4	111	1,4
Työelämävalmiuksia kehittävät palvelut	2 204	43,6	5 591	70,6
Yhteistyöhön muiden toimijoiden kanssa liittyvät palvelut	415	8,2	1 031	13,0
Palvelutarvetta ei määritelty	1 421	28,1	240	3,0
Ei soveltuvaa palvelua tarjolla tällä hetkellä	171	3,4	131	1,7
Yhteensä	5 056	100,0	7 916	100,0

*) Palvelutarvekoodiston pääluokkatasolla

5.1.3 Vaikeasti työllistyvien osallistuminen toimenpiteisiin ja muu palveluiden käyttö

Työvoimapolitiittisilla toimenpiteillä työ- ja elinkeinohallinto pyrkii tehostamaan työmarkkinoiden toimintaa ja korostamaan aktiivisia toimenpiteitä passiivisen työttömyysturvan sijaan. Tässä tarkastelussa puhuttaessa henkilön ”osallistumiskerroista”, tarkoitetaan sitä, kuinka monta kertaa ko. henkilö on ollut tarkastelujak-

39 Koodi 0300

40 Koodi 0700-0760

son⁴¹ aikana kunkin toimenpiteen piirissä. Palkkatukea tarkasteltaessa samalle työnantajalle tehdyt jatkopäätökset on karsittu aineiston poimintavaiheessa pois.

Työllistämistuki

Työvoimapolitiittisten toimenpiteiden käyttöaste on vaikeasti työllistyvien keskuudessa hyvin korkea. Työvoimapolitiittisia toimenpiteitä on tarkasteltu ensin työllistämistukien osalta jakaen tarkastellut toimenpiteet neljään luokkaan:

- Palkkatuettu työ⁴²
- Palkkatuki oppisopimukseen⁴³
- Ei-työsuhteinen (työharjoittelu ja työelämävalmennus)⁴⁴
- Muu tuki (pääosin yrittäjyytuki)⁴⁵

Näiden työllistämistukien piirissä on ollut vaikeasti työllistyvien joukosta tarkasteluajanjakson aikana hyvin suuri osa, kaiken kaikkiaan 56,0 prosenttia. Tämän lisäksi on hyvin yleistä, että sama asiakas on näiden toimenpiteiden piirissä useamman kerran. Ainoastaan 12,6 prosenttia on ollut työllistettynä tuella vain kerran. Lähes saman verran (11,6 %) on niitä, jotka ovat olleet tukityössä kaksi kertaa. Myös kolme ja neljä kertaa tuen piirissä olleita on kumpaakin liki kymmenen prosenttia. Huomionarvioista on kuitenkin se, että 14,5 prosentilla osallistumiskertoja on 5-10.

Taulukko 14. Palkkatuella sijoitetut osallistumiskertojen mukaan.

Osallistumiskerrat	Lukumäärä	%-osuus
0	3 118	44,0
1	887	12,5
2	825	11,6
3	656	9,2
4	520	7,3
5–10	1 026	14,5
yli 10	62	0,9
Yhteensä	7 094	100,0

Työllistämistukien osalta on tarkasteltu myös sitä, millä sektoreilla vaikeasti työllistyvät ovat olleet sijoitettuina. Palkkatuetussa työssä yrityksissä on tarkastelujoukosta ollut vähintään kerran 18,7 prosenttia, kuntasektorilla 22,5 prosenttia, valtiolla 3,8 prosenttia ja muussa yhteisössä tai säätiössä⁴⁶ (tarkoittaen käytännössä 3. sektoria) 30,8 prosenttia. Kun tarkastellaan toistuvaa osallistumista eri sektoreiden välillä, voidaan havaita, että tämä on kaikkein yleisintä kuntasektorilla ja muun yksi-

41 Tarkastelujakso on ulottunut poimintahetkeltä (8/2010) taaksepäin ensimmäisen työttömyysjakson alkamiseen tai korkeintaan viiden vuoden päähän.

42 Palkkatuettu työ (URA-koodit 50, 53, 54, 57,60, 69, 80, 81, 40, 41, 74, 75)

43 Palkkatuki oppisopimukseen (URA-koodit 51, 58, 55, 56, 68, 87, 88, 89)

44 Ei työsuhteiset (URA-koodit 64, 70, 71)

45 Muut (koodit 61, 62, 65, 73) sisältää mm. sijaisuudet osa-aikaisallilla

46 Yksityinen työnantaja (pl. yritys), yhteisö tms.

tyisen sektorin yhteisöjen tukijaksoilla. Muissa yhteisöissä 5–10 kertaa sijoitettuna on ollut 17,8 prosenttia kaikista ko. sektorilla sijoitettuna olleista. Kuntasektorilla vastaava osuus on 12,9 prosenttia.

Taulukko 15. Palkkatuella sijoitetut sektoreittain osallistumiskertojen mukaan.

Osallistumiskerrat	Valtio		Kunta		Yritys		Muu yhteisö	
	Lukumäärä	%-osuus	Lukumäärä	%-osuus	Lukumäärä	%-osuus	Lukumäärä	%-osuus
1	147	54,0	597	36,8	549	41,4	610	28,5
2	81	29,8	405	24,9	362	27,3	512	23,9
3	28	10,3	262	16,1	175	13,2	370	17,3
4	6	2,2	147	9,1	119	9,0	248	11,6
5–10	10	3,7	209	12,9	120	9,0	380	17,8
yli 10	0	0	4	0,2	1	0,1	19	0,9
Yhteensä	272	100,0	1 624	100,0	1 326	100,0	2 139	100,0

Kun tarkastellaan sijoitusten yhteenlaskettua kestoä henkilöittäin, voidaan todeta, että palkkatukijaksojen yhteenlasketut kestot ovat vaikeasti työllistyvillä hyvinkin pitkiä. Noin kolmanneksella (33,6 %) palkkatuella työskennelleistä on sijoitusjaksojen yhteenlaskettu kesto 201–370 päivää, lähes viidesosalla (18,1 %) 371–550 päivää ja neljäsosalla yli 551 päivää. Muiden tukilajien osalta jaksot ovat tyypillisesti paljon lyhyempiä.

Taulukko 16. Sijoitusjaksojen henkilöittäin yhteenlaskettu kesto sijoituslajeittain.

Kesto yhteensä (pv)	Palkkatuettu työ		Oppisopimustyö		Ei-työsuhteinen työ		Muut	
	Lukumäärä	%-osuus	Lukumäärä	%-osuus	Lukumäärä	%-osuus	Lukumäärä	%-osuus
1–100	187	6,0	1	1,6	720	40,4	11	5,7
101–200	559	18,0	8	13,1	520	29,1	88	45,4
201–370	1 042	33,6	15	24,6	414	23,2	83	42,8
371–550	561	18,1	6	9,8	109	6,1	8	4,1
551+	756	24,3	31	50,8	21	1,2	4	2,1
Yhteensä	3 105	100,0	61	100,0	1 784	100,0	194	100,0

Työvoimakoulutus

Työvoimapolitiittinen aikuiskoulutus eli työvoimakoulutus on työ- ja elinkeinohallinnon rahoittamaa koulutusta. Se on ensi sijassa suunniteltu työttömille työnhakijoille sekä työttömyysuhan alaisille henkilöille. Koulutus on pääasiassa ammatillista, mutta tämän lisäksi myös kielikoulutusta, maahanmuuttajakoulutusta, työnhakuun tai työelämään ohjaavaa koulutusta ja yrittäjäkoulutusta.

Otoksesta 33,3 prosenttia on osallistunut johonkin koulutukseen vähintään kerran. Yhden kerran osallistuneita on 19,7 prosenttia, kaksi kertaa osallistuneita 7,6 prosenttia ja kolme kertaa osallistuneita enää 3,0 prosenttia. Neljä tai 5–10 kertaa osallistuneita on kumpiakin ainoastaan yhden prosenttiyksikön verran. Toistuva osallistuminen työvoimakoulutukseen on siis selvästi vähäisempää kuin esimerkiksi palkkatukityön osalta. Otoksen työvoimakoulutuksista 94,8 prosenttia on suoritettu loppuun.

Ennen 500 päivän kertymää yleisimmin vaikeasti työllistyvät ovat olleet ammatillisessa koulutuksessa⁴⁷ (40,3 %), mutta myös ohjaavan koulutuksen osuus on lähes yhtä suuri (37,6 %). Ohjaavan koulutuksen pääluokkataso (X71) käsittää työn ja koulutuksen hakuun sekä työelämävalmiuksien kehittämiseen painottavia koulutus-tyyppejä. Kun tarkastellaan koulutustyyppien jakaumaa 500 päivän täyttymisen jälkeisillä ajanjaksoilla, nousee tämän ohjaavan koulutuksen osuus kaikista koulutuksista lähes 10 prosenttiyksiköllä (46,4 %). Kaikkien muiden koulutustyyppien osuus laskee.

Taulukko 17. Työvoimakoulutukseen osallistuneet ennen ja jälkeen 500 päivän kertymän työvoimakoulutuksen tyyppin mukaan.

Koulutuksen tyyppi	Ajankohta suhteessa 500 pv kertymään			
	Ennen		Jälkeen	
	Lukumäärä	%-osuus	Lukumäärä	%-osuus
Ammatillinen koulutus	1 239	40,3	297	38,6
Kielikoulutus	14	0,5	1	0,1
Maahanmuuttajakoulutukset	338	11	56	7,3
Ohjaava koulutus	1 156	37,6	357	46,4
Tietotekniikkakoulutus	196	6,4	21	2,7
Yrittäjäkoulutus	132	4,3	37	4,8
Yhteensä	3 075	100,0	769	100,0

Työvoimakoulutusjaksojen pituus on muihin työvoimapolitiisiin toimenpiteisiin verrattuna lyhytkestoisempaa. Lähes kaksi kolmannelta (62,1 %) koulutukseen osallistuneista on ollut koulutuksessa yhteensä alle 100 päivän ajan, ja enää 23,4 prosenttia 101–200 päivän ajan. 201–370 päivän ajan työvoimakoulutuksessa on ollut 11 prosenttia ja yli 371 päivää 3,5 prosenttia.

⁴⁷ URA:ssa samasta koulutuksesta on asiakkaan tiedoissa monta eri merkintää, mikäli sama työvoimakoulutus valmentaa useampaan kuin yhteen ammattiin. Näiden koulutusten yhdistämiseksi on kunkin asiakkaan kohdalla yhdistetty samana viiteajankohtana alkaneet koulutustiedot yhdeksi sillä oletuksella, että henkilö ei ole aloittanut eri ammatteihin valmentavaa koulutusta samana päivänä.

Taulukko 18. Työvoimakoulutukseen osallistuneet kaikkien koulutusten yhteenlasketun keston mukaan.

Kesto yhteensä (pv)	Työvoimakoulutukseen osallistuneet	
	Lukumäärä	%-osuus
1–100	1 344	62,1
101–200	506	23,4
201–370	237	11,0
371–550	60	2,8
551+	16	0,7
Yhteensä	2 163	100,0

Työvoimakoulutukseen osallistuminen näyttäisi korreloivan sen kanssa, miten usein henkilö on ollut palkkatuetussa työssä ($r^2=0,038$, $p<0,05$). Tilastollinen merkitsevyys on kuitenkin aineiston perusteella todettavissa ainoastaan sen suhteen, onko henkilö ollut sekä sijoitettuna että työvoimakoulutuksessa vähintään kerran. Alle 60-vuotiaiden osallistumiskertoja tarkasteltaessa voidaan huomata, että 65,9 prosenttia niistä otoksen 1900 henkilöistä, jotka eivät ole olleet kertaakaan sijoitettuna, eivät ole myöskään osallistuneet työvoimapolitiittiseen koulutukseen.

Vuorottelutyöpaikkaan sijoitetut

Vuorotteluvapaalla tarkoitetaan järjestelyä, jossa työntekijä työnantajansa kanssa tekemänsä vuorottelusopimuksen mukaisesti määräaikaaisesti vapautetaan palvelussuhteeseen kuuluvien tehtävien suorittamisesta ja jossa työnantaja samalla sitoutuu vastaavaksi ajaksi palkkaamaan TE-toimistossa työttömänä työnhakijana olevan henkilön (=vuorottelupaikkaan työllistetty). Vain 1,5 prosenttia (108 henkilöä) otoksesta ollut sijoitettuna vuorottelutyöpaikassa vähintään kerran. Vuorottelupaikkaan työllistämisen rooli on työllistämistoimenpiteenä pieni, mutta kuitenkin toistuva osallistuminen on yleistä. Näistä 25,9 prosenttia ollut sijoitettuna kerran, 2-4 kertaa 51 % ja yli viisi kertaa 26,8 prosenttia.

Vuorottelutyöpaikkojen osalta sijoitusjaksot ovat lain salliman pidemmän enimmäisajan johdosta palkkatukijaksoja pidempiä. Lähes puolella (43,5 %) vuorottelupaikassa sijoitettuna olleista sijoitusjaksojen pituudeksi on kertynyt yhteensä yli 550 päivää. Lyhyitä, 1–100 päivän yhteenlaskettuja jaksoja on vähemmän, vain 10,2 prosentilla.

Taulukko 19. Vuorottelutyöpaikkaan sijoitetut henkilöittäin yhteenlasketun heston mukaan.

Kesto yhteensä (pv)	Vuorottelupaikkaan sijoitetut	
	Lukumäärä	%-osuus
1–100	11	10,2
101–200	16	14,8
201–370	22	20,4
371–550	12	11,1
551+	47	43,5
Yhteensä	108	100,0

Ammatillisen kuntoutuksen palvelut

Ammatillisen kuntoutuksen palvelut on suunnattu henkilöille, joiden työ- ja toimintakyky on heikentynyt vamman tai sairauden seurauksena. Ammatillisessa kuntoutuksessa kartoitetaan, minkälainen työ tai koulutus sopii asiakkaalle, onko asiakkaalla mahdollisuus jatkaa työssään vai pitäisikö harkita ammatin vaihtoa, mitä apua henkilön on mahdollisuus saada sekä mikä on asiakkaalle oikea kuntoutustaho. 14 prosenttia vaikeasti työllistyvien tarkastelujoukosta on ollut jossakin ammatillisen kuntoutuksen palvelussa vähintään kerran.

Ammatilliseen kuntoutukseen liittyy monia erilaisia palveluita, joista yksi on *työkunnan arviointi*. Terveystilan ja työkunnan selvitys on fyysisen ja psyykkisen terveystilan, työ- ja toimintakunnan sekä kuntoutusmahdollisuuksien kartoitus ja arviointi, joka voidaan toteuttaa myös eläkemahdollisuuksien selvityksenä. Terveystilan ja työkunnan selvitys voi sisältää myös erikoislääkärin konsultaatioita. Työkunnan arviointi on tehty vähintään kerran 6,2 prosentille otoksesta. 30 prosentilla viimeisin työkunnan arviointi on tehty vuoden sisällä ennen 500 päivän kertymäajankohtaa.

Työkokeilussa työpaikalla selvitetään asiakkaan soveltuvuutta työhön tai ammattiin ja koulutus- ja työvaihtoehtoja. Työkokeilu voidaan järjestää esim. valtion virastossa, kunnan/ kuntayhtymän tehtävissä, yhteisön tai säätiön työtehtävissä tai yrityksessä. Työkokeiluun osallistuva ei ole työsuhteessa työkokeilupaikan järjestäjään eikä työ- ja elinkeinotoimistoon. 5,2 % ollut työkokeilussa vähintään kerran. Työkokeilut ovat tyypillisesti esimerkiksi palkkatuella sijoituksia lyhyempiä⁴⁸, mikä näkyy myös kokeilujaksojen yhteenlasketuissa kestoissa. 366 työkokeiluun osallistuneesta 57,1 prosentilla jaksojen yhteenlaskettu kesto on alle 100 päivää, kolmanneksella (33,3 %) 101–200 päivää ja jäljelle jäävällä 9,5 prosentilla 201 päivää tai enemmän.

48 Enimmäiskesto 6 kk saman järjestäjän palveluissa

Taulukko 20. Työkokeilussa olleet kokeilujaksojen henkilöittäin yhteenlasketun keston mukaan.

Kesto yhteensä (pv)	Työkokeilussa olleet	
	Lukumäärä	%-osuus
1–100	209	57,1
101–200	122	33,3
201–370	29	7,9
371–550	6	1,6
551+	0	0
Yhteensä	366	100,0

Työhönvalmennuksen tavoitteena on tukea ja varmistaa asiakkaan sijoittuminen valmennussopimukseen kirjatun tavoitteen mukaisesti palkkatyöhön avoimille työmarkkinoille. Työhönvalmennuksella edistetään urasuunnitelman mukaisten toimenpiteiden käynnistymistä ja varmistetaan asiakkaan eteneminen kohti palkkatyötä. Työhönvalmennusjaksoon sisältyvä työllistymisprosessi voi sisältää työvoimapoliittisina toimenpiteinä työharjoittelua tai työhönvalmennusta. Tämän jälkeen saattaa olla käytettävissä palkkatukea asiakkaan työllistymisen varmistamiseksi. Vain 1,6 prosenttia on ollut työhönvalmennuksessa vähintään kerran (n 117).

5.1.5 Työllistyminen palveluiden ja toimenpiteiden jälkeen

Palveluiden ja toimenpiteiden työllistämisaikutuksen todentaminen ei ole yksiselitteistä, sillä kuten edellä työllistymisen esteitä käsittelevässä luvussa esitettiin, arvioinnin kohteena olevien palveluiden ja työvoimapoliittisten toimenpiteiden lisäksi myös monet sellaiset tekijät, jotka eivät ole todennettavissa URA-järjestelmässä olevien tietojen kautta, vaikuttavat työllistymiseen. Siten palveluiden ja toimenpiteiden vaikutuksia ei voida suoraan päätellä siitä, onko työllistymistavoite toteutunut tiettyjen toimenpiteiden jälkeen. Tämä on todettu myös aikaisemmassa tutkimuksessa, jossa merkittävimmäksi työllistymistä edistäväksi tekijäksi on nostettu se, että palvelut onnistutaa kohdentamaan oikein. Vaikuttavuustarkastelussa on tehty katsaus siihen, missä määrin osallistumiskerrat eri palveluiden ja toimenpiteiden piiriin on johtanut työllistymiseen ja missä määrin työnhaku on jatkunut. Tämän lisäksi keskeistä on ollut kerätä eri tahojen näkemyksiä siitä, millaiset palvelut, missä vaiheessa ja millä tavalla kohdennettuna ovat tehokkaimpia nimenomaan vaikeasti työllistyvien kohdalla.

URA-aineiston perusteella on voitu tarkastella palveluiden ja toimenpiteiden vaikuttavuutta vertailemalla niitä, joiden työnhaun tiedetään päättyneen työllistymisen vuoksi niihin, joiden työnhaku ei ole päättynyt. Tässä URA-aineisto on jaoteltu kahdeksi vertailtavaksi osajoukoksi työnhaun päättymisen syyn perusteella. Niillä, joilla poiminta-ajankohtana ei ole ollut URA-merkintää työnhaun

päättymisestä, on luokiteltu vaikuttavuustarkastelua varten joukkoon 'työnhaku jatkuu'. Näitä henkilöitä on 26,1 prosenttia otoksesta. Otokseen poimitut asiakkaat ovat olleet työttömiä tai toimenpiteessä vuonna 2009, jolloin työnhaun päättyminen on tarkoittanut työttömän henkilön tilanteessa samalla oletettavasti myös työttömyyden päättymistä. Epävarmuustekijän tarkasteluun aiheuttaa kuitenkin se, että osa heistä on saattanut työllistyä työnhaun ollessa vielä voimassa, ja jättänyt ilmoittamatta tästä TE-toimistoon. Samoin on mahdollista, että työnhaku on jätetty voimassaolevaksi työllistymisestä huolimatta. 'Työnhaku jatkuu'-joukkoon on lisäksi otettu mukaan 'työllisyystoimenpitein sijoitetut' (1,4 %) sekä 'työvoimakoulutuksen aloittaneet' (0,3 %).

Niitä, joiden voidaan URA-aineiston perusteella todeta työllistyneen, on aineistossa suhteellisen vähän, yhteensä 10,5 prosenttia. Näitä, joita vaikuttavuustarkastelussa kutsutaan 'työllistyneiden' joukoksi, ovat 'itse työpaikan saaneet' (7,9 %) sekä yleisille työmarkkinoille 'välitetyt' (2,6 %).

Vaikuttavuustarkastelun ulkopuolelle on jätetty tässä ne, joilla URA-tietojen mukaan työnhaun päättymisen syy on 'ei ole uusiutunut työnhakuaan'. Näitä henkilöitä on koko otoksesta noin puolet (51,3 %). Joukko on jätetty tarkastelun ulkopuolelle, sillä työnhaun uusimatta jättäminen ei automaattisesti tarkoita, että henkilö olisi työllistynyt. Asiakkaan täytyy itse uudistaa työnhakunsa tietyin väliajoin, ja toimistoon ilmoittautumatta jättäminen katkaisee työnhaun, vaikka asiakas olisi edelleen työttömänä. Työnhaun uusimatta jättäneiden lisäksi myös 'työvoiman ulkopuolelle siirtyneet' (6,5 %) ja 'työttömyyseläkkeelle siirtyneet' (0,7 %) sekä 'muun koulutuksen aloittaneet' (1,3 %) on jätetty vaikuttavuustarkastelun ulkopuolelle, sillä kiinnostuksen kohteena on ollut tarkastella työllistymistä avoimille työmarkkinoille.

Koko otoksen jakauma työnhaun päättymisen syyn suhteen on eritelty alla olevassa taulukossa 21. Kokonaisuudessaan vaikuttavuustarkasteluun on siis kaiken kaikkiaan otettu mukaan 38,3 prosenttia koko otoksesta (n 2713). Tarkastelu ei huomioi sitä, kuinka pitkä aika on kunkin yksittäisen toimenpiteen päättymisestä. Tämän kuitenkin voidaan osaltaan olettaa vaikuttavan henkilön työllistymiseen, sillä mitä pidempi aika kuluu, sitä todennäköisemmin henkilö on työllistynyt tai jokin muu pysyvä ratkaisu on löytynyt.⁴⁹

49 Esim. Ahon ja Koposen (2008) mukaan yli puolet työttömyyskausista päätyy työllistymiseen, olivatpa ne miten pitkiä tahansa.

Taulukko 21. Vaikeasti työllistyvät työnhaun päättymisen syyn mukaan.

	Työnhakutilanne	Työnhaun päättymisen syy	Lukumäärä	%-osuus
Osajoukko vaikuttavuustar-kastelussa	Työnhaku jatkuu	Ei merkintää työnhaun päättymisestä	1 850	26,1
		Aloittanut työvoimakoulutuksen	23	0,3
		Sijoitettu työllisyystoimenpitein	100	1,4
	Työllistyneet	Saanut itse työpaikan	557	7,9
		Välitetty	183	2,6
Vaikuttavuus-tarkastelun ulkopuolelle jäävät	Työnhaku päät-tynyt muusta syystä	Ei ole uusinut työnhakuaan	3 636	51,3
		Siirtynyt työvoiman ulkopuolelle	464	6,5
		Siirtynyt työttömyyseläkkeelle	48	0,7
		Aloittanut muun kuin työvoimakoulutuksen	93	1,3
		Siirtynyt työhön/työnhakuun EU/ETA-valtioon	1	0,0
		Lomautus/lyhennetty työviikko päättynyt	31	0,4
		Muu syy	108	1,5
Yhteensä			7 094	100,0

URA-aineiston perusteella voidaan todeta monia jo useissa aikaisemmissakin tutkimuksissa todettuja henkilöiden työllistymisen esteisiin liittyviä tekijöitä. Ensinäkin työllistymisen edellytykset liittyvät usein suoraan henkilön ikään. Mitä vanhemmasta henkilöstä on kyse, sitä epätodennäköisempää on myös työllistyminen. Kun tarkastelusta poistetaan yli 60-vuotiaat henkilöt, voidaan havaita, että työllistyneiden keskuudessa alle 40-vuotiaiden ikäluokat ovat huomattavasti suurempia kuitenkin edelleen työnhaussa olleiden joukossa.

Taulukko 22. Työnhakutilanne ikäluokittain.

			Työnhakutilanne		Yhteensä
			Työnhaku jatkuu	Työllistynyt	
Ikäluokka	alle 25	Lukumäärä	22	50	72
		%-osuus	30,6	69,4	100,0
	25–29	Lukumäärä	51	60	111
		%-osuus	45,9	54,1	100,0
	30–34	Lukumäärä	87	81	168
		%-osuus	51,8	48,2	100,0
	35–39	Lukumäärä	122	87	209
		%-osuus	58,4	41,6	100,0
	40–44	Lukumäärä	196	86	282
		%-osuus	69,5	30,5	100,0
	45–49	Lukumäärä	207	120	327
		%-osuus	63,3	36,7	100,0
	50–54	Lukumäärä	257	101	358
		%-osuus	71,8	28,2	100,0
	55–59	Lukumäärä	287	95	382
		%-osuus	75,1	24,9	100,0

$\chi^2(7, N = 1909) = 98,490^a, p < .001$

Sen sijaan koulutusasteen yhteys työllistymiseen voidaan aineiston perusteella todeta vain suuntaa-antavasti. Aineisto antaa viitteitä siitä, että korkeakoulu- ja tutkijatason koulutuksen omaavat henkilöt työllistyvät suhteellisesti useammin, mutta toisaalta alimman korkea-asteen koulutuksen omaavat ovat työllistyneet keskias-teen koulutuksen saaneita paremmin.

Taulukko 23. Työnhakutilanne koulutusasteen mukaan.

			Työnhakutilanne		Yhteensä
			Työnhaku jatkuu	Työllistynyt	
Koulutusaste	Perusaste	Lukumäärä	354	169	523
		%-osuus	67,7	32,3	100,0
	Keskiaste	Lukumäärä	618	360	978
		%-osuus	63,2	36,8	100,0
	Alin korkea-aste	Lukumäärä	130	62	192
		%-osuus	67,7	32,3	100,0
	Korkeakouluaste ja tutkijakoulutus	Lukumäärä	110	82	192
		%-osuus	57,3	42,7	100,0
	Tuntematon	Lukumäärä	17	7	24
		%-osuus	70,8	29,2	100,0

$\chi^2(4, N = 1909) = 8,667^a, p < .10$

Sukupuolella näyttäisi olevan erittäin merkittävä vaikutus työllistymiseen. Miehistä 44,4 prosenttia on työllistynyt, kun vastaava luku naisten keskuudessa on vain 28,3 prosenttia⁵⁰. Myös terveydellisen rajoitteen⁵¹ osalta on työllistyneiden ja edelleen työnhaussa olleiden välillä jonkin verran eroa. Terveydellisesti rajoittuneista on työllistynyt 21,8 prosenttia ja vastaavasti niistä, joilla terveydellistä rajoitetta ei ole, on työllistyneitä 40,9 prosenttia.

Taulukko 24. Työnhakutilanne terveydellisen rajoitteen mukaan.

			Työnhakutilanne		Yhteensä
			Työnhaku jatkuu	Työllistynyt	
Terveydellinen rajoite	Ei	Lukumäärä	816	565	1 381
		%-osuus	59,1	40,9	100,0
	On	Lukumäärä	413	115	528
		%-osuus	78,2	21,8	100,0

$\chi^2(1, N = 1909) = 60,967^a, p < .001$

X

Jo aiemmissa tutkimuksissa on voitu todeta⁵², että toistuva osallistuminen toimenpiteisiin on erittäin yleistä, kuten myös edellä palveluprosessitarkastelussa todettiin. Alla olevassa taulukossa on tarkasteltu kaikkien työvoimapolitiittisten toimenpiteiden⁵³ yhteenlaskettua kestoa ja lukumäärää. Niistä, jotka eivät ole olleet missään toimenpiteissä, on tarkastelujakson päättyessä edelleen työnhaussa ollut 42,7 prosenttia ja työllistyneitä 57,3 prosenttia. Työllistyneiden osuus laskee osallistumiskertojen lisääntyessä. Esimerkiksi 5–10 kertaa toimenpiteisiin osallistuneista 79,5 prosenttia on edelleen työttömänä ja vain 20,5 prosenttia on työllistynyt.

50 $\chi^2(1, N = 1909) = 53,459^a, p < .001$

51 Virkailijan merkitsemä

52 mm. Aho ja Koponen 2007; Aho & Koponen 2008

53 Sijoitukset, harjoittelut ja valmennukset, sijoitukset vuorottelutyöpaikkaan, työvoimakoulutus

Taulukko 25. Työnhakutilanne suhteessa osallistumiskertoihin työvoimapolitiisissa toimenpiteissä.

			Työnhakutilanne		Yhteensä
			Työnhaku jatkuu	Työllistynyt	
Osallistumiskerrat työvoimapolitiisiin toimenpiteisiin	0	Lukumäärä	129	173	302
		%-osuus	42,7	57,3	100,0
	1	Lukumäärä	134	115	249
		%-osuus	53,8	46,2	100,0
	2	Lukumäärä	152	119	271
		%-osuus	56,1	43,9	100,0
	3	Lukumäärä	163	92	255
		%-osuus	63,9	36,1	100,0
	4	Lukumäärä	169	65	234
		%-osuus	72,2	27,8	100,0
	5–10	Lukumäärä	431	111	542
		%-osuus	79,5	20,5	100,0
	yli 10	Lukumäärä	51	5	56
		%-osuus	91,1	8,9	100,0

$\chi^2(5, N = 1909) = 159,928^a$, $p < .001$

Tarkasteltaessa toimenpiteiden yhteenlaskettua kestoja suhteessa työnhakutilanteeseen, voidaan todeta sama kuin osallistumiskertojenkin suhteen. Eli osallistuminen toimenpiteisiin vaikuttaa työllistymiseen tuloksellisesti tiettyyn pisteeseen saakka. Mitä enemmän työttömyys pitkittyy ja osallistumiskertojen määrä ja kesto kasvavat, sitä pienemmäksi myös työllistymisen todennäköisyys laskee. Henkilöistä, joilla yhteenlaskettu osallistumisaika työvoimapolitiisiin toimenpiteisiin on alle kolme tai 3–6 kuukautta, on työllistynyt liki puolet. Vastaavasti niiden joukossa, joilla yhteenlaskettu kesto toimenpiteissä on 6–12 kuukautta, on työllistyneitä 37,2 prosenttia, 1–2 vuotta toimenpiteissä olleissa 27,0 prosenttia ja 2–3 vuotta olleissa enää 11,5 prosenttia.

Taulukko 26. Työnhakutilanne suhteessa työvoimapolitiittisten toimenpiteiden henkilöittäin yhteenlaskettuun kestoan.

			Työnhakutilanne		Yhteensä
			Työnhaku jatkuu	Työllistynyt	
Työvoima- politiittisten toimenpiteiden yhteenlaskettu kesto	alle 3 kk	Lukumäärä	75	62	137
		%-osuus	54,7	45,3	100,0
	3–6 kk	Lukumäärä	84	84	168
		%-osuus	50,0	50,0	100,0
	6–12 kk	Lukumäärä	241	143	384
		%-osuus	62,8	37,2	100,0
	1–2 v	Lukumäärä	436	161	597
		%-osuus	73,0	27,0	100,0
	2–3 v	Lukumäärä	201	26	227
		%-osuus	88,5	11,5	100,0
	yli 3 v	Lukumäärä	60	20	80
		%-osuus	75,0	25,0	100,0

$\chi^2(5, N = 1593) = 94,546^a, p < .001$

Tarkasteltaessa yksittäisiä toimenpidetyyppejä tarkemmin suhteessa työllistymiseen, näyttäytyy sijoitus vuorottelupaikkaan muihin työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin verrattuna vaikuttavalta siitakin huolimatta, että sen kokonaisvolyymi on muita toimenpiteitä alhaisempi vaikeasti työllistyvien kohderyhmässä. Seuraavassa taulukossa esitetyn mukaisesti voidaan todeta, että vuorottelutyöhön osallistuneet työllistyvät selvästi useammin, kuin muissa toimenpiteissä olleet. Vuorottelutyössä yhden jakson olleista on sittemmin työllistyneitä 78,6 prosenttia, kun vastaava luku palkkatukityössä olleista on 45,4 prosenttia. Osallistumiskertojen lisääntytyä työllistymisprosentti laskee jyrkästi palkkatuetussa työssä olleiden osalta, mutta ei vuorottelutyössä olleiden keskuudessa. Työvoimakoulutusten osallistumiskerroilla ei voida tämän aineiston perusteella todeta olevan yhteyttä työllistyvyyden kanssa.

Taulukko 27. Työllistyneiden osuus toimenpidetyypeittäin työvoimapolitiisiin toimenpiteisiin osallistumisen mukaan.

			Työllistyneiden osuus toimenpidetyypeittäin		
			Palkkatuki*	Vuorottelutyö**	Työvoima-koulutus***
Osallistumis-kerrat	0	Lukumäärä	273	648	403
		%-osuus	54,8	34,8	37,1
	1	Lukumäärä	128	11	159
		%-osuus	45,4	78,6	33,8
	2	Lukumäärä	100	3	78
		%-osuus	37,3	60,0	36,3
	3	Lukumäärä	74	6	28
		%-osuus	28,6	85,7	34,6
	4	Lukumäärä	45	5	7
		%-osuus	23,9	83,3	28,0
	5–10	Lukumäärä	59	5	5
		%-osuus	15,2	41,7	16,7
	Yli 10	Lukumäärä	1	2	0
		%-osuus	4,0	100,0	0,0
	Yhteensä	Lukumäärä	680	680	680
		%-osuus	35,6	35,6	35,6

* $\chi^2(6, N = 1909) = 190,783^a$, $p < .001$

** $\chi^2(6, N = 1909) = 30,551^a$, $p < .001$

*** $\chi^2(6, N = 1909) = 7,625^a$, $p < ns$.

5.2 Palveluprosessien suunnittelu virkailijoiden näkökulmasta

5.2.1 Palvelutarpeiden muuttuminen työttömyyden edetessä

Vaikeasti työllistyvien tilannetta tutkittaessa yksi olennainen kysymys liittyy siihen, miten työttömyyden edetessä muuttuviin palvelutarpeisiin osataan työvoimaviranomaisten taholla vastata. URA-aineiston analyysin perusteella korostuu työttömyyden edetessä erityisesti työelämään valmentavien palveluiden kuten myös yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa tarjottavien palveluiden tarve.

Haastateltujen virkailijoiden mukaan työttömyyden alkuvaiheessa on tyypillistä, että palvelutarjonta on luonteeltaan tiedottavaa, ja asiakas hoitaa työnhaun hyvin itsenäisesti ja usein sähköisiä kanavia käyttäen. Haastatteluissa kävi ilmi, että asiakkaiden tilannetta aletaan selvittää usein tarkemmin työttömyyden pitkittyessä, jolloin monet tässä tutkimuksessa aiemmin mainitut työllistymisen esteet alkavat käydä ilmi. Virkailijat olivatkin yksimielisiä siitä, että todelliset työllistymisen esteet tulisi tunnistaa paljon aikaisemmassa vaiheessa. Tämä vaatisi henkilökohtaista

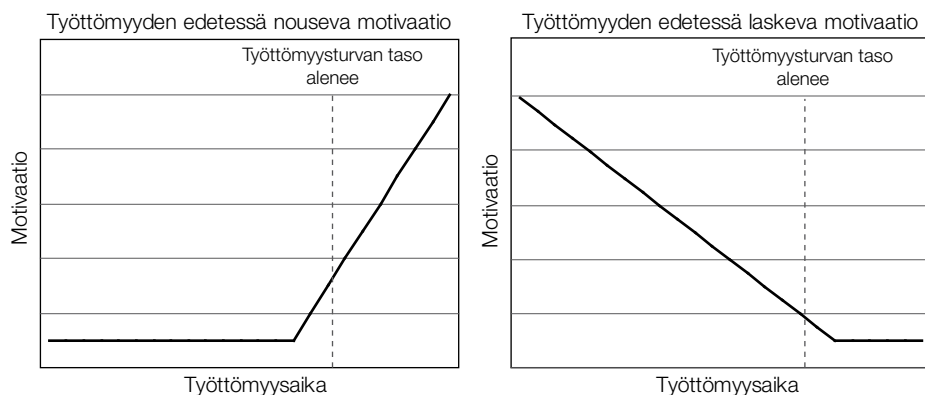
palvelua esimerkiksi nykyisin yhä enemmän etenkin nuorten keskuudessa yleistyvän sähköisen asioinnin sijaan. Virkailijat kuitenkin tuovat esille asian kääntöpuolen erityishuomiota tarvitsevien asiakkaiden osalta, sillä ilman henkilökohtaista kohtaamista on asiakaslähtöistä palveluprosessia mahdoton suunnitella. Suuremmilla paikkakunnilla riskinä on myös asiakkaan ”hukkuminen massaan”. Tähän liittyen ongelmalliseksi nousee se, että asiakas saattaa asioida jokaisella kerralla eri virkailijalla, jolloin palveluketju muodostuu hyvin rikkonaiseksi.

Tähän liittyen virkailijat kokevat ongelmalliseksi myös aiemmin käsitellyn kysymyksen URA-aineiston puutteellisuudesta työllistymistä hidastavien merkintöjen tekemisessä. Asiakasrekisteriin on nimittäin mahdotonta merkitä monia sellaisia arkaluonteisia tietoja, joita asiakas ei ole itse halunnut tuoda esiin, mutta joka selvästi ilmi tullessaan vaikuttaisi työllistymisprosessin suunnitteluun. Juuri nämä tekijät ovat kuitenkin monesti niitä, jotka ratkaisevat asiakkaan työllistymispotentialin sekä sen, mitä palveluita hänelle voidaan tai kannattaa ylipäänsä tarjota. Esimerkiksi alkoholiongelma saattaa olla tekijä, jota asiakas ei halua tuoda esiin, ja joka saattaa paljastua virkailijalle vasta hyvin pitkän ajan päästä. Tällaisten merkintöjen tekeminen järjestelmään on haasteellista.

Virkailijoiden mukaan asiakkaan oman motivaation kehittyminen työttömyyden edetessä on niin ikään tapauskohtaista. Motivaatiokysymys saattaa monessa tapauksessa nousta esiin vasta silloin kun työttömyyspäiväraha päättyy. Työttömyyden alkuvaiheessa monet työttömäksi jääneet saattavat tietoisesti olla etsimättä töitä tulotason ollessa vielä hyvä. Tämä näkyy etenkin rakennetyöttömyyden alueilla mas-sairtisanomisten jälkeen aloilla, joilla on hyvä irtisanomisen jälkeinen työttömyys-turva. Työttömyyspäivärahan passivoivaa vaikutusta pidetään ilmiönä ongelmallisenä kuitenkin siksi, että moni ehtii syrjäytyä aktiivisesta työhausta juuri tämän ajanjakson aikana, ja aktivoituminen työnhakuun näkyy vasta siinä vaiheessa, kun työttömyyspäivärahan päättyminen häämöttää. Näiden asiakkaiden kohdalla palveluihin ja toimenpiteisiin osallistuminen korostuu 500 päivän täyttymisen jälkeen.

Toisessa virkailijoiden esille tuomassa mallissa työnhakumotivaatio laskee tasaisesti työttömyyden edetessä. Tässä mallissa työnhakija on työhaun alkaessa erittäin motivoitunut ja myös itse aktiivinen työhaussa sekä palveluihin hakeutumisessa. Tässä mallissa motivaatio kuitenkin koko ajan laskee työttömyyden edetessä, kun usko omaan työnsaantiin alkaa työttömyyden pitkittyessä hiipua. Tämä vaikuttaa virkailijoiden mukaan merkittävästi myös palveluiden tarjoamiseen siten, ettei palveluntarjonta kasva työttömyyden edetessä, vaan tämän sijaan aktiivisuus palveluihin ja toimenpiteisiin laskee, mitä lähemmäs 500 päivän täyttymistä tullaan (ks. kuva 4).

Kuva 4. Työnhakumotivaation muuttuminen suhteessa työttömyyspäivärahan päättymiseen.



Virkailijoiden mukaan tyypillisin palveluprosessia kuvaava malli ylipäänsä työttömien työnhakijoiden osalta on kuitenkin se, että työttömyyden alkuvaiheessa työnhaku on varsin omatoimista. Moni asiakkaista nimittäin uskoo itse löytävänsä uuden työpaikan, eikä TE-toimiston apua katsota läheskään aina edes tarpeelliseksi. Jos tämä ei tuota tulosta, tehostetaan palvelua hiukan, ja työvoimaneuvon kanssa aletaan miettiä muita vaihtoehtoja esimerkiksi koulutuksen tai yritytöiden kautta. Suurin osa asiakkaista haluaa uskoa omatoimiseen työllistymiseen mahdollisimman pitkään, mikä voi kääntyä ongelmalliseksi siinä vaiheessa kun työttömyys pitkittyy. Asiakkaalla saattaa olla esimerkiksi omaan osaamiseen tai muihin työllistymisen estäviin ongelmiin, joita hän ei ole välttämättä osannut itse tunnistaa ja tiedostaa.

Kaiken kaikkiaan virkailijoiden haastatteluissa tuli ilmi se, että mitä pidemmälle työttömyys on ehtinyt edetä, sitä vaikeampi on julkisilla työvoimapalveluilla tehdä vaadittavia korjausliikkeitä. Siksi esimerkiksi juuri 500 päivän rajaa palvelutarpeen tehostamisen kannalta pidetään kohtuuttoman pitkänä, sillä monissa tapauksissa palveluja tulisi tehostaa jo tätä ennen.

5.2.2 Muuttuneeseen palvelutarpeeseen vastaaminen

Haastateltujen virkailijoiden mukaan palvelutarpeeseen vastaaminen on aina tapauskohtaista. Yleisenä pyrkimyksenä virkailijoiden keskuudessa on poimia palveluiden piiriin tehostetusti henkilöitä, joilla on todellista motivaatiota ja mahdollisuuksia työllistyä. Työttömyyden alkuvaiheessa ja 500 päivän kohdalla näitä poimintoja pyritään tehostamaan, vaikka todellisuudessa tähän väliin jäävä rako olisi kaikista kriittisin aika tunnistaa todelliset työttömyyden syyt. Tämä perustuu siihen, että aivan työttömyyden alussa, todellisia tarpeita on hankala tunnistaa ja 500

päivän tultua täyteen voi olla jo liian myöhäistä, kun asiakas on jo ehtinyt passivoitua työnhausta tai jopa kokonaan syrjäytyä työelämästä.

Haastattelujen mukaan muuttuneeseen palvelutarpeeseen vastaamista vaikeuttaa myös se, että joillain alueilla virkailijoiden on vaikea saada tietoa siitä, milloin esimerkiksi tietyt koulutukset tai muut palvelut – erityisesti ulkoisilta palveluntarjoajilta hankitut – ovat käytettävissä. Käytettävyyteen vaikuttaa muun muassa kilpailutukseen liittyvät haasteet, joita ovat usein kilpailutusaikataulun venyminen, rajoitetut ryhmäkoot ja pienillä paikkakunnilla erityisesti se, että riittävän kattavien palveluiden varmistamiseksi ei löydy riittävää asiakasvolyyymia. Tästä seuraa palveluprosessiin viivästymistä ja asiakkaan epätietoisuutta, mikä saattaa vaikuttaa asiakkaan motivaatiota laskevasti.

Asiakaslähtöisyydestä puhuttaessa työvoiman palvelukeskusten erot suhteessa TE-toimistojen tarjoamiin palveluihin nousivat myös erittäin vahvasti esille. Palvelukeskusten koetaan pystyvän palvelemaan erityisesti vaikeasti työllistyvien ryhmää paremmin siinä suhteessa, että palvelut ovat monipuolisempia. Esimerkiksi sosiaalityöntekijän läsnäolo auttaa selvittämään sellaisia työllistymistä edistäviä ongelmavyöntejä, jotka eivät välttämättä tulisi TE-toimiston palveluolosuhteissa lainkaan esille. Lisäksi ajanvarausperiaatteella varmistetaan, että asiointi tapahtuu aina samojen virkailijoiden kanssa, jolloin asiakkaan tilanteesta saadaan kokonaisvaltaisempi kuva, ja palvelut voidaan räätälöidä paremmin vastaamaan todellisia tarpeita.

Alueelliset erot elinkeino- sekä väestörakenteessa aiheuttavat lähtökohtaisen eron myös TE-toimistojen asiakaskunnan muodostumiselle, mikä vastaavasti vaikuttaa siihen, millaisia palveluita toimistossa voidaan tarjota. Yksi merkittävin tekijä on pienillä paikkakunnilla ja haja-asutusalueilla se, että palvelutarjonta ei ole määrällisesti niin kattavaa kuin suurimmissa väestökeskittymissä. Tämä heijastuu kehittämissaasteena erityisesti vaikeasti työllistyviin, sillä he tarvitsevat usein muihin töttömiin verrattuna paljon erikoistuneempia palveluita. Toisaalta verrattaessa suurten kaupunkien toimistoihin, joissa palvelutarjonta on kattavampaa ja helpommin saatavilla, on pienillä paikkakunnilla henkilökohtainen ohjaus usein kuitenkin tiiviimpää, kun asiakkaat tunnetaan paremmin.

Palvelutarjonnan oikea-aikaisuus on tärkeää myös erityisesti maahanmuuttajien kannalta. Kuitenkin erityisesti pienten paikkakuntien ongelmana nähdään se, että maahanmuuttajille ei ole tarjolla riittävää kielikoulutusta. Kielikoulutusta pidetään muutenkin riittämättömänä, sillä kurssit ovat usein liian lyhyitä, kurssikerrat hajaantuvat liian pitkälle ajanjaksolle eikä niissä opeteta työelämässä edellytettävää sanastoa. Syynä kielikoulutuksen heikkouteen nähdään se, että tasokokeiden vaatimukset eivät ole riittävällä tasolla. Tämä aiheuttaa sen, että kursista pääsee yhtäältä liian helposti läpi samalla kun kurssin kertaaminen on kiellettyä. Suuremmissa kaupungeissa on kattavampi ja monipuolisempi koulutustarjonta, mutta sekin on virkailijoiden kokemuksen mukaan tarpeeseen nähden riittämätöntä.

5.2.3 Vaikuttavien palveluprosessien suunnittelu ja kehittämistarpeet

URA-aineiston perusteella useat osallistumiset työllistymistä edistäviin toimenpiteisiin eivät paranna mahdollisuuksia sijoittua avoimille työmarkkinoille, vaan pikemminkin päinvastoin. Niiden joukossa, jotka ovat olleet tarkastelujakson päättyessä työttömänä, on osallistumiskertojen määrä paljon korkeampi kuin työllistyneillä. Virkailijat näkivät tähän kaikista loogisimpana selityksenä sen, että toistuvasti osallistuvat ovat usein niitä, jotka eivät muutenkaan työllistyi, mutta joiden työllistymisen todelliset esteet eivät ole tulleet palveluprosessin suunnittelussa esille. Toisin sanoen virkailijoiden näkemysten mukaan on palveluiden tarjoamisessa osittain ajaututtu tilanteeseen, jossa työllistymispotentiaalia omaamattomia henkilöitä pyritetään palvelusta tai toimenpiteestä toiseen. Tämä johtaa nimenomaan ilmiöön, jossa tietyn asiakasryhmän kohdalla osallistumiskertojen määrä alkaa nousta hyvin korkeaksi, ilman minkäänlaisia työllistymisnäköymiä.

Myös TE-toimiston virkailijoiden ryhmähaastattelujen perusteella palveluiden vaikuttavuuden kannalta oikea-aikaisuus sekä ylipäättään riittävän varhaiset toimenpiteet ovat avainasemassa. Toisin sanoen mitä pidemmälle palveluiden tarjoaminen ajoittuu, sitä enemmän asiakas passivoituu, ja sitä vaikeampaa on enää vaikuttaa työllistymiseen. Tällä hetkellä tilanne kuitenkin on pikemminkin se, että ennen 500 päivän täyttymistä tiedottavien palveluiden ja sähköisen asiointin palveluiden osuus korostuu, vaikka varhainen puuttuminen ja henkilökohtainen ohjaus olisivat monissa tapauksissa kaikista merkittävimpiä toimintatapoja.

Haastateltavat kertoivat, että henkilökohtainen ohjaus on juuri sen kannalta tärkeää, että palvelut voidaan kohdistaa oikein. Esimerkiksi työttömyyden edetessä erityisesti sosiaalipalveluiden tarve kasvaa, tai pikemminkin tarve huomataan vasta tässä vaiheessa. Siksi olisikin ensisijaisen tärkeää, että asiakas otettaisiin yhä tehostetummin palveluprosessin keskiöön yhä varhaisemmassa vaiheessa. Tällä hetkellä 500 päivän täyttymisen jälkeen on yleistä, että omia palveluita aletaan ketjuttaa vasta tässä vaiheessa. Joissain kunnissa on myös aloitettu esimerkiksi pitkäaikaisytyöttömien terveystarkastukset, jotka on sinänsä koettu hyödyllisiksi, mutta toisaalta monissa tapauksissa todelliset ongelmat ovat paljastuneet vasta siinä vaiheessa, kun monia muita palveluita ja toimenpiteitä on jo kokeiltu.

Ongelmana työttömyyden pitkittämisessä on myös se, että monet asiakkaat jäävät välityömarkkinoille ja erilaisiin työvoimapoliittisiin koulutuksiin niin sanotusti ”luuppiin pyörimään”. Monissa haastatteluissa toistui osin uusikin ilmiö liittyen siihen, että tietty asiakasryhmä, jolla on usein myös muita työllistymisen esteitä, kokevat työvoimapoliittisissa toimenpiteissä pysyttelemisen paljon turvallisempana avoimille työmarkkinoille hakeutumisen sijaan. Tähän ongelmaan on ainakin osittain voitu vaikuttaa sillä, että vuoden 2010 alusta myös työvoimapoliittiseen koulutukseen osallistuminen on vaikuttanut työttömyyspäivärahan enimmäispäivien kertymän laskemiseen. Silti näiden toimenpiteiden osalta merkittävänä ongelmana

pidetään sitä, että kun asiakkaat kokevat toimenpiteen päättävän työttömyyden, voi virkailijoiden kokemuksen mukaan toimenpiteeseen osallistuminen passivoida entisestään joidenkin asiakkaiden työnhakua.

Vaikuttava palveluketju syntyy virkailijoiden mukaan aina tapauskohtaisesti, ja siksi henkilökohtainen vuorovaikutus ja palvelusuhteen jatkuvuus ovat tärkeitä toimenpiteiden kohdentamisessa oikein. Tällä hetkellä virkailijoiden näkemysten mukaan vaikuttavimmat työllistymispolut voidaan suunnitella työvoiman palvelukeskuksissa, koska yhteistyö sosiaali- ja terveystoimen kanssa on mahdollista suoraan asiakasrajapinnassa. Kuten aikaisemmissakin luvuissa tuotiin esille, nähdään tähän liittyen erityisen suurena huolenaiheena sähköisen asiointin lisääminen. Tämä vaikuttaa erityisesti nuoriin, joiden keskuudessa sähköinen asiointi on muita yleisempää.

Työvoiman palvelukeskusten tarjoamat palvelut ovat erityisen tärkeitä erityisesti vaikeasti työllistyvien näkökulmasta, sillä monitahoiset ja TE-toimistoissa vaikeasti käsiteltävissä olevat ongelmat ovat nimenomaan valitettavan usein niitä työllistymistä estäviä todellisia syitä, jotka ulosmittaavat täysin palveluiden ja toimenpiteiden vaikuttavuuden. Siten, mikäli työvoimavirkailijoilla ei ole riittäviä näiden asioiden käsittelyyn, jäävät todelliset esteet usein joko kokonaan tunnistamatta tai ne huomataan liian myöhäisessä vaiheessa.

Siksi vaikuttavan palveluprosessin näkökulmasta hyvin tärkeää on tarkastella sitä miten asiakkaat ohjautuvat työvoiman palvelukeskusten palveluiden piiriin. Haastatteluiden perusteella ohjautumisprosessi on vielä hyvin epäyhtenäinen, ja tässä vaikuttavat hyvin paljon toimistokohtainen kulttuuri sekä yhteistyökäytännöt eri viranomaistoimijoiden välillä. Eräästä palvelukeskuksesta kerrottiin, että suurin osa heidän asiakkaista ohjataan sosiaalitoimiston kautta, kun taas toisissa toimitoissa kerrottiin, että sosiaalitoimiston puolelta ei ole tapana välittää palvelukeskusten palveluiden piiriin ketään.

Palveluiden vaikuttavuus on tapauskohtaista ja se vaihtelee eri ryhmillä paljonkin. Rakennetyöttömille vaikuttavaa on mm. uudelleenkoulutus, maahanmuuttajille taas ensisijaisesti kielikoulutus. Nuorten osalta vaikuttavimpia palveluprosesseja ovat työelämään ohjaavat palvelut ja työnhakuneuvonta. Myös URA-järjestelmään suunnitteilla olevaa palveluprosessin koontitulostusta, jossa virkailija pystyy yhdellä silmäyksellä katsomaan asiakkaan kokonaistilanteen ja palveluhistorian, pidetään hyvänä ja erittäin tarpeellisenä uudistuksena. Sen nähdään nopeuttavan asiakaspalvelua ja sen oletetaan tehostavan työntekoa.

Kaiken kaikkiaan palveluprosessit muodostuvat asiakkaan tarpeen mukaan, henkilökohtaisessa yhteistyössä ja erilaisia palveluita ja toimenpiteitä varioimalla. Palvelupolut saattavat olla todella pitkiä, mutta samanaikaisesti hyvin pienin askelin toteutettavia. Esimerkiksi niiden asiakkaiden kohdalla, joiden palveluprosessi aloitetaan kuntouttavista toimenpiteistä, on prosessin eteneminen hidasta, mutta taustalla – ainakin virkailijan näkökulmasta – on aina suunnitelmallinen polku. Erityisesti niissä tapauksissa, joissa ensisijaisena tavoitteena ei ole työllistyminen, vaan

sosiaalinen kuntoutus, kokonaisuutta ei voida useinkaan rakentaa heti. Usein matkan varrella ilmenee uusia haasteita, joita ei välttämättä heti alkuvaiheessa ole voitu huomata, ja juuri tämän vuoksi verkostoyhteistyön merkitys korostuu entisestään.

5.2.5 Palveluiden kehittämistarpeita

Haastateltujen virkailijoiden pääviesti on, ettei täysin uusille palveluille ole tarvetta, vaan olemassa olevien palveluiden tehostaminen olisi kaikkein tärkeintä. Tässä suhteessa merkittävimpänä kehittämiskohtana on virkailijoiden näkemysten mukaan se, että sosiaali- ja terveyspalvelut olisivat yhä helpommin hyödynnettävissä osana työ- ja elinkeinohallinnon luomaa palveluprosessia.

Mikäli uusia palveluita perustetaan, olisi eniten tarvetta esimerkiksi erityistukiryhmien perustamiselle. Virkailijoiden mielestä esimerkiksi aikaisemminkin työllistymisen esteinä mainitut velka-, päihde- tai elämänhallintaan liittyvät teemat ovat sellaisia, joihin TE-toimiston virkailijoiden on hankala vaikuttaa, ja siksi näiden ongelmien ratkaisemiseksi voitaisiin kehittää tukiryhmiä. Myös koulutusten osalta ongelmana on tällä hetkellä se, että erityishuomiota tarvitsevien asiakkaiden tarpeisiin ei pystytä vastaamaan. Tämä on johtanut siihen, että vaikeimmilta asiakkailta saattaa koulutuksiin pääsy estyä kokonaan. Tämä tarkoittaa etenkin pienillä paikkakunnilla sitä, että asiakkaina voi olla paljon sellaisia henkilöitä, joille ei ole tarjolla minkäänlaista sopivaa palvelua.

Sosiaalisten ongelmavyyhtien ratkaiseminen on TE-toimistoissa haastavaa myös virkailijoiden kaksoisroolin vuoksi. Työttömyysturvaoikeuden valvominen saattaa aiheuttaa tilanteita, jossa asiakas peittelee todellista tilannettaan, jolloin palveluprosesseja ei voida suunnitella kaikkein tehokkaimmalla ja vaikuttavimmalla tavalla. Myös palveluprosessien rakentaminen koetaan myös liian hitaana. Jo esimerkiksi päätös koulutukseen pääsemiseksi voi viedä kuukausia, ja mahdollisen kielteisen päätöksen jälkeen voi mennä jälleen jopa vuosi ennen kuin uutta vastaavaa koulutusta olisi tarjolla.

Julkisten työvoimapalveluiden ongelmakohdaksi tunnistettiin myös URA-järjestelmän puutteet. Konkreettisina palveluprosessia haittaavina tekijöinä järjestelmässä koetaan esimerkiksi liian pienet avokentät ja liitetiedostomahdollisuuden puuttuminen. Useat eri välilehdet eli niin sanotut ”kortit” hidastavat kirjaamista ja tiedon hakemista. Lisäksi järjestelmä ei hyödynnä sinne syötettyä tietoa riittävästi. Esimerkiksi palkkatukijaksoja suunniteltaessa virkailija joutuu laskemaan tukijaksojen kestot käsin, vaikka tiedot ovat periaatteessa valmiina URA-järjestelmässä, ja ohjelmoitavissa siten, että eri toimenpiteistä olisi saatavissa koontiraportit. Myös tietojen poispyyhkiytyminen koetaan ongelmana, sillä esimerkiksi vanhan työnhakusuunnitelman näkeminen voi olla etenkin työttömyyden pitkittyessä tärkeää.

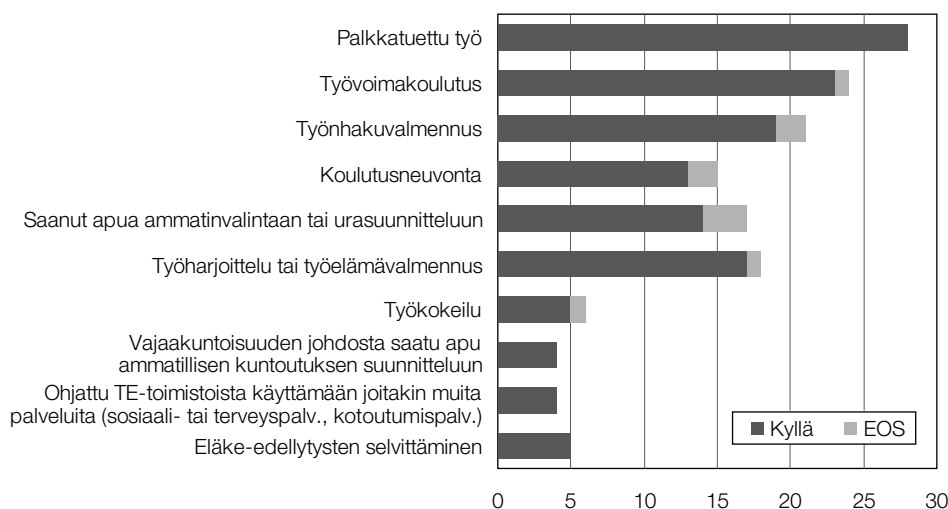
Taannoista ELY-uudistusta pidetään myös merkittäviä ongelmia työ- ja elinkeinohallinnossa aiheuttavana tekijänä ja TE-toimistojen virkailijat kokevat työnjaossa ja vastuualueissa vallitsevan edelleen suurta epätietoisuutta. Tämä ilmenee käytännön

työssä ohjauksen puutteena, kun ELY-keskuksista ei pystytty vastaamaan TE-toimistojen esittämiin tiedusteluihin.

5.3 Palvelut ja palveluprosessi asiakkaan näkökulmasta

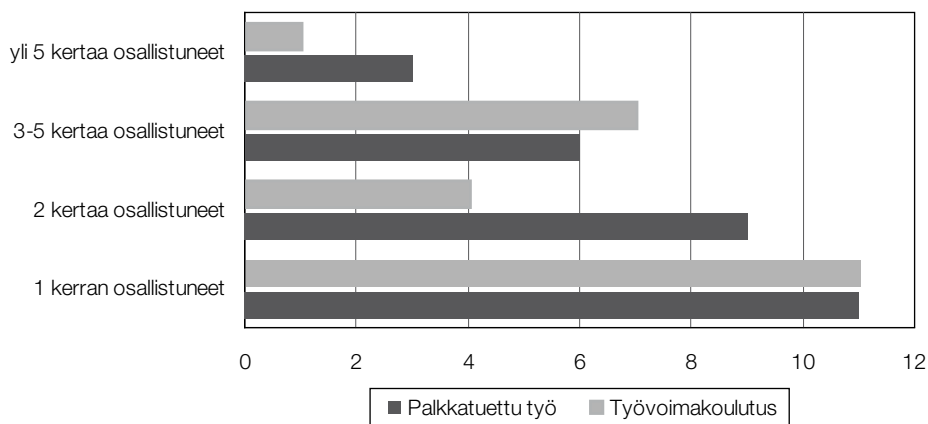
Haastatelluista vaikeasti työllistyvistä 27 ilmoitti olleensa viimeksi TE-toimiston ja kolme työvoiman palvelukeskuksen asiakkaana. Heidän osallistumisensa työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin sekä muihin palveluihin on esitetty alla olevassa kuvajassa. Haastateltavien otoksen poimintaperusteena oli se, että henkilöt olivat olleet poikkileikkausajankohtana 1.12.2009 palkkatuetussa työssä korkeimmalla korotetulla palkkatuella. Kaksi henkilöä ei haastattelutilanteessa muistanut varmasti, olivatko he olleet tukityössä. Valtaosa haastatelluista oli ollut palkkatuetun työn lisäksi työvoimakoulutuksessa. Myös työnhakuvalmennuksessa oli ollut kaksi kolmasosaa. Myös työharjoitteluun, työelämävalmennukseen ja koulutusneuvontaan oli osallistunut noin puolet. Muiden palveluiden piirissä on oltu satunnaisemmin.

Kuva 5. Haastateltujen osallistuminen julkisiin työvoimapalveluihin ja työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin.



Haastateltavista kolmasosa oli osallistunut palkkatuettuun työhön vain kerran. Sama määrä oli sellaisia henkilöitä, jotka ovat osallistuneet vain yhteen työvoimakoulutukseen. Toistuva osallistuminen toimenpiteisiin oli siis haastateltavienkin keskuudessa yleistä. URA-aineiston tarkastelussa merkittävän kokoiseksi joukoksi ilmeni yli viisi kertaa toimenpiteisiin osallistuneet, joita valikoitui myös haastateltavien joukkoon muutamia.

Kuva 6. Haastateltujen osallistumiskerrat palkkatuettuun työhön ja työvoimakoulutukseen.



Haastateltujen vaikeasti työllistyvien näkemykset onnistuneesta palveluprosessista hajaantuivat. Prosessin lähtökohtana toimivaa työnhakusuunnitelmaa piti hyödyllisenä yhdeksän haastateltavaa. Henkilöitä, jotka eivät osanneet määritellä, oliko suunnitelmasta ollut hyötyä, oli kuusi.

Niitä, jotka pitivät suunnitelmaa täysin hyödyttömänä, oli yksitoista. Kaksi haastateltavista kertoi, ettei heille ole tehty suunnitelmaa lainkaan. Suunnitelmaa hyödyllisenä pitävät kokevat, että suunnitelman avulla he ovat saaneet kattavasti tietoa erilaisista vaihtoehtoista ja palveluista. Erityisen hyvänä tässä nähdään se, että neuvonta on henkilökohtaista, jolloin neuvonta on hyvin asiakaslähtöistä ja asiakkaan oman tilanteen huomioivaa. Hyötyinä mainittiin myös se, että suunnitelman teon yhteydessä työnhakija on voinut miettiä eri tulevaisuuden vaihtoehtoja esimerkiksi niissä tilanteissa, jossa ammatinvaihtoa on jouduttu miettimään. Lisäksi välittöminä hyötyinä mainittiin harjoitteluun pääsy sekä työnvälitys.

Vastaavasti siitä joukosta, joka piti työnhakusuunnitelmaa hyödyttömänä, suurin osa ilmoitti olleensa itse aktiivisia työnhaun suhteen. Moni on ollut omatoiminen omasta halusta, mutta muutamien mielestä tukea työnhakuun olisi tarvinnut enemmän. Kritiikkiä esitettiin muun muassa siitä, että virkailijat vaihtuvat niin usein, että asiakkaan tilanne ehtii unohtua asiointikertojen välissä. Samoin virkailijoiden toimintaa kritisoitiin työnhakusuunnitelman teon suhteen siitä, että esimerkiksi terveydellisiä rajoitteita ei huomioida riittävästi, jolloin suunnitelman toteutuminen on epärealistista.

Suurin osa haastateltavista (18 henkilöä) koki, että työnhakusuunnitelma on tehty asiakaslähtöisesti siten, että he ovat saaneet aidosti vaikuttaa suunnitelman sisältöön. Haastateltavista viisi kertoi, että heidän osallistuminen palveluprosessin suunnitteluun on ollut lähinnä muodollista. Työnhakusuunnitelman asiakaslähtöisyyden lisäämiseksi ehdotettiin, että asiakasta tulisi informoida suunnitelman

teosta paremmin jo etukäteen. Eräs haastateltava toi esiin sen, että suunnitelman teko ja siinä käsiteltävät asiat ovat tulleet yllätyksenä, eikä asiointiaika tarjonnut riittävästi aikaa tärkeiden asioiden pohtimiselle. Haastateltava halusi korostaa, että suunnitelman ollessa työnhakijaa sitova esimerkiksi suunnitelman mukaisten työpaikkojen vastaanottamisen osalta, tulisi suunnitelmaan sisällytettäviä asioiden harkitsemiselle antaa enemmän aikaa. Vain kolme henkilöä oli sitä mieltä, että heidän näkemystään ei ole kuultu suunnittelussa lainkaan. Tosin nämä henkilöt eivät olleet itse edes kiinnostuneet suunnitelman laatimisesta, vaan halusivat hoitaa työllistymisprosessinsa itse.

Kysyttäessä vaikeasti työllistyviltä palveluiden ajoittumisesta suhteessa koko palveluprosessiin, olivat näkemykset hyvin erilaisia. Haastatelluilta kysyttiin ensin näkin sitä, onko työnhakusuunnitelma tehty heidän mielestään enemmän pitkän vai lyhyen aikavälin suunnitelmana. Vastaajista puolet koki suunnitelman olevan pidemmällä perspektiivillä työllistymistä edistävä. Kuusi vastaajaa näki suunnittelun pikemminkin lyhytjänteisenä. Loput kuusi ei osannut vastata kysymykseen.

Siitä, miten oikea-aikaisesti palveluita ja toimenpiteitä on ollut saatavilla, oltiin montaa eri mieltä. Noin puolet haastatelluista (14 henkilöä) ilmoitti, että palvelut ovat olleet saatavilla silloin, kun niille on ollut tarvetta. Seitsemän haastatelluista ei osannut vastata kysymykseen. Niiden kahdeksan henkilön mielestä, jotka kritisoivat palveluiden ajoittumista, liittyvät suurimmat haasteet palveluiden oikea-aikaisuudessa siihen, että toimenpiteisiin pääsee liian myöhään ja jonot koulutuksiin ovat pitkiä, mikä muodostaa selkeän yhtymäkohdan työvoimavirkailijoiden näkemysten kanssa.

Myös terveydelliset kysymykset nostettiin palveluiden saatavuudesta ja oikea-aikaisuudesta puhuttaessa esiin. Haastatteluissa nousi esiin tapauksia, joissa terveydellisiä tekijöitä ei ole otettu palveluprosessia suunniteltaessa riittävästi huomioon, minkä vuoksi asiakkaat kertoivat ajautuneensa toimenpiteisiin, jotka on sittemmin jouduttu keskeyttämään sairauden pahentuessa. Eräs haastateltava kertoi, että olisi itse toivonut pääsevänsä aikaisemmin työvoiman palvelukeskuksen palveluiden piiriin, sillä vasta siellä sosiaalityöntekijän ollessa läsnä, asiakkaan todelliset ongelmat ymmärrettiin, ja palvelut oli voitu suunnitella oikein.

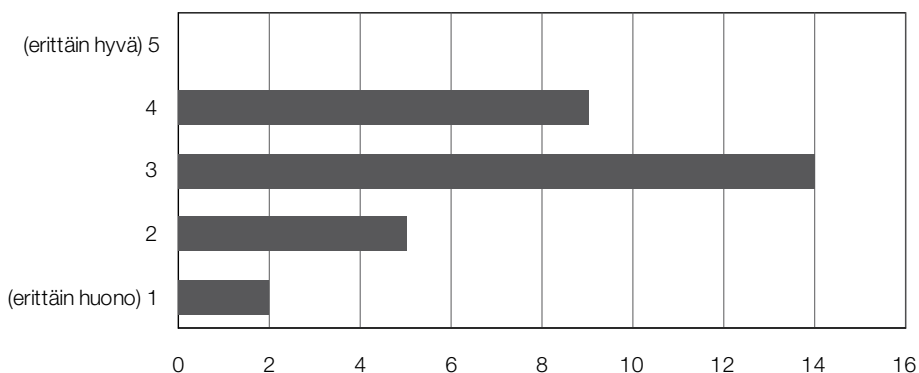
Koskien kysymystä siitä, onko työttömyyden alussa tarjolla enemmän palveluita ja toimenpiteitä kuin työttömyyden edetessä, olivat vaikeasti työllistyvien näkemykset samansuuntaisia kuin URA-analyysissäkin, eli erilaisten mahdollisuuksien tarjoaminen vähentyy sitä mukaan kun työttömyys pitkittyy. Toisaalta haastatteluissa nousi esiin se, minkä virkailijatkin nostivat esiin, että moni asiakas jää työttömyyden alussa ilman palveluita, ja sitten kun palvelun tarjoamista lisätään, on työttömyys edennyt niin pitkälle, ettei palveluista ole välttämättä enää apua. Kahdeksan haastatelluista toi esille sen, että palveluiden määrä oli ainakin jossain määrin vähentynyt työttömyyden edetessä. Vastaavasti seitsemän vastaajaa koki, että palveluita ja toimenpiteitä oli tarjottu aivan liian myöhään. Esimerkiksi eräs haastateltava kertoi olleensa kuusi vuotta työttömänä valmistumisensa jälkeen, ennen kuin toimistosta

ehdotettiin uuteen ammattiin tähtääviä toimenpiteitä. Samoin moni muu mainitsi, että alussa vain ”katsottiin tilannetta”, ja sitten aktivoituminen TE-toimiston puolelta oli tapahtunut asiakkaan näkökulmasta ”yhtäkkiä”. Terveyskysymykset nousivat myös tässä yhteydessä esiin. Eräs haastateltava kertoi, ettei hänelle tarjottu pitkään aikaan mitään terveydellisten rajoitteiden vuoksi, sillä ilmeisesti mitään sopivaa toimenpidettä ei TE-toimistosta löytynyt.

5.3.1 Vaikeasti työllistyvien arvio tarjotuista palveluista

Vaikeasti työllistyvät ovat TE-hallinnon palveluihin kohtalaisen tyytyväisiä. Haastateltavien antamaksi yleisarvosaksi TE-toimistojen tarjoamista palveluista muodotui asteikolla 1–5 mitattaessa 3,0.

Kuva 7. Haastateltujen antama yleisarvosana TE-toimiston tarjoamasta palvelusta.



Kysyttäessä haastateltavilta, mihin asioihin he ovat kaikista tyytyväisimpiä, lähes kaikki haastateltavat viittasivat asiakaspalvelun laatuun liittyviin tekijöihin. Kuusi henkilöä puhui yleisellä tasolla asiakaspalvelun laadusta tai ystävällisyydestä, ja seitsemän henkilöä puhui asiakaspalvelun laadusta asiakaslähtöisyyden kautta. Nämä vastaajat pitivät tärkeänä sitä, että virkailijat aidosti kuuntelevat heitä, ja kysyvät asiakkaan omaa mielipidettä asioihin. Samoin sitä, että palvelua ja neuvontaa on aina saatavilla kun sitä tarvitsee, pidetään arvokkaana asiana. Kaksi haastateltavaa mainitsi olevansa tyytyväisin siihen, että he saavat palvelua aina samalta virkailijalta. Lisäksi kaksi henkilöä otti puheeksi yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa tehtävän palvelun. Tästä esimerkkinä mainittiin ammatinvalintapsykologi sekä sosiaalityöntekijä, joiden palveluiden piirin pääsemisen jälkeen asiat ovat vasta alkaneet edetä.

Eniten kehitettävää TE-toimiston palveluissa vaikeasti työllistyvien mielestä on saatavilla olevien palveluiden määrässä, johon viittasi kahdeksan henkilöä. Suurin

osa heistä oli turhautunut siihen, ettei oikeanlaista työtä oltu heille osoitettu. Myös joidenkin palveluiden piriin koettiin olevan hankala päästä. Seuraavaksi eniten kritisoitiin asiakaspalvelua. Yhteensä neljä henkilöä kertoi tässä yhteydessä huonosta ja epäystävällisestä palvelusta, jota he olivat toimistossa saaneet, mutta kokemukset tuntuivat olevan vain yksittäistapauksia. Kaksi haastateltavaa piti TE-toimistojen palvelua riittämättömänä siinä, että terveydellisiä rajoitteita ei huomioida. Tämän sijasta asiakkaat kokevat, ettei heidän työrajoitteisiin ei ehditä aidosti pureutua, vaan heidät halutaan ainoastaan ”pois jonosta”. Terveydellisiin ja sosiaalisiin ongelmiin liittyen nousi esiin myös se, että asiakkaalle saattaa olla kiusallista käsitellä tiettyjä henkilökohtaisia asioita avoimella palvelutiskillä. Tämän osalta ongelmalliseksi koetaan se, että asiointiaika menee helposti asiakkaan lähtötilanteen kartoittamiseen, eikä varsinaiselle palvelulle jää aikaa. Haastateltavista kaksi toi esiin sen, että heille oli annettu toimistossa väärää tietoa esimerkiksi työttömyysetuuk-sien ehdoista, mikä on johtanut tukien menettämiseen.

Palkkatuen hyödyt koko työllistymisprosessin kannalta nähdään vaikeasti työllis-tyvien keskuudessa vähäisenä. Monikaan tuella työskennelleistä ei tukijakson hyö-dyllisyydestä kysyttäessä puhunut työllistymistä edistäneistä asioista, vaan hyvin suuri osa, kaksitoista henkilöä 28:sta, kertoi hyödyn muodostuvan lähinnä siitä, että tukijakso oli tuonut heille tilapäisen turvallisuudentunteen tai edes jotakin teke-mistä. Vain neljä haastateltua näki, että tukijaksosta voi olla pidemmällä aikavälillä hyötyä siitä saadun työkokemuksen kautta. Kolme henkilöä kertoi olleensa useita sijoitusjaksoja samalla työnantajalla tehtävissä, jotka eivät vaadi mitään osaamista, ja siksi palkkatuen työllistävään vaikutukseen ei enää uskottu.

Työvoimakoulutuksessa olleista suurin osa kertoi, että koulutus oli ajoitettu ajalle ennen palkkatukijaksoa. Ammatillisessa työvoimakoulutuksessa oli ollut kolme-toista haastateltua. Heistä yhdeksän kertoi olevansa tyytyväinen saamaansa kou-lutukseen. Ammatillisen koulutuksen hyötyinä mainitaan erityisesti se, että niiden kautta on helppo päästä harjoitteluun, ja sitä kautta saada kokemusta avoimilta työ-markkinoilta. Sen sijaan ohjaava työvoimakoulutus koetaan melko hyödyttömänä. Yhdeksän ohjaavassa työvoimakoulutuksessa olleesta ainoastaan yksi kertoi koulu-tuksesta koituneen hänelle hyötyä, mutta tämäkin liittyi siihen, että henkilö oli pääs-syt koulutuksen kautta palkkatuetuun työhön. Kuitenkin monet, jotka pitivät kou-lutusta hyödyttömänä, kertoivat tämän johtuvan pääosin heidän omasta asenteesta ja kiinnostuksen tasosta.

Muiden palveluiden osalta mielipiteet niiden hyödyllisyydestä jakautui pääosin kahtia painottuen kuitenkin hyödyttömyyden puolelle. Erityisen tyytymättömiä oltiin työnhakuvalmennukseen, ammatinvalintaohjaukseen ja urasuunnitteluun liittyviin palveluihin, sillä näiden palveluiden konkreettisia hyötyjä ei ole pystytty havaitsemaan. Toisaalta monet, jotka näitä palveluita kritisoivat, eivät muutenkaan ole kertomansa mukaan olleet kovin oma-aloitteisia työllistymisensä edistämisessä.

Myös työharjoittelu- ja työelämävalmennusjaksot nähtiin pääosin hyödyttöminä. Hyödyllisyys on näiden osalta koettu lähinnä sitä kautta, että ne ovat tarjonneet

työttömälle jotakin tekemistä, mutta pidemmän aikavälin hyötyjä ei pystytäkään tunnistamaan. Työkokeilu sen sijaan sai monelta haastatellulta kiitosta, sillä sen avulla on voitu konkreettisesti todentaa esimerkiksi pitkään selvittämättömänä olleiden sairauksien vaikutuksia työkykyyn. Ammatillisessa kuntoutuksessa olleet eivät osanneet eritellä mahdollisia hyötyjä tai haittoja. Muutamat henkilöt, jotka oli ohjattu TE-toimistoista käyttämään sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita, eivät nähneet tällä olevan työnhaun kannalta hyötyä, sillä näiden palveluiden ei nähty olevan millään tavalla sidoksissa työllistymispalveluiden käyttöön.

5.4 Osallistuminen palveluihin ja toimenpiteisiin

Aikaisemmassa tutkimuksessa⁵⁴ on todettu, että työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin osallistumatta jättäminen on vahvimmin yhteydessä ikään ja sukupuoleen siten, että nuoremmat ja naiset osallistuivat toimenpiteisiin muita aktiivisemmin. Lisäksi osallistumattomien osalta selvisi, että he ovat toimenpiteisiin osallistuneita useammin ns. eläkeputkessa olevia, työuralta työttömyyteen tulleita, ikääntyviä, miehiä, hyvän työllisyystilanteen alueella asuvia sekä työttömyyden aikana pätkätöissä käyviä. Tutkimuksessa myös todettiin, että todennäköisesti osallistumiseen vaikuttaa myös monet sellaiset seikat, jotka eivät ole olleet käytössä olevan aineiston perusteella tavoitettavissa.

Myös tässä tutkimuksessa yhtenä tehtävänä on ollut vaikeasti työllistyvien osalta tarkastella, kuinka paljon on henkilöitä, jotka eivät ole olleet minkään toimenpiteen tai palvelun piirissä. Tämän tarkastelun yhteydessä on kuitenkin huomioitava, että aineisto kattaa ainoastaan URA-järjestelmässä saatavissa olevat tiedot, jolloin kaikki työvoiman palvelukeskuksissa, joissa on käytössä rinnakkainen asiakasrekisteri (TYPPI), tehdyt merkinnät eivät välttämättä täysin kattavasti sisälly aineistoon⁵⁵. Lisäksi on huomioitava se, että ilman palveluita jääminen ei välttämättä tarkoita, ettei henkilölle olisi tarjottu mitään, sillä tässä tarkastellut merkinnät koskevat ainoastaan toteutuneita palveluita ja toimenpiteitä. Asiakas on voinut saada TE-toimistossa hyvinkin intensiivistä neuvontaa, mutta tämä ei tule esiin tarkastelussa millään tavalla.

Jotta palveluiden ja toimenpiteiden kattavuutta on voitu tarkastella pelkkiä työvoimapolitiittisia toimenpiteitä tarkemmin, on tarkasteluun otettu sijoittamis-, vuorottelutyöpaikka- ja työvoimakoulutusmerkintöjen lisäksi myös muita palveluita, jotka ovat olleet poimittavissa URA:n tiedoista. Näitä ovat edellä mainittujen lisäksi työhönsuositukset, työhönvälitykset, liikkumisavustukset, työkunnon arviointi, työkokeilu, kuntouttava työtoiminta⁵⁶, ammatillisen kuntoutuksen palvelut ja työhönvalmennus.

54 Aho ja Koponen 2008

55 Puutteita voi olla joissakin työnhakusuunnitelmia ja palvelutarvearviointeja koskevissa merkinnöissä.

56 Työvoimapolitiittisten lausuntokoodien B5 ja B6 perusteella

Osajoukko, jolta ei löydy edellä luetelluista palveluista tai toimenpiteistä mitään merkintää, on nimetty tässä tarkastelussa 'ei osallistuneiksi'. Muista, vähintään yhden palvelun tai toimenpiteen piirissä olleista käytetään nimitystä 'osallistuneet'. 'Ei osallistuneita' on aineistossa 1 565 henkilöä (22,1 %). Heistä suurin osa, 1 050 henkilöä, on yli 60-vuotiaita. Tämä ikäluokka on jätetty jatkotarkastelun ulkopuolelle keskittyen niiden 512 henkilöä koskevaan aineistoon, jotka ovat alle 60-vuotiaita. Tarkastellusta 512 henkilöstä on kuitenkin ainoastaan 22 työvoiman palvelukeskusten asiakasta, joten tässä suhteessa edellä mainittu URA- ja TYPPI-järjestelmän erot eivät vaikuta analyysiin merkittävästi.

Kun tarkastellaan 'ei osallistuneiden' ja 'osallistuneiden' rakenteellisia eroja, voidaan edellä mainitun Ahon ja Koposen (2008) tutkimuksen tavoin todeta, että työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin osallistumattomat ovat ensinäkkin muita matalammin koulutettuja. Esimerkiksi 'ei osallistuneista' 44,9 prosentilla on perusasteen koulutus, kun taas 'osallistuneiden' vastaava osuus on 28,8 prosenttia. Tässä tutkimuksessa vaikeasti työllistyvien joukossa toimenpiteisiin ja palveluihin osallistumattomuudella ei kuitenkaan näyttäisi olevan selvää yhteyttä ikäluokkaan muutoin kuin alle 25-vuotiaiden osalta, joista 97,4 prosenttia on ollut palveluiden piirissä. Myös 55–59-vuotiaiden luokka erottuu muista hiukan. Yli 60-vuotiaista 66,4 prosenttia ei ole osallistunut tarkasteltuihin palveluihin ja toimenpiteisiin, mutta tämä ryhmä on edellä mainitun mukaisesti poistettu jatkotarkastelusta.

Taulukko 28. Osallistuminen palveluihin ja toimenpiteisiin iän⁵⁷ mukaan.

			Palveluihin ja toimenpiteisiin osallistuminen		Yhteensä
			Ei osallistumista	Osallistunut	
Ikäluokka	alle 25	Lukumäärä	9	336	345
		%-osuus	2,6	97,4	100,0
	25–29	Lukumäärä	59	550	609
		%-osuus	9,7	90,3	100,0
	30–34	Lukumäärä	66	576	642
		%-osuus	10,3	89,7	100,0
	35–39	Lukumäärä	55	594	649
		%-osuus	8,5	91,5	100,0
	40–44	Lukumäärä	71	698	769
		%-osuus	9,2	90,8	100,0
	45–49	Lukumäärä	69	762	831
		%-osuus	8,3	91,7	100,0
	50–54	Lukumäärä	78	825	903
		%-osuus	8,6	91,4	100,0
	55–59	Lukumäärä	105	770	875
		%-osuus	12,0	88,0	100,0

$$\chi^2(7, N = 5623) = 28,985^a, p < .001$$

57 Asiakkaan ikä tietojen poimintahetkellä

Ammattiryhmittäin tarkasteltuna osallistumisessa on myös joitakin eroja huomattavissa. Palvelutyössä olevissa on suhteellisesti eniten henkilöitä, jotka ovat olleet jonkin palvelun tai toimenpiteen piirissä. Myös terveydenhuolto- ja sosiaalialalla, hallinto- ja toimistotyössä ja teollisessa työssä ovat kattavimmin palveluiden ja toimenpiteiden piirissä. Vastaavasti tieteellisen, teknisen ja taiteellisen ammattiryhmän edustajat jäivät suhteellisesti useammin palveluiden ja toimenpiteiden ulkopuolelle.

Taulukko 29. Osallistuminen palveluihin ja toimenpiteisiin ammattiryhmän⁵⁸ mukaan.

			Palveluihin ja toimenpiteisiin osallistuminen		Yhteensä
			Ei osallistumista	Osallistunut	
Ammattiryhmä	Tieteellinen, tekninen ja taiteellinen työ	Lukumäärä	90	539	629
		%-osuus	14,3	85,7	100,0
	Terveydenhuolto ja sosiaaliala	Lukumäärä	34	426	460
		%-osuus	7,4	92,6	100,0
	Hallinto- ja toimistotyö, IT-alan työ	Lukumäärä	49	621	670
		%-osuus	7,3	92,7	100,0
	Kaupallinen työ	Lukumäärä	48	395	443
		%-osuus	10,8	89,2	100,0
	Maa- ja metsätaloustyö	Lukumäärä	23	208	231
		%-osuus	10,0	90,0	100,0
	Kuljetus ja liikenne	Lukumäärä	15	156	171
		%-osuus	8,8	91,2	100,0
	Rakennus- ja kaivosala	Lukumäärä	40	375	415
		%-osuus	9,6	90,4	100,0
	Teollinen työ	Lukumäärä	95	1 107	1 202
		%-osuus	7,9	92,1	100,0
	Palvelutyö	Lukumäärä	38	674	712
		%-osuus	5,3	94,7	100,0
	Muualla luokittelematon työ	Lukumäärä	80	610	690
		%-osuus	11,6	88,4	100,0

$\chi^2(9, N = 5623) = 46,254^a, p < .001$

Myös koulutustasolla on merkitystä palveluiden tarjoamisen kannalta. Kun katsotaan palveluita jääneiden ja palveluita saaneiden koulutustason jakaumaa, voidaan huomata, että ne joilla ei ole osallistumismerkintöjä, ovat usein ainoastaan perusasteen koulutuksen omaavia. Vastaavasti osallistuneet ovat suhteellisesti useammin keskiasteen koulutustason omaavia henkilöitä. Yllättävänä tuloksena on kuitenkin se, että korkea- ja tutkijakoulutettujen osuus osallistumattomissa korostuu jopa perusasteen koulutuksen saaneiden luokkaa enemmän.

⁵⁸ Asiakkaan ammattinumero tietojen poimintahetkellä

Taulukko 30. Osallistuminen palveluihin ja toimenpiteisiin koulutustason mukaan.

			Palveluihin ja toimenpiteisiin osallistuminen		Yhteensä
			Ei osallistumista	Osallistunut	
Koulutusaste	Perusaste	Lukumäärä	167	1 428	1 595
		%-osuus	10,5	89,5	100,0
	Keskiaste	Lukumäärä	226	2 727	2 953
		%-osuus	7,7	92,3	100,0
	Alin korkea-aste	Lukumäärä	46	441	487
		%-osuus	9,4	90,6	100,0
	Korkeakouluaste ja tutkijakoulutus	Lukumäärä	71	444	515
		%-osuus	13,8	86,2	100,0
	Tuntematon	Lukumäärä	2	71	73
		%-osuus	2,7	97,3	100,0

$\chi^2(4, N = 5623) = 28,391^a, p < .001$

Yksi kiinnostava kysymys asiakkaiden palveluprosessien kannalta on se, onko osallistumattomille ylipäänsä tarjottu TE-toimistoissa toimenpiteitä tai muita palveluita, joista ei ole voitu saatu koottua tietoa URA-järjestelmän kautta. Kuten edellä jo tuotiin esille, on asiakas voinut saada TE-toimistossa hyvinkin intensiivistä palvelua esimerkiksi työvoimaneuvojan ja asiakkaan välisenä kahdenkeskisenä keskusteluna, ja hänelle on voitu tarjota hyvin monenlaisia palvelu- ja toimenpidevaihtoehtoja. Näistä palveluista ei kuitenkaan saada tietoa tässä tutkimuksessa käytetyn aineiston kautta, mutta yksi keino selvittää palveluiden tarjoamista on tarkastella työvoimapolitiittisista toimenpiteistä kieltäytymisestä tai tahalliseen laiminlyönnistä kertovien lausuntojen⁵⁹ määriä. Siten voidaan saada suuntaa-antavaa tietoa siitä, onko 'ei osallistuneille' tarjottu mitään. Tämän osalta voidaankin todeta, että itse asiassa palveluiden piirissä olleiden keskuudessa on kieltäytyminen ja tahallinen laiminlyönti tavallisempaa kuin niillä, joilla palvelu- ja toimenpidemerkintöjä ei löydy. Kaiken kaikkiaan aineistosta löytyy 453 henkilöä, jotka eivät URA-aineiston perusteella ole olleet minkään tarkastellun palvelun tai toimenpiteen piirissä, ja joilla ei myöskään ole kieltäytymisestä tai laiminlyönnistä kertovaa lausuntoa. Tämä on 6,4 prosenttia koko otoksesta⁶⁰.

59 Työvoimapolitiittiset lausuntokoodit N3, N4, N5, N6, N7, N8, N9, P1, P2, P3, P4, P5, R1, R2, T1, T2, T4, T5, T6
60 Sisältäen myös yli 60-vuotiaiden ikäryhmän.

Taulukko 31. Osallistuminen palveluihin ja toimenpiteisiin suhteessa kieltäytymisestä tai tahallista laiminlyönnestä kertovien lausuntojen määrään.

			Palveluihin ja toimenpiteisiin osallistuminen		Yhteensä
			Ei osallistumista	Osallistunut	
Kieltäytymisestä kertovat lausunnot	0	Lukumäärä	453	4 148	4 601
		%-osuus	9,8	90,2	100,0
	1	Lukumäärä	39	647	686
		%-osuus	5,7	94,3	100,0
	2	Lukumäärä	13	194	207
		%-osuus	6,3	93,7	100,0
	3	Lukumäärä	4	70	74
		%-osuus	5,4	94,6	100,0
	4	Lukumäärä	3	35	38
		%-osuus	7,9	92,1	100,0
	5-10	Lukumäärä	0	17	17
		%-osuus	0,0	100,0	100,0

$\chi^2(5, N = 5623) = 17,733^a, p < .01$

Alueittain tarkasteltuna palveluihin ja toimenpiteisiin osallistumisella osoittautui olevan merkittäviä eroja (ks. taulukko liitteessä 2). Vähiten osallistumatta jättäneitä on tämän aineiston perusteella Pohjanmaalla, jossa ei-osallistuneita on 4,4 prosenttia (yli 60-vuotiaat poistettu tarkastelusta). Luvut ovat alhaisia myös Itä-Suomessa korkean työttömyyden alueilla Pohjois-Savossa (4,6 %), Kainuussa (5,4 %) ja Pohjois-Karjalassa (6,4 %) muilla alueilla vastaavien lukujen ollessa jopa yli kymmenen prosentin luokkaa. Näitä ovat Pohjois-Pohjanmaa, Varsinais-Suomi, Pirkanmaa, Satakunta, Keski-Suomi ja Uusimaa. Tässä tutkimuksessa käytössä olevan aineiston avulla ei näihin eroihin saada selitystä, mutta yksi mahdollisesti vaikuttava tekijä on se, että suurilla kaupunkiseuduilla asiakas ”hukkuu massaan”, eikä saa välttämättä niin intensiivistä palvelua kuin pienemmissä toimistoissa.

5.4.1 Miksi asiakkaalle ei tarjota mitään?

Kuten todettu, ei edellinen palveluihin ja toimenpiteisiin osallistumattomien tarkastelu kata yksiselitteisesti ainoastaan henkilöitä, joille ei ole tarjottu mitään. URA-aineiston analyysin alustavia tuloksia käsiteltäessä virkailijat olivat jokseenkin yllättyneitä tämän joukon suuruudesta etenkin sen osalta, miten paljon joukossa oli henkilöitä, joille ei URA-aineiston mukaan ole tehty edes työnhakusuunnitelmaa.

Ryhmähaastattelut kuitenkin osoittivat, että on olemassa tietty asiakasryhmä, jolle ei tarjota mitään. Kuten URA-aineistonkin perusteella voitiin todeta, myös virkailijat näkivät ikäkysymyksen olevan merkittävin syy siihen, ettei palveluita tarjota. Virkailijoiden kanssa käydyistä keskusteluista päätelleen voitiinkin todeta, että

TE-toimistojen asiakasryhmässä on selkeä, niin sanottu ”rauhaan jätettävien” asiakkaiden ryhmä, josta eläkepäätöstä odottavat ovat hyvin suuri osa, mutta joiden joukossa on myös muun tyyppisiä asiakkaita.

Yksi palveluprosessien suunnittelun kannalta haastava ryhmä on päihderiippuvaiset. Näiden osalta etenkin huumeidenkäyttäjät ovat virkailijoille haastava ryhmä, sillä palvelutilanteessa ei aina päästä edes kunnollisen keskustelun tasolle. Käytännössä näiden henkilöiden lähettäminen esimerkiksi työvoimakoulutukseen on täysin poissuljettu vaihtoehto.

Terveysrajoitteiset ovat myös oma selkeä ryhmänsä, jotka virkailijoiden mukaan jäävät muuta joukkoa useammin ilman palveluita tai toimenpiteitä. Monella asiakkaista kerrotaan olevan diagnosoimattomia terveydellisiä rajoitteita, jotka estävät osallistumisen palveluihin ja toimenpiteisiin. Ongelmallista tässä on joskus myös se, että terveydellisiä syitä saatetaan käyttää verukkeena tapauksissa, jolloin kyse on todellisuudessa asiakkaan motivaation puutteesta. Näiden osalta virkailijat kokevat haasteellisenä sen, ettei heidän ammattitaitonsa tai toimivaltuudet riitä arvioimaan terveydellisten tekijöiden vaikutuksia palveluihin osallistumiseen, jolloin asiakkaan väärinohjautumisen riski kasvaa. Vastaavasti työkunnon asianmukainen arviointi on pitkä prosessi, joka edellyttää asiakkaalta omaa aktiivisuutta ja motivaatiota etsiä aidosti uusia, oman terveydentilansa sallimia uravaihtoehtoja. Toisaalta jotkut asiakkaat voivat saada hyvinkin vakavia diagnooseja, mutta kokevat itsensä siitä huolimatta työkykyisiksi. Tällaisissa tilanteissa tarvitaan sosiaalitoimen sekä työ- ja elinkeinohallinnon vahvaa yhteistyötä.

Ilman palveluita jääneiden asiakkaiden osalta nähdään ongelmallisena myös moneen kertaan toisaalla tässä raportissa esiin tullut suurten TE-toimistojen ongelma. Suurimmissa väestökeskittymissä asiakasmäärien ollessa hyvin suuret, ei pysyviä asiakassuhteita pääse syntymään. Tässä on vaarana se, että etenkin vähemmän motivoituneiden asiakkaiden kohdalla, jotka eivät itse ole aktiivisia palveluiden ja toimenpiteiden piiriin hakeutumisissa, ei palveluprosessin etenemistä voida seurata riittävän tehokkaasti.

Ydinkysymyksenä kaikkien asiakkaiden palveluprosessin tehostamisena on URA-järjestelmän kyvykyys välittää tietoa virkailijalta toiselle, sillä järjestelmään tehtyjen merkintöjen tulkinta riippuu aina viimekädessä sen lukijasta. Tällä hetkellä järjestelmässä on paljon puutteita. Ensinnäkin jo pelkästään URA-järjestelmän seläämistä pidetään vaivalloisena ja aikaa vievänä, mikä käytännössä tarkoittaa sitä, että asiakkaan kokonaistilanteen hahmottaminen vie aikaa itse palveluprosessin suunnittelulta. Tähän liittyen virkailijat toivat esiin TYPPI-järjestelmässä tehdyn hyödyllisen uudistuksen, jonka myötä järjestelmästä on tulostettavissa kaikki asiakkaan tiedot yhteen kokoava raportti.

Virkailijoilla on erilaisia näkemyksiä siitä, miten palveluprosessin suunnitteluun vaikuttavat tekijät, kuten esimerkiksi päihteiden käyttö, tulisi merkitä asiakkaan tietoihin. Näistä tekijöistä koituu ongelmia palveluprosessin suunnittelussa usein silloin, kun asiakas ei halua tai pysty kertomaan tilanteestaan rehellisesti, jolloin

myös asian kirjaaminen URA-järjestelmään on ongelmallista. Monesti kuitenkin se, mitä järjestelmään ei voida kirjata, olisi työllistymisen esteiden tunnistamisen kannalta juuri se kaikkein oleellisin tieto. TYPPI-järjestelmää pidetään tässä suhteessa toimivampana, sillä siellä monet palveluprosessiin vaikuttavat asiat on mahdollista kirjata tarkemmin. Viestin katkeaminen asiakkaan siirtyessä virkailijalta toiselle on haastateltavien mukaan myös merkittävä turvallisuusriski. Virkailijat toivoisivatkin, että järjestelmässä olisi erillinen osio virkailijoiden väliseen omaan viestintään, mutta toisaalta tämän myös todettiin olevan lain puitteissa mahdotonta.

5.4.2 Motivaation vaikutus palveluihin ja toimenpiteisiin osallistumiseen

Motivaatio on esimerkki tekijästä, joka vaikuttaa merkittävästi työnhakijan osallistumiseen palveluihin ja toimenpiteisiin sekä työhön hakeutumiseen. Asiakkaan motivaation selvittäminen nähdään haasteellisena tehtävänä työvoimavirkailijoiden keskuudessa. Avainkysymyksenä tässä pidetään sitä, että asiakasta kuunnellaan, ja että hänen mielipiteet ja näkemykset otetaan aidosti huomioon. Suurin ongelma motivaation selvittämisessä liittyy nimittäin siihen, että jotkut asiakkaat saattavat väärin omia kertomuksiaan työttömyysturvan menettämistä pelätessään. Siksi luottamuksen rakentaminen virkailijan ja asiakkaan välille on tärkeää, jotta asiakas uskaltaa aidosti kertoa omasta tilanteestaan.

Virkailijat pitävät asiakaslähtöisyyttä tärkeänä myös siksi, että asiakkaan motivaatio lisääntyy, kun hän saa viimekädessä vaikuttaa itse työnhakuprosessin suunnitteluun. Määräily ja tyrkyttäminen koetaan tehottomaksi keinoksi, ja siksi asioita täytyy ottaa toistuvasti esille ja korostaa miten asiakas hyötyy mahdollisista toimenpiteistä. Paras väline tässä on monen mielestä virkailijoiden puolelta rehellinen puhe ja ”kissan nostaminen pöydälle”. Tämän osalta törmätäänkin taas äsken pohdittuun URA-järjestelmän tiedonvälityskykyyn liittyen siihen, että virkailijan ainoa keino saada viestinsä välitettyä myös muille virkailijoille, on omata riittävä uskallus keskustella asiakkaan kanssa myös arkaluontoisista asioista. Kun asiakkaan tilanteesta on päästy yhteisymmärrykseen, voidaan tähän liittyvät asiat merkitä myös asiakkaan tietoihin.

Motivaation puutteesta kertovien tulosten katsottiin virkailijoiden mielestä olevan hyvin nähtävillä myös URA-aineistoanalyysin tuloksissa. Mikäli asiakas ei ole motivoitunut, tai työllistymisen todellisia tekijöitä ei ole voitu virkailijoiden toimesta tunnistaa, saattaa asiakas ajautua toimenpiteisiin, joilla ei ole työllistymisen edistämässä minkäänlaista vaikutusta. Toisin sanoen tämä on esimerkki tilanteesta, jossa toimenpide kohdistetaan väärin. Tämä näkyy virkailijoiden mukaan URA-aineiston analyysissäkin havaittuna toistuvana osallistumisena. Siten selittäväna taustatekijänä sille, että toistuva osallistuminen laskee työllistymisen todennäköisyyttä, liittyy hyvin pitkälti näiden henkilöiden motivaatioon, mutta myös muihin aiemmin lävitse käytyihin työllistymisen esteisiin.

Motivaation selvittämiseen liittyen nähdään usein ongelmakohtana se, että TE-toimistoissa ei ole resursseja riittävän syvällisten keskustelujen käymiseen asiakkaan kanssa. On myös huomioitava, että motivaation rakentamisessa on kyse viimekädessä arvoista, joihin virkailija ei pysty vaikuttamaan. Joukossa on myös paljon sellaisia asiakkaita, joiden ei kannata mennä töihin sosiaalietuuksien menettämisen vuoksi. Tämä on usein tekijä, jota asiakas yrittää peitellä viimeiseen saakka. Myös monet pitkään työttömänä olleet kokevat senhetkiset etuutensa riittävän hyvinä, eivätkä siksi halua hakeutua työhön.

Keskeisiä asioita motivaation kohottamisessa ovat ohjauksen ja vaihtoehtojen tarjoaminen asiakkaalle, kuitenkin niin että hän kokee oman itsemääräämisoikeuden edelleen säilyvän. Haastateltavat kuvaavat asiakkaan kanssa toimimista eräänlaisena kaupankäyntinä, jossa on tärkeä tunnistaa henkilön omat intressit. Arempien työnhakijoiden motivaatiota voi nostaa yksinkertaisesti se, että hän pääsee turvallisesti tutustumaan työelämään esimerkiksi työharjoittelun kautta, ja kokemaan sitä kautta onnistumisia. Tämä saattaa nostaa asiakkaan myönteisyyttä työnhakua kohtaan merkittävästikin, mikä on parhaimmillaan merkittävä askel kohti avoimille työmarkkinoille työllistymistä. Kaiken kaikkiaan virkailijan tulisi pitää huolta, että myös asiakas näkee työllistymisprosessinsa kokonaisuutena, jolloin pienin askelin edessä asiakkaan turhautumista voidaan estää.

Virkailijat mainitsivat eri toimijoiden välisen yhteistyön olevan tärkeä keino motivaation nostamisessa erityisesti moniongelmaisten asiakkaiden kohdalla. Eräessä haastattelussa kerrottiin esimerkki tilanteesta, jossa asunnoton alkoholisti oli ollut TE-toimiston asiakkaana hyvin pitkään, ja hänen ohjaamiseksi muiden palveluiden piiriin oli osoittautunut vaikeaksi. Yhteistyössä kaupungin sosiaalitoimiston kanssa asiakkaalle tarjottiin porkkanana vuokranmaksua, mikäli hän näyttäisi itse aktivoitumista alkoholiongelmansa hoidon aloittamisen suhteen. Vaikka tässä oli kyse asiakkaan kannalta vasta pienestä askeleesta, pidettiin tämän kaltaista yhteistyötä merkittävä voimavarana siinä, että muiden palveluiden piiriin kuuluvat asiakkaat saataisiin ohjattua sinne, jossa he voivat saada oikeanlaista apua. Yhteistyön toimivuus on virkailijoiden näkemyksen mukaan kuitenkin liian usein henkilösidonnaista.

6 Palkkatukitarkastelu

Palkkatuen on ensisijaisesti tarkoitus työllistää pitkäaikaistyöttömien ohella vajaakuntoisia sekä alle 25-vuotiaita nuoria ja työttömiä, joita uhkaa pitkäaikaisyöttömyys tai syrjäytyminen työmarkkinoilta. Palkkatuki myönnetään työsopimussuhteessa tehtävään työhön tai oppisopimuskoulutukseen, josta työnantaja sitoutuu maksamaan ko. työsuhteeseen sovellettavan työehtosopimuksen mukaista palkkaa. Tukea voivat saada valtion virastot ja laitokset, kunnat, yritykset ja muut yksityisen sektorin työnantajat, kuten esim. yhdistykset, säätiöt ja kotitaloudet. Palkkatukea voidaan myöntää yritykselle myös määräaikaisen työsopimuksen perusteella, jos yritys palkkaa vajaakuntoisen, pitkäaikaistyöttömän tai vaikeasti työllistyvän tai määrätyn ajan työttömänä olleen alle 25-vuotiaan työttömän nuoren.

Tutkimuksessa on erityistarkasteluun nostettu palkkatuetun työn rooli vaikeasti työllistyvien avoimille työmarkkinoille siirtymisen tukemisessa. Vaikeasti työllistyvien työllistymistä pyritään edistämään erityisesti juuri palkkatuetun työn avulla. Lainsäädännössä vaikeasti työllistyvien mahdollisuuksia saada palkkatuettua työtä on pyritty parantamaan käyttämällä palkkatuen rahoitukseen työllisyysmäärärahojen ohella työmarkkinatukea. Myös pidemmät tukijaksot, korkeampi tukitaso samoin kuin määräaikaisen työsopimuksen solmiminen on vaikeasti työllistyviä palkattaessa mahdollistettu.

Vaikeasti työllistyvän työllistämiseksi voidaan myöntää palkkatuki korotettuna lisäosalla, jonka määrä on enintään 90 prosenttia työllistämistuen perustuen määrästä (*korkein korotettu palkkatuki*). Vuoteen 2006 saakka voitiin yli 500 päivää työttömyyspäivärahaa tai työmarkkinatukea saaneen työmarkkinatukeen oikeutetun työttömän työnhakijan työllistämiseksi myöntää työmarkkinatuen lisäksi TE-toimiston myöntämä työllistämistuki (*yhdistelmätuki*). Yhdistelmätuki on ollut käytännössä sisällöltään korkeinta korotettua palkkatukea vastaava, joten tässä tehdyssä analyysissä puhutaan korkeimmasta korotetusta palkkatuesta, viitataan näihin molempiin tukimuotoihin. Palkkatukea voidaan myöntää kerrallaan enintään 10 kuukauden ajaksi, ja oppisopimuksen osalta palkkatukea voidaan maksaa koko oppisopimuksen ajan. Kuitenkin vaikeasti työllistyvän, vajaakuntoisen tai työnsuunnittelijan palkkaukseen palkkatukea voidaan myöntää enintään 24 kuukaudeksi.

6.1 Palkkatuen käyttö

6.1.1 Osallistuminen palkkatukityöhön

Edellisessä luvussa esitetty palveluprosesseja kokonaisuudessaan tarkasteleva URA-aineiston analyysi osoitti, että suurin osa vaikeasti työllistyvistä on ollut työssä palkkatuella. Myös toistuva osallistuminen on hyvin yleistä. Jotta palkkatuetun työn

roolia on voitu tutkimuksen kohderyhmän työllistymisen edistämisessä hahmottaa vielä tarkemmin, tehtiin toinen, pidemmälle jaksolle ulottuva⁶¹ aineistotarkastelu niiden henkilöiden osalta, jotka ovat vuonna 2006 olleet palkkatuetussa työssä tai aloittaneet valtion tukityössä⁶².

Poimintaehdot täyttäviä asiakkaita vuonna 2006 oli 19 146. Aineistossa ollaan erityisen kiinnostuneita niiden vaikeasti työllistyvien henkilöiden tilanteesta, jotka ovat olleet korkeimman korotetun palkkatuen tai yhdistelmätuen piirissä⁶³. Näitä henkilöitä on aineistossa yhteensä 7 982 (41,7 %). Jäljelle jäävää, vertailuryhmänä käytettävää osajoukkoa kutsutaan tässä yhteydessä ”tavallisella” tuella olleiksi (n 11 164). Kun verrataan korotetulla ja ”tavallisella” olevien sijoitustietoja keskenään, voidaan korotetulla tuella olleiden eli vaikeasti työllistyvien osalta todeta toistuvan osallistumisen olevan selvästi yleisempää. Tätä voidaan selittää työttömyyden kestolla, sillä työttömyyden kestäessä pitkään, ehtii myös osallistumiskertojen määrä kasvaa suureksi. Toistuva osallistuminen on kuitenkin huomattavaa, sillä korotetulla tuella vuonna 2006 olleista peräti 42,7 prosenttia on osallistunut palkkatukijaksolle tarkastelujaksolla⁶⁴ yli 5 kertaa.

Taulukko 32. ”Tavallisella” palkkatuella ja korkeimmalla korotetulla palkkatuella⁶⁵ olleet sijoitusjaksojen yhteenlasketun lukumäärän mukaan.

Sijoitusjaksoja yhteensä	Tuen taso			
	”Tavallinen”		Korotettu	
	Lukumäärä	%-osuus	Lukumäärä	%-osuus
1	2 496	22,4	63	0,8
2	3 396	30,5	1 372	17,2
3	2 682	24,1	1 751	21,9
4	1 151	10,3	1 389	17,4
5+	1 415	12,7	3 407	42,7
Yhteensä	11 140	100,0	7 982	100,0

Sijoitussektorin suhteen tarkasteltuna voidaan huomata, että korotetulla tuella työllistyviä työskentelee muita sektoreita useammin ”kolmannella sektorilla”. Alla olevan taulukossa on esitetty ”tavallisella” tuella työskentelevien vertailuryhmästä sektorilla *muu* on työskennellyt vähintään kerran 21,1 prosenttia henkilöistä kun vastaava luku korotetulla tuella olleista on 41,2 prosenttia. ”Tavallisella” tuella olleista vastaavasti 44,1 prosenttia on ollut vähintään kerran yrityssektorilla, kun taas korotetulla tuella olleista vain 29,7 prosenttia. Kuntasektorille osallistumisella ei näiden kahden joukon osalta ole kuin muutaman prosenttiyksikön ero.

61 Asiakastiedot on poimittu vuonna 2006 palkkatuetussa työssä tai valtion tukityössä aloittaneista henkilöistä.

62 sijoituslajit 50, 53, 54, 57, 60, 69, 80, 81, 40, 41, 74, 75 sekä 51, 58, 55, 56, 68, 87, 88, 89.

63 sijoituslajit 53, 56, 69, 74, 75, 89

64 Vuodesta 2006 korkeintaan viisi vuotta taaksepäin ulottuen poimintahetkeen 8/2010.

65 Korotetulla tuella olleiden joukossa ovat mukana kaikki tarkastelujaksolla vähintään kerran korkeimmalla korotetulla palkkatuella tai yhdistelmätuella olleet.

Taulukko 33. Vähintään kerran sijoitettuna tukitasoittain olleet sijoitussektorin mukaan⁶⁶.

			Sektorilla vähintään kerran sijoitettuna olleet			Yhteensä
			Kunta	Yritys	Muu	
Tuen taso	"Tavallinen"	Lukumäärä	4 833	6 131	2 924	13 888
		%-osuus	34,8	44,1	21,1	100,0
	Korotettu	Lukumäärä	3 337	3 404	4 731	11 472
		%-osuus	29,1	29,7	41,2	100,0

Mielenkiintoinen tarkastelukohta vaikeasti työllistyville tarjotun palkkatukityön näkökulmasta on se, miten korkeimmalla korotetulla tuella työskennelleiden ammattiryhmittäinen jakauma eroaa "tavallisella" tuella olleista. Taulukossa 34 on kuvattu ammattiryhmittäinen sijoittuminen tukityöhön tuen tason mukaan. Erityisen huomionarvoista on se, että terveydenhuollossa ja sosiaalialalla työskentelevistä suhteellisen pieni osuus on työskennellyt korotetulla tuella (33,8 %), kun vastaavasti kuljetus- ja liikennealan ammattiryhmässä vastaava osuus on 48,8 prosenttia.

Taulukko 34. Korotetulla ja "tavallisella" tuella työskentelevät ammattiryhmän⁶⁷ mukaan.

			Tuen taso		Yhteensä
			"Tavallinen"	Korotettu	
Ammattiryhmään kuuluvat	Tieteellinen, tekninen ja taiteellinen työ	Lukumäärä	1 000	807	1 807
		%-osuus	55,3	44,7	100,0
	Terveydenhuolto ja sosiaaliala	Lukumäärä	1 363	696	2 059
		%-osuus	66,2	33,8	100,0
	Hallinto- ja toimistotyö, IT-alan työ	Lukumäärä	1 538	1 047	2 585
		%-osuus	59,5	40,5	100,0
	Kaupallinen työ	Lukumäärä	871	704	1 575
		%-osuus	55,3	44,7	100,0
	Maa- ja metsätaloustyö	Lukumäärä	353	284	637
		%-osuus	55,4	44,6	100,0
	Kuljetus ja liikenne	Lukumäärä	300	286	586
		%-osuus	51,2	48,8	100,0
	Rakennus- ja kaivosala	Lukumäärä	565	517	1 082
		%-osuus	52,2	47,8	100,0
	Teollinen työ	Lukumäärä	2 355	1 824	4 179
		%-osuus	56,4	43,6	100,0
	Palvelutyö	Lukumäärä	1 173	1 013	2 186
		%-osuus	53,7	46,3	100,0
	Muulla luokittelematon työ	Lukumäärä	1 622	804	2 426
		%-osuus	66,9	33,1	100,0

66 Valtion sijoituspaikat jätetty huomiotta.

67 Asiakkaan ammattinumero tietojen poimintahetkellä

Tarkasteltaessa palkkatukijaksojen jakautumista sektoreittain, korostuu valtion työpaikoissa tieteellinen, tekninen ja taiteellisen sekä hallinto- ja toimistotyön ammattiryhmissä työskentelevien työnhakija-asiakkaiden osuus. Vastaavasti kuntien palkkatukityössä olleiden osalta korostuu terveydenhuollon ja sosiaalialan ammattiryhmissä työskentelevien osuudet. Yritysten osalta luonnollisesti kaupallisen ja teollisen ammattiryhmiin kuuluvien osuudet ovat suurempia. Muut yksityisen sektorin yhteisöt eli käytännössä ”kolmas sektori” tarjoaa tasaisimmin työtä kaikissa eri ammattiryhmissä.

Tarkasteltaessa sektoreittain erikseen korotetulla tuella sijoitettuna olleita, korostuu teollisen työn ammattiryhmä osalta erityisesti valtion tarjoamassa tukityössä, mutta myös muilla sektoreilla yrityksiä lukuun ottamatta. Muita havaittavissa eroja on se, että kunnissa ja ”kolmannella sektorilla” korotetulla tuella olleet ovat tavalisella tuella sijoitettuihin nähden huomattavasti harvemmin terveydenhuollon ja sosiaalialan työntekijöitä, mikä johtunee alan yleisesti hyvästä työllisyystilanteesta.

6.1.2 Palkkatuettu työ osana palveluprosessia

Edellä esitetyssä URA-aineiston analyysissä päästiin tarkastelemaan sitä, minkä tyyppiseen työhön työllistyvät tyypillisesti työllistyvät. Tämä ei juuri kerro siitä, miten muun muassa eri sektoreille ohjaututaan. Tämän ollessa palveluprosessien kehittämisen näkökulmasta yksi keskeisimmistä kysymyksistä, käytiin tähän liittyvää ohjautumisprosessia laajasti läpi työvoimavirkailijoiden haastatteluissa.

Päähavaintona ryhmähaastatteluiden pohjalta voidaan todeta, että ohjautuminen eri sektoreille määräytyy nykyisellään pääosin TE-toimistoissa avointen työpaikkojen mukaan ja hyvin pitkälti työnantajälähtöisesti. Julkisesta työvoimapalvelusta annetun lain mukaan palkkatuella järjestettävän työn tarkoituksena on parantaa työttömän työnhakijan ammattitaitoa, osaamista ja työmarkkina-asemaa sekä edistää pitkään työttömänä olleen pääsemistä avoimille työmarkkinoille. Palkkatukipaikan ollessa tarjolla virkailijat pohtivat asiakaskuntansa joukosta, kenelle kyseistä tukipaikkaa kannattaa ehdottaa, sillä lopullisen valinnan tekee aina kuitenkin työnantaja.

Työvoimavirkailijat toivat esille sen, että parhaimmat työelämävalmiudet omaavat henkilöt ohjataan yrityksiin ja heikoimmassa asemassa olevat muille sektoreille. Lisäksi ohjaamiseen vaikuttavat muut tekijät, kuten henkilön ammatti, koulustausta ja osaaminen. Myös työttömyyden pituus ja työttömän terveydentila pyritään ottamaan huomioon. Yleisesti TE-toimistoissa pyritään katsomaan, kuka soveltuu avoinna olevaan paikkaan parhaiten tarkoittaen kuitenkin käytännössä sitä, että lopulta kuitenkin työnantajan tarpeet ratkaisevat sen, kuka millekin sektorille ohjataan.

Tätä kahtiajakautumista lisää myös työnhakijoiden oma käyttäytyminen. Usein nimittäin itse työnhaussa aktiivisimpina olevat hakeutuvat palkkatuettuun työhön nimenomaan yrityspuolelle. Viranomaisten mukaan on myös yleistä, että muutenkin

jo avoinna oleva työpaikka päädytään täyttämään palkkatuella, mikäli hakijoiden joukossa sattuu olemaan henkilö, jonka palkkaamiseen on mahdollista saada tukea. Tämä on laissa tarkoitettun vastaisesti myös siinä suhteessa, että palkkatukea ei tulisi myöntää, mikäli tuen kohteena olevan työpaikan arvioitaisiin täyttyvän ilman tukeakin. Viranomaisten mielestä palkkatukityön tarjontaan yritysten osalta vaikuttaa myös organisaation koko. Erityisesti suurten yritysten osalta palkkatuella työllistymisen kerrotaan selvästi vähentyneen. Vastaavasti pienien yritysten osalta aktiivisuus on ollut lisääntymään päin.

Yritykset ovat kuitenkin palkkatuella työllistettävien hakemisessa vähemmän aktiivisia, kuin esimerkiksi kunnat ja muut yksityisen sektorin yhteisöt. Kuntien ja muiden yksityisen sektorin yhteisöjen osalta näyttäisi olevan myös muodostunut yleiseksi toimintatavaksi se, että työntekijöiksi halutaan nimenomaisesti samoja työntekijöitä, jotka ovat olleet samassa työssä aikaisemminkin, jotta perehdyttämiseen ei kuluisi liikaa aikaa. Tämän kerrotaan olevan erityisen yleistä kunnissa. Vastaavasti järjestöjen tukityöllistämisen epäkohtana kerrotaan olevan se, että resursipulan vuoksi palkkatuen jatkuva hyödyntäminen on yleistä ja mahdollista etenkin siksi, että samankaltaisen aatteellisen taustan omaavia ja siten toimintaa sitoutuneita henkilöitä on helppo rekrytoida.

Virkailijat toivat ryhmähaastatteluissa esille sen, että yrityksissä työmarkkinoilla on muodostunut vakiintunut toimintatapa, että työnhakija otetaan ensin ”koeajalle” esimerkiksi kuukauden työvalmennuksen muodossa, ja tämän perään, mikäli työntekijä on sopiva tehtävään, voidaan työsuhdetta jatkaa palkkatuella.

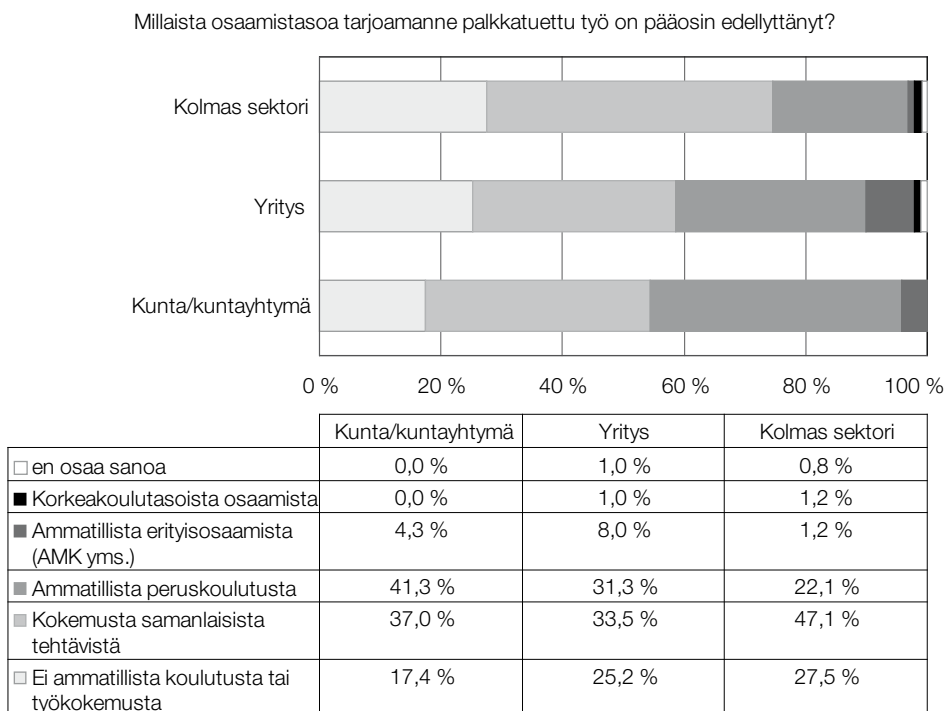
Kuten edellä kävi ilmi, liittyy palkkatuetun työn hankkimiseen sekä ohjautumisprosessiin paljon erilaisia toimintatapoja, joista osa on jopa kyseenalaisia suhteessa laissakin asetettuihin tavoitteisiin. Viranomaisten näkemyksen mukaan tilanne johtuu siitä, että selkeitä linjauksia lain tulkinnasta ei ole, vaan asiaan on suhtauduttu hyvin väljästi. Tällä hetkellä TE-toimistoissa koetaankin asia niin, että toimintatapoja joudutaan soveltamaan tilanteen mukaan. Vastaavasti työnantajien keskuudessa hämmennystä epäillään koituvan erityisesti monista erilaisista tukimuodoista, sekä niiden käyttöön liittyvistä ehdoista. Tämä asettaa samalla myös työnhakijat eriarvoiseen asemaan, samalla kun työnantajien ”pelaaaminen” aina korotettuun tukeen oikeutettujen työntekijöiden palkkaamiseksi on myös nykyisellään mahdollista.

6.1.3 Työnantajan rooli tuen saajana ja työn tarjoajana

Mahdollisimman monipuolisen kuvan saamiseksi on tutkimuksessa kuultu myös laajaa joukkoa tuella työllistäneitä työnantajia. Kyselyyn vastanneelta 660 korkeimmalla korotetulla palkkatuella vuoden 2009 aikana työllistäneeltä työnantajalta tiedusteltiin mielipiteitä TE-toimistojen tarjoamiin palveluihin, palkkatuetun työvoiman käytön motiiveihin, tarjottavan työn ominaisuuksiin sekä palkkatukityön vaikuttavuuteen liittyen.

Työnantajakyselyssä selvitettiin, minkä tasoista osaamista tai koulutusta tuella palkattujen tehtävissä pääasiassa edellytetään. Kyselyn tulos osoittaa, että palkkatuetut työpaikat ovat hyvin usein matalan osaamistason työpaikkoja. Noin viidesosa työnantajista vastasi, että heidän tarjoamat työtehtävät eivät vaadi lainkaan ammatillista koulutusta tai saman alan työkokemusta. Saman alan työkokemusta, mutta ilman ammatillista koulutusta, vaatii reilu kolmasosa tehtävistä. Ammatillista koulutusta vaativia tehtäviä vastaa pääosin tarjoavansa myös noin kolmannes työnantajista. Tutkimuksessa yhtenä tärkeänä palkkatukityötä koskevana erityiskysymyksenä on ollut se, miten eri sektoreiden tarjoama työ eroaa toisistaan. Tämän osalta voidaan todeta, että muiden yksityisen sektorin yhteisöjen tarjoama työ on osaamistasoltaan kaikista vaatimatonta. Vastaavasti kunnissa ammatillisen koulutuksen tärkeys korostuu muista erottuen. Sen sijaan yritysten osalta suurin ero muihin sektoreihin on ammatillisen erityisosaamista vaativien työnantajien osuus.

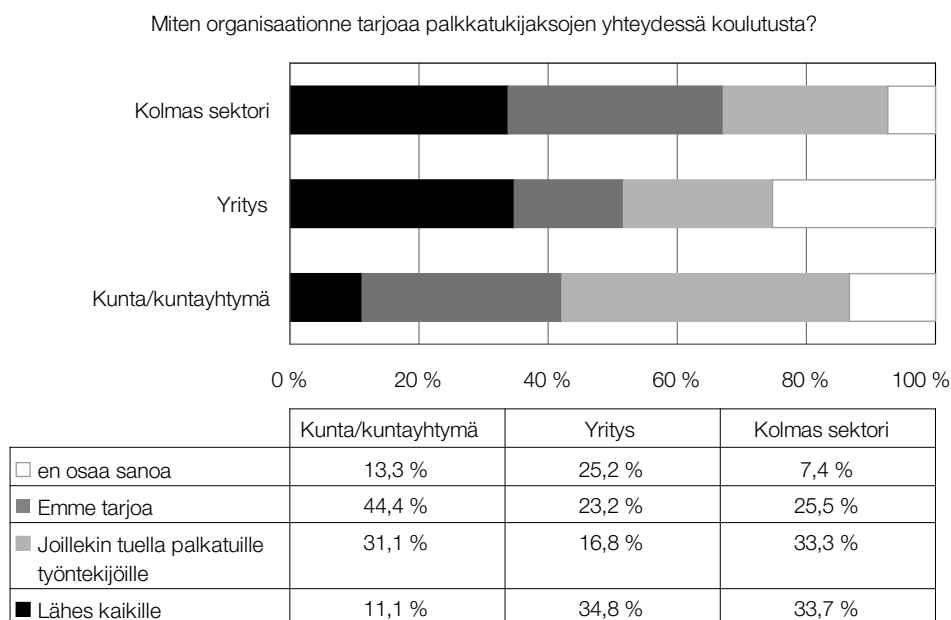
Kuva 8. Työnantajien tarjoaman palkkatuetun työn edellyttämä osaamistaso (n 645).



Palkkatukityön yhtenä tärkeimpänä tavoitteena on parantaa tuella työllistyneen mahdollisuuksia työllistyä avoimille työmarkkinoille. Työnantaja voi tukea tätä esimerkiksi tarjoamalla erillisiä koulutuksia. Kyselyssä selvitettiin myös tätä kysymystä,

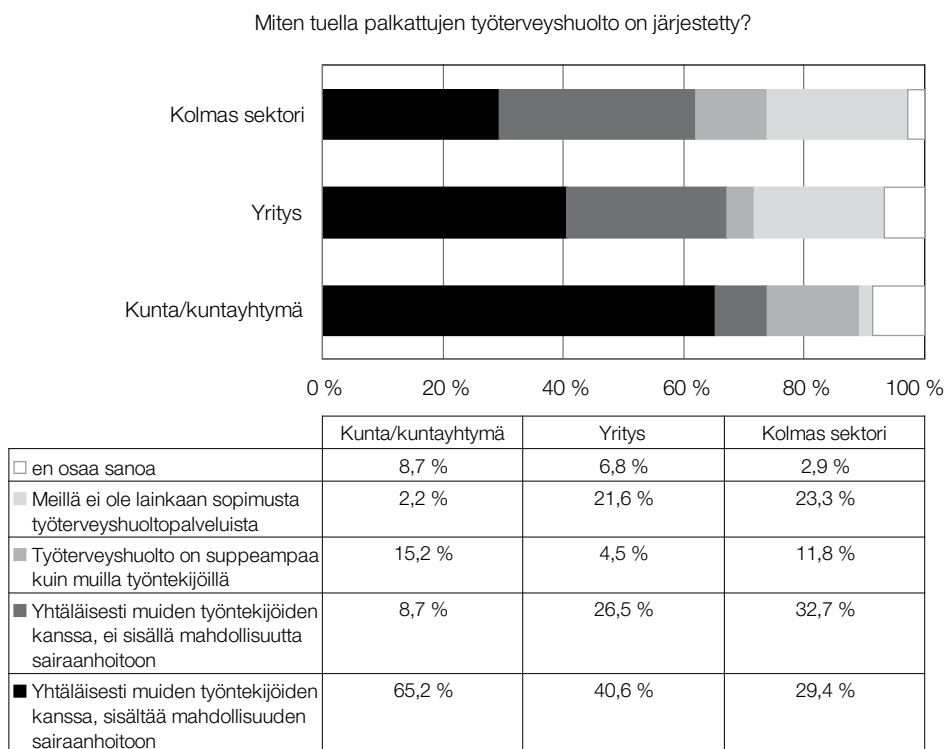
ja eri sektoreittain koulutuksen osalta voidaan todeta, että juuri ”kolmannella sektorilla”, joiden edellä esitetyn kuvion mukaisesti todettiin tarjoavan kaikista matalimman osaamistason työtä, on kuitenkin koulutuksen tarjoaminen kaikista yleisintä. Noin kaksi kolmesta muun yksityisen sektorin yhteisöjen työnantajasta ilmoittaa tarjoavansa koulutusta lähes kaikille tai edes joillekin tuella palkatuille työntekijöille. Vastaavasti kunnista yli 40 prosenttia on ilmoittanut, että työnantaja ei tarjoa tukijakson aikana mitään koulutusta. Yritysten osalta epätietoisten osuus korostuu. Yritysten osalta on mielenkiintoista myös työntekijöiden tasa-arvoisuus siinä mielessä, että yritysten joukossa on suhteellisen vähän niitä, jotka tarjoavat koulutusta vain joillekin tuella palkatuille.

Kuva 9. Työnantajien palkkatukijaksojen yhteydessä tarjoama koulutus (n 640).



Työterveyshuollon järjestämistä koskevan kysymyksenasettelun kautta on voitu selvittää palkkatuetussa työssä olleiden tasa-arvoisuutta muihin työntekijöihin. Kyselyn tulosten perusteella näyttäisi siltä, että kaikista kattavimmin (sisältäen myös mahdollisuuden sairaanhoitoon) työterveyshuolto on järjestetty kunnissa. Toisaalta kun katsotaan niitä, jotka ovat ilmoittaneet työterveyshuollon olevan tuella palkatuilla suppeampaa kuin muilla työntekijöillä, korostuu niin ikään kuntien osuus hiukan. Kyselyn perusteella ”kolmannen sektorin” sekä yritysten keskuudessa on kuitenkin paljon enemmän sellaisia, joilla ei ole sopimusta työterveyshuollosta lainkaan.

Kuva 10. Tuella palkattujen työterveyshuollon taso (n 643).

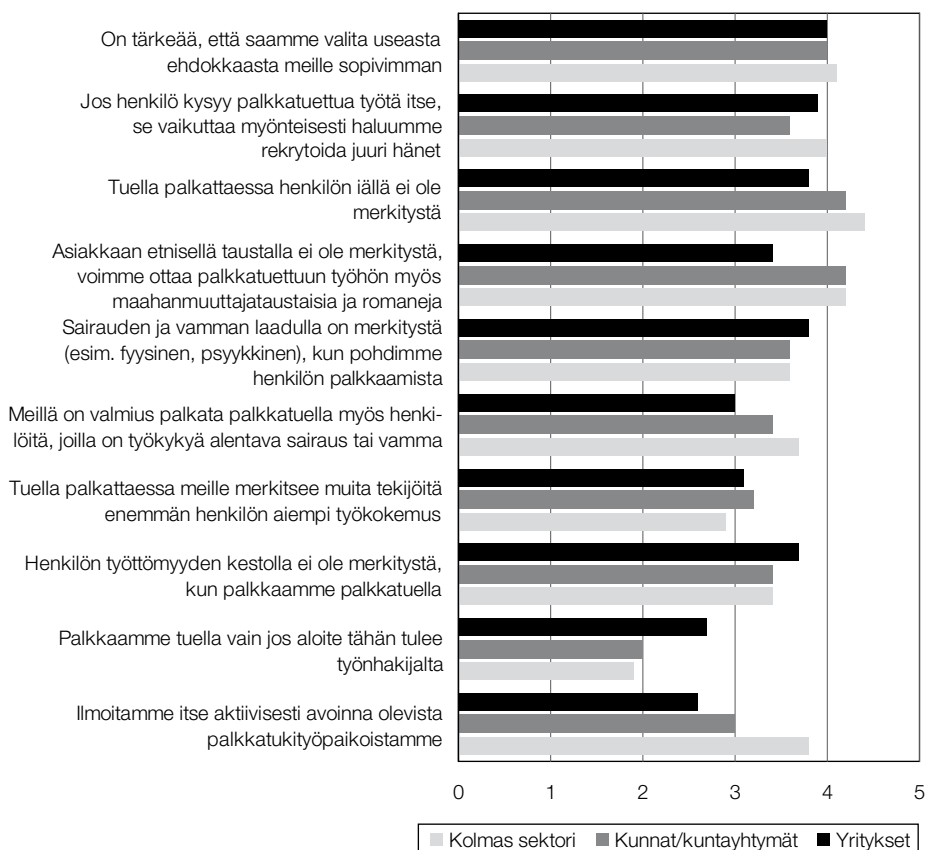


Kun vertaillaan kyselyn väittämien vastausjakaumia koskien henkilöiden valikoitumista palkkatukijaksoille (kuva 11), voidaan selvästi huomata, että yritykset edellyttävät tuella palkatuilta enemmän oma-aloitteisuutta, kun taas esimerkiksi muun yksityisen sektorin yhteisöt tapaavat ilmoitella itse paljon aktiivisemmin avoimista olevista palkkatukityöpaikoistaan. Samoin tuella palkatun elämänhallintaan, työyhteisöihin sopeutumiseen, terveydellisiin ja etniseen taustaan liittyviin tekijöihin liittyvät rajoitteet nähdään yrityksissä kaikista ongelmallisimpina. Myös tässä suhteessa muun yksityisen sektorin yhteisöt ovat suopeampia.

Kun palataan vielä alla esitettyjen väittämien lisäksi luvussa 6.1 esitettyyn väittämäpatteristoon, voidaan niin ikään sieltä ristiintaulukoimalla yritysten vastaukset koskien palkkatukityön toimimista rekrytointitukena, huomata, että yrityksillä on muita sektoreita huomattavasti vahvempi aikomus aidosti rekrytoida palkkatu-
etussa työssä olleita. Yritysten antamien vastausten keskiarvo väittämästä *palkka-
tuki toimii rekrytointitukena eli jatkamme usein työsuhdetta tuen loppumisen jälkeen* on 3,8. Kunnissa vastaava luku on 2,5 ja ”kolmannella sektorilla” 2,5.

Kuva 11. Työntekijöiden valikoituminen palkkatukijaksolle (n 609).

Alla on esitetty väittämiä koskien henkilöiden valikoitumista palkkatukijaksolle. Arvioi organisaatiosi näkökulmasta väittämiä asteikolla 1 täysin eri mieltä – 5 täysin samaa mieltä.

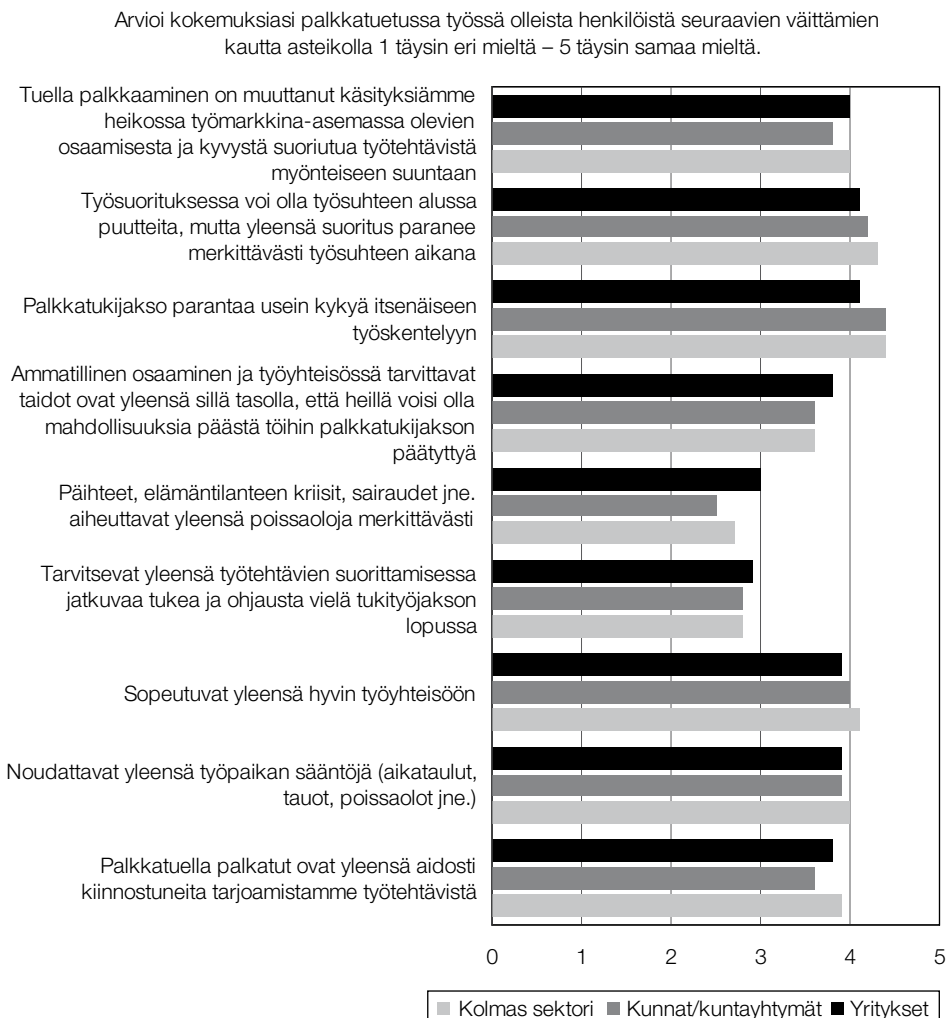


Kyselyssä selvitettiin myös sitä, miten eri sektoreille tukityöhön päätyvät henkilöt eroavat työelämävalmiuksiltaan. Yrityksiä edustavat vastaajat uskovat kaikista vähiten siihen, että tukijakso parantaa kykyä itsenäiseen työskentelyyn. Tämä voi yhtäältä kertoa siitä, että jo entuudestaan työelämävalmiuksiltaan vahvimmat henkilöt valikoituvat yrityssektorille, ja toisaalta siitä, että myös odotukset yrityksissä ovat muita sektoreita kovemmat. Yritystyönantajat ovat eniten samaa mieltä siitä, että henkilöiden osaaminen ja työyhteisötaidot ovat tukijakson lopussa työsuhteen jatkumisen edellyttämällä tasolla.

Toisaalta näiden väittämien osalta tulee ilmi myös se, että yritykset kokevat elämänhallintaan ja työyhteisöihin sopeutumiseen liittyvät tekijät ongelmallisimpina. Tätä ei voida todennäköisesti tulkita siten, että yrityksiin valikoituisi työelämävalmiuksiltaan kaikista heikoimmassa asemassa olevia henkilöitä, vaan pikemminkin siitä, että yritykset ja osin myös kunnat edellyttävät työntekijöiltä tässä suhteessa

korkeampaa lähtötasoa. Muun yksityisen sektorin yhteisöjen ja erityisesti kolmannen sektorin roolista onkin tullut myös aiemmassa tutkimuksessa esille se, että tarjotut työelämävalmiuksia kehittävät palvelut eroavat yritysten ja julkisen sektorin tarjoamista välityömarkkinatoimenpiteistä siinä, että ne tarjoavat työtilaisuuksia erityisesti heikossa työmarkkina-asemassa oleville henkilöille, joilla ei ole mahdollisuutta päästä tuettuun työhön muualle⁶⁸.

Kuva 12. Työnantajien arvio tuella palkattuiden työelämävalmiuksista (n 610).



68 von Herten-Oosi, Vaittinen, Ruoppila & Virtanen 2010

6.2 Palkkatuen vaikuttavuus

6.2.1 Työllistyminen palkkatuen jälkeen

Kuten aikaisemman, luvussa 5 käsitellyn URA-aineiston tarkastelun yhteydessä voitiin jo todeta, että toistuva osallistuminen ei näyttäisi lisäävään työllistymisen todennäköisyyttä. Päinvastoin niillä, joilla toistuva osallistuminen on korkeaa, näyttäisi työllistymiseen olevan sellaisia esteitä, joita URA-aineiston osalta on hankalaa näyttää toteen.

Verrattaessa työllistyvyyden suhteen korotetulla tuella ”tavallisella” tuella sijoitetuihin, on korotetulla tuella työllistettyjen keskuudessa työllistyminen muita palkkatukityössä olleita vähäisempää. Korotetulla tuella sijoitettujen ja sittemmin työtä saaneiden⁶⁹ osuus (11,7 %) on puolet pienempi kuin ”tavallisella” tuella olleilla, jossa työllistyneiden osuus on 21,4 prosenttia. Työllistymisen vaikuttavuutta arvioitaessa on kuitenkin huomattava, että URA-järjestelmässä hyvin suurelta osalta asiakkaista työllisyyskoodi ei anna tietoa työllistymisestä, sillä kaikkien asiakkaiden osalta tieto työllistymisestä ei päädy TE-toimiston tietoon. Siksi tämän vertailun osalta ei voida päätellä, että vain viidesosa ”tavallisella” palkkatuella työssä olleista olisi työllistynyt, vaan ainoastaan näiden kahden eri osajoukon osuuksien vertailu on mahdollista.

Taulukko 35. ”Tavallisella” ja korotetulla tuella työskennelleet työllistymisen mukaan.

			Työllisyyskoodi 12 kk viimeisimmän tukijakson päätyttyä		Yhteensä
			Työtön tai toimenpiteessä	Työssä	
Tukitaso	Tavallinen	Lukumäärä	1 663	452	2 115
		%-osuus	78,6	21,4	100,0
	Korotettu	Lukumäärä	2 777	367	3 144
		%-osuus	88,3	11,7	100,0

$$\chi^2(1, N = 1909) = 90,449^a, p < .001$$

Myös tämä jälkimmäinen palkkatyötä koskeva URA-aineiston tarkastelu osoitti, että työllistyneet ovat lukumääräisesti osallistuneet vähemmän palkkatukijaksoihin kuin ne, jotka ovat olleet edelleen 12 kuukautta viimeisimmän sijoitusjakson päättyessä työttömänä. Alla olevassa taulukossa on esitetty työttömänä tai toimenpiteissä olleet 12 kuukautta viimeisimmän sijoitusjakson päätyttyä ja työtä saaneet sijoitusjaksojen yhteenlasketun lukumäärän mukaan. Tämä vertailu osoittaa, että työllistyneiden osuus laskee, mitä useamman kerran sijoitettuna olleiden joukkoa tarkastellaan. Yhden kerran sijoitettuna olleista 33,8 prosenttia on työllistynyt, kun taas yli viisi kertaa sijoitettuna olleista ainoastaan 12,0 prosenttia.

⁶⁹ Asiakkaan työllisyyskoodi 12 kk tarkastelujakson viimeisen sijoitusjakson päättymisen jälkeen.

Taulukko 36. Työttömänä tai toimenpiteissä olleet 12 kuukautta viimeisimmän sijoitusjakson päätyttyä ja työtä saaneet sijoitusjaksojen yhteenlasketun lukumäärän mukaan.

			Työllisyyskoodi 12 kk viimeisimmän tukijakson päätyttyä		Yhteensä
			Työtön tai toimenpiteessä	Työssä	
Sijoitusjaksoja yhteensä	1	Lukumäärä	98	50	148
		%-osuus	66,2	33,8	100,0
	2	Lukumäärä	676	162	838
		%-osuus	80,7	19,3	100,0
	3	Lukumäärä	818	174	992
		%-osuus	82,5	17,5	100,0
	4	Lukumäärä	733	145	878
		%-osuus	83,5	16,5	100,0
	5+	Lukumäärä	2 117	290	2 407
		%-osuus	88,0	12,0	100,0

$\chi^2(4, N = 5263) = 72,490^a, p < .001$

Sektoreittain tarkasteltuna tämän aineiston perusteella löytyy tilastollisesti merkitsevä vaikutus palkkatukityöhön osallistumiselle ainoastaan ”kolmannen sektorin” ja kuntasektorin osalta. Kolmannen sektorilla työskennelleiden todennäköisyys työllistyä on kaikista heikoin.

Taulukko 37. Työllistyminen sijoitussektorin mukaan (vähintään kerran tuella ho. sektorille sijoitettujen osalta).

			Työllisyyskoodi 12 kk viimeisimmän tukijakson päätyttyä		Yhteensä
			Työtön tai toimenpiteessä	Työssä	
Vähintään kerran sektorilla sijoitettuna olleet	Valtio*	Lukumäärä	409	73	482
		%-osuus	84,9	15,1	100,0
	Kunta**	Lukumäärä	2 346	467	2 813
		%-osuus	83,4	16,6	100,0
	Yritys***	Lukumäärä	1 745	339	2 084
		%-osuus	83,7	16,3	100,0
	Muu yhteisö tai kotitalous****	Lukumäärä	2 617	354	2 971
		%-osuus	88,1	11,9	100,0

* $\chi^2(1, N = 5263) = ,083^a, p < ns.$

** $\chi^2(1, N = 5263) = 4,608^a, p < .05$

*** $\chi^2(1, N = 5263) = 1,167^a, p < ns.$

**** $\chi^2(1, N = 5263) = 70,335^a, p < .001$

Korkeimmalla korotetulla palkkatuella olleiden osalta URA-aineiston tarkastelu osoittaa, että sen maksimimäärän (24 kuukautta) käyttö ei lisää mahdollisuutta työllistymiseen. Päinvastoin, edelleen tarkastelujakson päättyessä työttömänä olleiden osalta maksimimäärä on käytetty useammin kuin työpaikan saaneiden osalta. Korkeimmalla korotetulla ja yhdistelmätuella työskennelleistä maksimiajan on ollut sijoitettuna 23,9 prosenttia eli 1 904 asiakasta kaikista 7 967 korotetulla tuella työskennelleistä. Tilastollisesti merkitsevää eroa maksimimäärän tukea käyttäneiden ja alle 24 kuukautta palkkatuella olleiden työllistymisessä ei ole aineiston perusteella havaittavissa.

6.2.2 Palkkatuen vaikuttavuus virkailijoiden näkökulmasta

Yksi keskeinen palkkatukeen liittyvä kysymys oli virkailijoiden haastattelussa se, onko palkkatuki oikea ratkaisu sellaiselle, joka on ollut sijoitettuna jo useamman kerran. Tähän ei löytynyt yksiselitteistä vastausta. Jos asiaa katsotaan asiakkaan näkökulmasta, voi palkkatuella olla suuri vaikutus kokonaiselämänhallinnan säilymiseen ja samalla työkyvyn ylläpitämiseen, vaikka työllistymisvaikutusta ei tuella saavutettaisikaan. Viranomaisten mukaan tämä on huomioitava myös asiakkaiden yhdenvertaisuusnäkökulmasta. Tämä tarkoittaa sitä, että jokaisella työnhakijalla tulisi olla samat lähtökohdat tuettuun työhön pääsemiseksi. Tämän lisäksi virkailijoiden mielestä ennustettavuus siinä, kenelle palkkatuki lopulta on hyödyllinen ratkaisu, on heikkoa.

Palkkatukijaksoja pidetään kaiken kaikkiaan erittäin vaikutuksiltaan hyvänä toimenpiteenä, mutta silti se nähdään liian usein pelkästään työttömyyden katkaisijana, jolloin todellinen vipuvarsi jää puuttumaan. Ongelmalliseksi koetaan se, että tukijakso usein passivoi asiakasta muun työnhaun suhteen. Palkkatukijaksolle päästyään työnhakijat usein haluavat uskoa, että työ jatkuu tukijakson jälkeenkin, vaikka näin ei kuitenkaan hyvin useissa tapauksissa ole. Työnhakijoita passivoi virkailijoiden mielestä myös se, että palkkatukityötä pidetään ”turvallisena vaihtoehdona”, josta ei edes välttämättä haluta siirtyä avoimille työmarkkinoille.

Tukikauden aikaiseen aktivointiin liittyen virkailijat näkevät hyväksi koettuna mallina työvalmentajatoiminnan, jota on ollut käytössä muun muassa Lappeenrannassa. Työvalmentajan tehtävä on tukea tuella työllistettävää työhön sopeutumisessa ja työnhaussa sekä tukijakson aikana ja sen jälkeen. Virkailijoiden mielestä tukijaksoilla palautejärjestelmä pitäisi olla systemaattisemmin rakennettu ja realistisemmin työllistymisen mahdollisuudet esiin tuovaa. Kaiken kaikkiaan henkilökohmainen ohjaus on vaikuttavuuden kannalta merkityksellistä. Myös tässä asiassa pienet paikkakunnat erottuvat edukseen, sillä ihmiset tunnetaan paremmin ja heidät on helpompi ohjata sopivampaan työhön.

Erot eri sijoitussektoreiden välillä palkkatukityön vaikuttavuutta ajatellen ovat virkailijoiden näkemysten mukaan merkittäviä. Kaikista vaikuttavimmat työpaikat

ovat jatkotyöllistymisen kannalta yrityksissä, kun taas kolmatta sektoria pidetään heikommin työllistymistä tukevana. Myös kuntien työpaikkojen joukossa nähdään olevan paljon sellaista työtä, mikä ei aidosti kehitä tuella työllistetyin työelämävalmiuksia. Näiden paikkojen osalta on myös harvinaista, että työ jatkuisi tukijakson jälkeen. Myös projektitoiminnan vaikutuksista puhuttiin erityisesti ESR-hankkeiden osalta. Näiden projektien työllistämisaikutukset näyttäytyvät virkailijoiden silmissä niin ikään hyvin ohuina.

Julkisen sektorin ja järjestötoiminnan palkkatukityön vaikuttavuudessa koetaan olevan ongelmana se, että vakituisten työvoiman palkkaamista ei pidetä edes mahdollisuutena, vaan tukityöllistettyjä on totuttu käyttämään tiettyjen tehtävien hoitamiseen. Tämä näkemys tuli esiin lähes kaikissa ryhmähaastatteluissa. Työtä pidetään myös usein vaatimustasoltaan niin matalana, että mitään yhteyttä työllistettävän osaamisen kehittämisen ja työn väliltä ei voida löytää. Erona julkisen sektorin puutteisiin haluttiin yhdistystoiminnan osalta tuoda kuitenkin esiin se, että vaikka muun yksityisen sektorin yhteisöjen tukipaikat ovat työllistymismahdollisuuksiltaan heikoimpia, niissä myös koulutetaan henkilöstöä kaikista tehokkaimmin palkkatukijakson aikana, mikä on hyvä asiakkaan työhaun jatkoon kannalta. Yksi haastatteluissa esille tullut ajatus oli, että ns. kolmannen sektorin rooli tulisi rajata selvästi kuntouttavaan työtoimintaan, ja varsinainen palkkatuki pitäisi ohjata yrityksiin.

Viranomaiset toivat esille myös sen, että palkkatukijakson rooli asiakkaan työllistymisprosessissa on luonteeltaan hyvin usein työkuntoa testaava siitä huolimatta, että tätä tarkoitusta varten olisi julkisissa työvoimapalveluissa käytettävissä myös muita palvelumuotoja, kuten työkokeilu. Palkkatukijaksoa pidetään kuitenkin usein varteenotettavimpana vaihtoehtona yhtäältä sen vuoksi, että se tarjoaa ”aidon testausalustan”, mutta toisaalta myös sen vuoksi, että se on usein tukimuodoista kaikista helpoiten ja pienimmillä resursseilla järjestettävissä.

Työ- ja toimintakykyä nostava koulutus linkitetäänkin usein osaksi palveluprosessia niiden henkilöiden osalta, joiden toimintakyky ja työelämävalmiudet ovat selvästi alentuneet. Nämä työmahdollisuudet nähdään myös merkittävinä sen vuoksi, että palkkatuettu työ voi olla monelle liian vaativa askel etenkin työllistymisprosessin alussa. Tähän liittyen virkailijat toisaalta myös kyseenalaistavat sen, onko peruselämänhallintaan tukea kaipaavien asiakkaiden paikka tosiaan TE-toimistoissa, vai pikemmin kunnan sosiaalipalveluiden piirissä. Virkailijat haluavat korostaa myös sitä, että tämän tyyppisten palveluiden tuottaminen on TE-hallinnolle myös hyvin kallista, sillä useat palvelut hankitaan ostopalveluna. Tämä on ongelmallista erityisesti seuduilla, joissa ei ole työvoiman palvelukeskuksia vastaamassa tämänkaltaiseen tarpeeseen.

6.2.3 Työnantajien näkemykset

URA-aineiston perusteella voitiin suuntaa-antavasti todeta, että työn vaikuttavuudella eri sektoreiden välillä on eroja. Myös haastateltujen virkailijoiden näkemysten

mukaan yritysten palkkatukityö on lähtökohdiltaan vahvempaa kosketuspintaa avoimille työmarkkinoille antavaa. Toisaalta tässä vaikuttavana tekijänä nähdään olevan myös sen, että asiakkaita joko tietoisesti tai tiedostamatta ohjataan työhön eri sektoreille siten, että muutenkin paremmat työllistymisedellytykset omaavat henkilöt ohjataan yrityksiin.

Työnantajakyselyn tulokset vahvistavat virkailijoiden näkemystä. Pääpiirteissään työnantajakyselyn tulokset viittaavat erittäin vahvasti siihen, että palkkatukityö on monelle työnantajalle merkittävä resurssikysymys, mikä kertoo myös tarjotun työn potentiaalista vaikuttaa tuella palkatun työllistymiseen avoimille työmarkkinoille. Toisin sanoen mikäli työnantaja käyttää tukea normaalin toiminnan ylläpitoon, on todennäköisyys työn jatkumiseen tukijakson päätyttyä hyvin pieni. Palkkaamisen lähtökohtien osalta työnantajien joukko jakautuu vahvasti kahtia. Kun katsotaan tätä selvittäviä väittämiä (kuva 13), voidaan todeta, että noin kolmannes on ollut jokseenkin samaa mieltä tai täysin samaa mieltä väittämästä, että organisaatiolla ei yleensä ole mahdollisuutta jatkaa työsuhdetta tukijakson jälkeen. Toisaalta 40 prosenttia on tästä eri mieltä.

Huomionarvoista on myös kuvassa 13 esitettyjen tulosten osalta se, että lähes puolet työnantajista käyttää palkkatuettua työvoimaa, koska heillä *ei olisi muuten taloudellisia mahdollisuuksia palkata työntekijöitä*. Työnantajista 50 prosenttia tarjoaa palkkatuettua työtä säännöllisesti. Tilapäiseen työvoimatarpeeseen ei palkkatuettua työtä ole tapana käyttää, mikä on positiivinen asia työttömien jatkotyöllistymisen mahdollisuuksia ajatellen. Sektorikohtaiset keskiarvot vastauksista on esitetty liitteessä 3. Tämän tarkastelun valossa kunnissa tilapäisen työn käyttö näyttäytyy kyselyn valossa muita sektoreita vahvemmin. Kuntavastaajista kolmasosa on samaa mieltä väittämästä, että palkkatuella palkataan tilanteissa, joissa tarvitaan tilapäistä työvoimaa (liite 3, väittämä 6). Kuntien vastaajien osalta keskiarvo oli tämän väittämän kohdalla 2,6, yritysten vastaajien 2,3 ja ”kolmannella sektorin” edustajien matalin; 1,9.

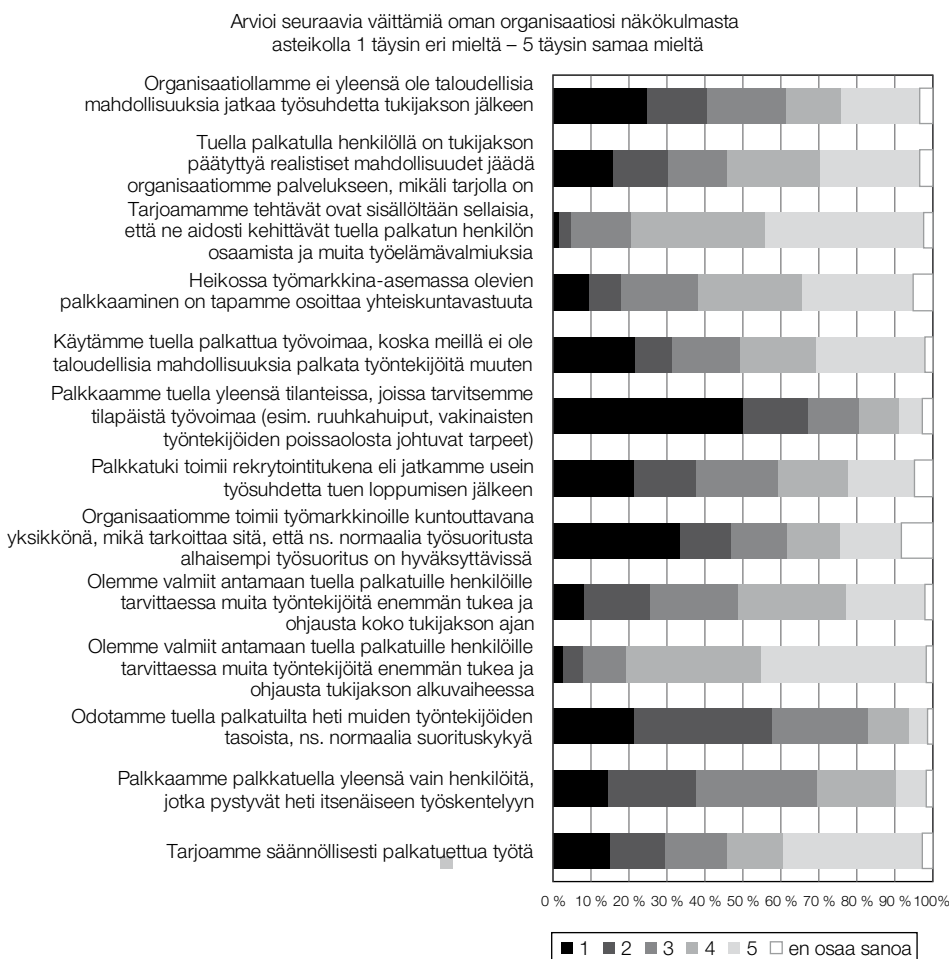
Kun katsotaan vastausjakautumia sektoreittain, voidaan vastausten välillä huomata merkittäviä eroja esimerkiksi juuri palkkatuetun työn ketjuttamisen osalta, mistä kertoo väittämän *tarjoamme säännöllisesti palkkatuettua työtä* tulokset (ks. liite 3, väittämä 13). Siinä missä yritysten vastausten keskiarvo on tämän väittämän osalta 3, on vastaavat keskiarvot ”kolmannen sektorin” osalta 4,1 ja kuntien 3,8. ”Kolmannen sektorin” osalta yksi huomattava ero muihin sektoreihin on myös se, että heidän järjestämissä palkkatyössä hyväksytään vahvemmin toimintakykyyn liittyvät rajoitteet.

Työelämävalmiuksien kehittymiseen palkkatuetussa työssä uskoo 80 prosenttia työnantajista. Eniten työelämävalmiuksien kehittymiseen uskotaan kuntien ja muun yksityisen sektorin yhteisöjen keskuudessa, mutta toisaalta yritysten osalta uskotaan vahvimmin siihen, että tuella työllistettyjen ammatillinen osaaminen ja työyhteisötaidot ovat yleensä sillä tasolla, että heillä on realistiset mahdollisuudet työllistyä palkkatukijakson päätyttyä. Tämä saattaa olla niin ikään merkki siitä, että yritysten työ on laadullisilta ominaisuuksiltaan paremmin työllistävää taikka

siitä, että yritysten palkkatukijaksoille valikoituu lähtökohtaisesti muita sektoreita paremmat työelämävalmiudet omaavat henkilöt.

Kyselyn tulosten perusteella voidaan myös todeta, että työnantajat ovat valmiita panostamaan työntekijöidensä osaamisen kehittämiseen. Suurin osa ei myöskään odota tuella palkatuilta heti muiden työntekijöiden tasoista suorituskyykyä, vaan tätä koskevasta väittämästä lähes 60 prosenttia vastaajista on ollut eri mieltä. Vastaavasti lähes 80 prosenttia on valmis antamaan tuella palkatuille tarvittaessa muita työntekijöitä enemmän tukea ja ohjausta.

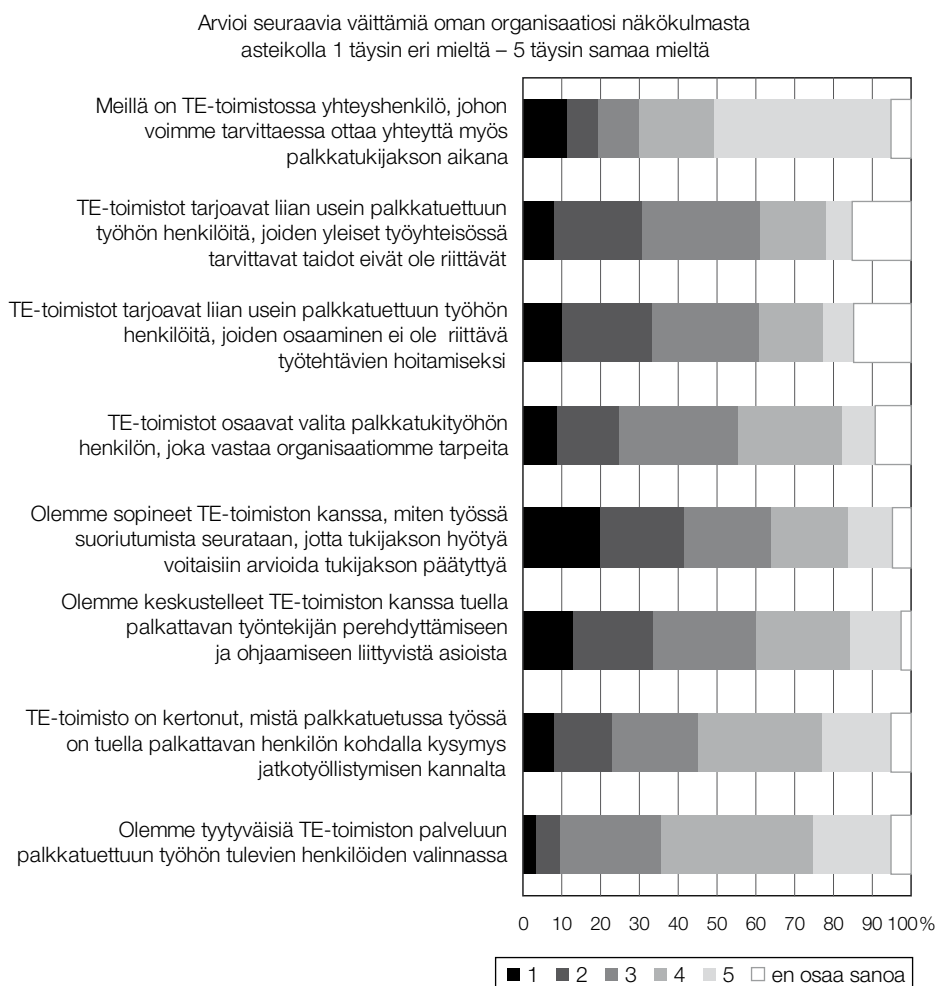
Kuva 13. Työnantajien palkkausmotiveja ja -lähtökohtia selvittävä väittämä-patteristo (n 650). Ks. myös sektorikohtaiset keskiarvot liitteestä 3.



Suurin osa työnantajista on tyytyväisiä TE-toimistojen tarjoamiin palveluihin palkkatukityöhön liittyen. TE-toimistot ovat kyselyn tulosten perusteella hoitaneet työnsä

vastuullisesti myös siinä suhteessa, että suurin osa työnantajista ilmoitti saaneensa tietoa siitä, mistä palkkatuetussa työssä on tuella palkatun jatkotyöllistymisen kannalta kyse. Myös valtaosa, noin 70 prosenttia vastaajista tietää TE-toimistosta henkilön, johon voidaan tarvittaessa ottaa yhteyttä. Noin kolmannes on keskustellut palkatun perehdyttämiseen ja ohjaamiseen liittyvistä asioista, mutta vastaavasti on toinen kolmannes, joiden kanssa ei ole tätä keskustelua käyty. Kaikista vähiten työnantajien kanssa on kyselyn pohjalta sovittu siitä, miten työssä suoriutumista seurataan, jotta tukijaksojen hyötyä voitaisiin arvioida tukijakson päätyttyä.

Kuva 14. Työnantajien arvio TE-toimistojen palveluista (n 552).



Kun katsotaan edellä esitettyjen väittämien osalta merkittävimpiä eroja eri sektoreiden välillä, voidaan huomata, että väittämästä TE-toimistot tarjoavat liian usein palkkatuettuun työhön henkilöitä, joiden yleiset työyhteisössä tarvittavat taidot

eivät ole riittävät, ovat yritysten edustajat poikkeuksellisesti enemmän samaa mieltä kuin muita sektoreita edustavat. Tämä vahvistaa entisestään kyselyssä toisaalla sekä tutkimuksen muussa tiedonkeruussa saatua näkemystä siitä, että yritykset ovat palkkatuetun työvoiman osaamistason ja työelämävalmiuksien suhteen kaikista vaativimpia. Samoin väittämän *TE-toimistot tarjoavat liian usein palkkatuetuun työhön henkilöitä, joiden yleiset työyhteisössä tarvittavat taidot eivät ole riittävät* osalta yritysten vastausten keskiarvo poikkeaa muista.

TE-toimistojen tarjoamiin palveluihin liittyen kysyttiin myös, miten erityyppisten palkkatukijaksoihin liittyvät palvelut nähdään työnantajien keskuudessa tarpeellisenä. Ensimmäisellä väittämällä kartoitettiin työnantajien mielipidettä siitä, tulisiko TE-toimiston maksaa taloudellista tukea siitä, että työnantaja järjestää ohjausta ja erillistä tukea työsuhteen aikana. Tästä väittämästä yli 2/3 vastaajista oli samaa mieltä, mikä asettaa kyseenalaiseen valoon sen, ovatko työnantajat ymmärtäneet roolinsa sen suhteen, että palkkatuki on jo itsessään juuri tämän tyyppistä tukea. Kyselyssä kartoitettiin myös, olisiko TE-toimiston järjestämälle työpaikan ja TE-toimiston välillä toimivalle yhdyshenkilölle tarvetta, ja lähes 60 % vastaajista näkisi yhdyshenkilön toiminnan tarpeelliseksi.

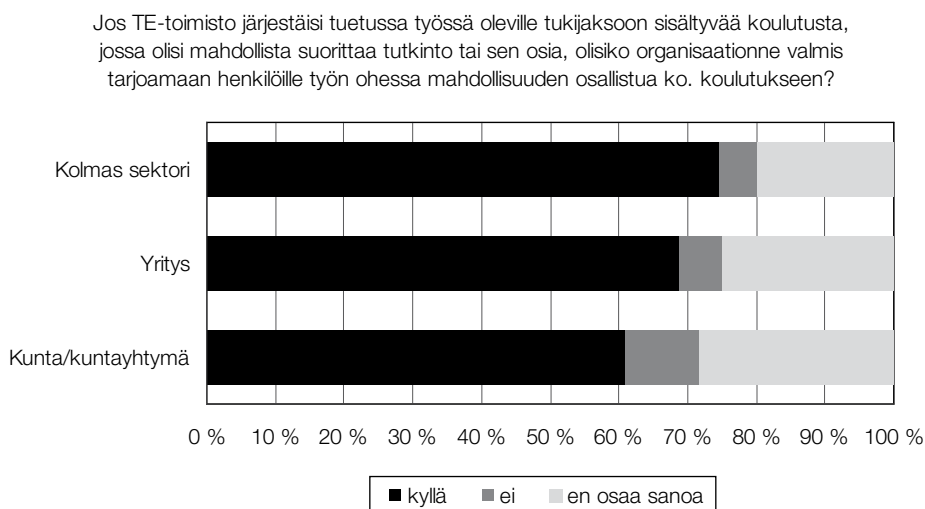
Sektoreittain katsottuna palkkatukityön lomassa tapahtuvalle ohjaukselle vähiten tarvetta näkisivät kunnat, joiden keskiarvo tämän väittämän osalta on 3,5, ja vastaavasti eniten kolmas sektori (3,9) ja yritykset (3,8). Tukijakson alussa työyhteisöön sopeutumista edistävää TE-toimiston järjestämää ohjausta ei pidetä läheskään yhtä tärkeänä. Vain noin joka kolmas näkee tämän tarpeellisenä. Tässä ei eri sektoreiden välillä ole mainittavaa eroa. Myös alla olevassa kuviossa esitetyn väittämän osalta yritykset ja muut yksityisen sektorin yhteisöt osoittautuvat olevan kuntia koulutusmyönteisempiä.

Kuva 15. Uusien palveluiden tarpeellisuus työnantajasektorin mukaan (n 650).



Kuvassa 16 on esitetty on esitetty kyselytulos liittyen tukijaksoon sisällytetyn koulutuksen tarpeellisuudesta. Kolmannen sektorin toimijoista koulutuksen näkee tarpeellisenä kolme neljäsosaa vastaajista ja yritystyönantajista myös lähes 70 prosenttia. Kunnat suhtautuvat asiaan kriittisimmin. Vastanneista työnantajan edustajista noin 60 prosenttia näkevät koulutuksen tarpeellisenä.

Kuva 16. Tukijaksoon sisällytetyn koulutuksen tarpeellisuus (n 646).



6.2.4 Tuella työllistettyjen kokemuksia

Kuten jo palveluprosesseja kokonaisuudessaan käsittelevässä luvussa todettiin, on monen vaikeasti työllistyvien hankala hahmottaa palkkatukityötä osana työllistymiseen johtavaa palveluprosessia. Kun tarkastellaan palkkatukityön hyödyllisyyttä koskevia vastauksia tarkemmin siitä näkökulmasta, mikä on ollut vaikuttavuutta estävät tekijät, nousee vahvimmin esiin palkkatukijaksojen tilapäisyys. Kuten aiemmin jo tuotiin esiin, on monen mielestä ainoa hyöty tukityössä siinä, että se tuo vaihtelua arkeen. Kaksi henkilöä näkee palkkatukityön vaikuttavuuden vain silloin, mikäli tuella työllistettävällä on pohjalla ammatillisista koulutusta tai kokemusta. Lisäksi moni kertoi tukijakson kariutuneen sellaisiin terveydellisiin ongelmiin, jotka olivat jo ennen tukijaksoa tiedossa, mutta joita ei otettu TE-toimistossa riittävästi huomioon.

Kuusi haastateltavista toi ongelmana esiin sen, että tukityö ei tarjoa pysyviä työllistymismahdollisuuksia. Neljä haastateltavaa toikin esille tukityön ketjuttamisen. Moni sanoi, että työllistymistä palkkatukijakson jälkeen on aivan turha edes odottaa, sillä työnantajilla ei ole varaa palkata tukityöllistettyjä pysyviin työsuhteisiin, vaan monilla on tapana ottaa aina uusi työntekijä tilalle. Jotkut haastateltavat

kertovat itsekin olleensa samassa tukityöpaikassa useita kertoja tai odottavat tällä hetkellä uudelleenpääsyä.

Haastateltujen joukossa oli seitsemän henkilöä, jotka ovat olleet palkkatukityössä sekä yrityksessä että kuntasektorilla. Yrityksessä ja järjestöissä olleita oli ainoastaan kaksi, ja kunnassa sekä järjestössä olleita vain yksi. Koska monilla eri sektoreilla olleita oli näin pieni osa, ei haastatteluaineiston perusteella voida tehdä luotettavaa vertailua eri sektoreiden välisestä työstä. Kuitenkin huomionarvoista on se, että yksityisen sektorin lisäksi kunnassa tai järjestössä olleesta yhdeksästä henkilöstä kahdeksan näki yritysten palkkatukijaksot hyödyllisempänä. Yritysten tukijaksoilla vaikeasti työllistyvät ovat kokeneet olleensa tasavertaisempia muiden työntekijöiden kanssa sekä työajan että tehtävänkuvan suhteen, mutta myös palkkaustason kerrotaan olevan parempi.

Haastateltavista ainoastaan yksi palkkatuella olleista näki yhteyden oman työllistymisensä ja palkkatukijakson välillä. Tämä henkilö oli ollut ammatinvaihtoon liittyvän työvoimakoulutuksen yhteydessä tukijaksolla kunnassa, mutta varsinainen vakituinen työpaikka oli löytynyt eri työnantajalta tukijakson päätyttyä. Tukijakson hyödyllisyyden hän näki jälkeenpäin katsottuna siitä kertyneen työkokemuksen kautta, mutta työllistymisen kannalta tärkeimpänä asiana vaikuttivat kuitenkin omat työelämävalmiudet sekä oma aktiivisuus ja motivaatio työnhakuun.

7 Johtopäätökset ja kehittämissuosituks

Tämän tutkimuksen tehtävänä on ollut selvittää vaikeasti työllistyvien työllistymisen esteitä, heille tarjottuja julkisia työvoimapalveluja sekä niiden toimivuutta ja vaikuttavuutta. Lisäksi erityiskysymyksenä tutkimuksessa on selvitetty palkkatuetun työn käyttöä vaikeasti työllistyvien työllistymisen edistämiseksi.

Vaikeasti työllistyvällä tarkoitetaan julkisesta työvoimapalvelusta annetun lain mukaisesti työmarkkinatukeen oikeutettua työtöntä työnhakijaa, joka on saanut työmarkkinatukea työttömyytensä perusteella vähintään 500 päivää tai jonka oikeus työttömyyspäivärahaan on päättynyt työttömyysturvalaissa tarkoitetun enimmäisajan johdosta. Kyseinen 500 päivän täyttyminen on monelle työttömyysturvan merkittävien ”porras” ansiosidonnaisen työttömyysturvan päättyessä 500 maksupäivän jälkeen.

Tutkimusaineisto on koostettu keräämällä tietoja vaikeasti työllistyvistä työ- ja elinkeinohallinnon asiakastietojärjestelmästä (URA). Olennaista on ollut tarkastella vaikeasti työllistyvien palveluprosesseja yksilölähtöisesti selvittäen sitä, miten eri palvelut ja toimenpiteet ajoittuvat suhteessa työttömyysturvan loppumiseen. Lisäksi aineistoa on kerätty haastattelemalla TE-toimistojen ja työvoiman palvelukeskusten (TYP) virkailijoita kaikilla 15 ELY-alueella, kartoittamalla työnantajien kokemuksia palkkatuetusta työstä sähköisellä kyselyllä sekä haastattelemalla vaikeasti työllistyviä henkilöitä.

7.1 Kohderyhmän työllistymisen esteet

Tässä tutkimuksessa ilmeni, että taustatekijöillä on kuitenkin ainoastaan rajallinen merkitys pohdittaessa vaikeasti työllistyvien henkilöiden työllistymisen esteitä. Tutkimuksessa tehdyssä rekisteriaineiston tarkastelussa ilmeni, että vaikeasti työllistyvät ovat muihin työttömiin verrattuna iäkkäämpiä, alemman koulutustason omaavia ja asuvat vaikean työttömyyden alueilla. Samoin heidän joukossaan on enemmän naisia. Muu tiedonkeruu osoitti, että kohderyhmän työllistymisen esteet ovat vain heikosti selitettävissä rakenteellisilla tekijöillä, ja esteet liittyvät hyvin pitkälti sellaisiin tekijöihin, joita ei voida rekisteriaineistojen perusteella todentaa.

Todelliset työllistymisen esteet liittyvät usein myös asiakkaiden ns. hyvinvointivajeeseen. Tällä tarkoitetaan sitä, että työllistymistä hidastavat tai kokonaan estävät ongelmat liittyvät hyvin usein asiakkaiden fyysiseen, henkiseen ja sosiaaliseen hyvinvointiin sekä kykyyn selvittää arjen vaatimuksista. Merkittävimpiä jo aiemmin laajalti tunnistettuja työllistymistä hidastavia tekijöitä ovat päihderiippuvuus, elämänhallinnan vaikeudet, terveydelliset rajoitteet sekä motivaatioon liittyvät kysymykset. Samoin yksipuoliseen tai vanhentuneeseen osaamiseen liittyvät

haasteet ovat syventyneet rakennetyöttömyyden lisääntyessä. Lisääntyvänä ongelmana koetaan ylivelkaantuminen, mikä näkyy erityisesti peliriippuvaisten nuorten keskuudessa. Tutkimuksen yhteydessä tehdyissä haastatteluissa ilmeni myös viitteitä siitä, että osa työttömistä tekee töitä ns. harmaan talouden työpaikoissa, mikä selittää heidän kohdallaan motivaation puutetta osallistua työvoimapolitiisiin toimenpiteisiin. Myös monet muut asiat, kuten varattomuuden aiheuttamat liikkumisongelmat sekä perhesyyt ovat työttömyyttä pitkittäviä tekijöitä.

7.2 Julkisten työvoimapalveluiden toimivuus ja tarkoituksenmukaisuus

Julkisten työvoimapalveluiden toimivuus ja tarkoituksenmukaisuus ilmenee yksinkertaisimmillaan siinä, saavutetaanko palveluilla vaikeasti työllistyvien kannalta toivottu lopputulos eli työllistyminen avoimille työmarkkinoille. Vaikuttavuusarvoinnin haasteena on kuitenkin se, että tehtyjen interventoiden ja lopputuloksen yhteyttä ei voida yksiselitteisesti osoittaa, sillä työllistymiseen vaikuttaa samanaikaisesti monimutkaiset yksilökohtaiset tekijät, kuten työllistymisen esteisiin liittyvä aineisto vahvasti osoitti.

Tämän tutkimuksen perusteella kiistanalaiseksi jäi se, onko toistuvalla palveluihin ja työvoimapolitiisiin toimenpiteisiin osallistumisella yhteyttä työllistymiseen. Tutkimuksen edetessä toistui kaikkien eri tutkimuksessa kuultujen tahojen näkemyksissä vahvasti se, että kohderyhmän työllistymistä pitkittävät tai jopa kokonaan estävät tekijät ovat luonteeltaan sellaisia, että niihin on julkisilla työvoimapalveluilla vaikea puuttua. Julkisten työvoimapalvelujen vaikuttavuuden kannalta näyttäisikin rekisteriaineiston perusteella siltä, että **tietyn osallistumismäärän jälkeen toimenpiteiden hyöty laskee.** Vaikeasti työllistyvien palveluprosessien tarkastelu osoitti, että toistuva osallistuminen päinvastoin on yhteydessä työttömyyden pitkittymiseen. Toimenpiteisiin 5-10 kertaa osallistuneet työllistyivät selvästi heikommin kuin vain muutamia kertoja toimenpiteiden piirissä olleet.

Useiden palveluiden osalta voidaan myös todeta, että niiden tarjoaminen ja käyttö ajoittuu työttömyyden alkuvaiheeseen. Ainoastaan palkkatuetun työn osalta voidaan havaita palkkatuetun työn lisääntymistä 500 päivän työttömyyden täytyttyä, mutta muilta osin palveluvalikoima suppenee työttömyyden edetessä. Vaikeasti työllistyvien palveluprosessien osalta selvisi myös se, että työttömyyden alussa ja 500 päivän täyttymisen välissä on niin sanottu musta aukko, jossa monet vaikeasti työllistyvät jäävät ilman palveluita. Hiljaiseloa palvelutarjonnan osalta kestää siihen asti, kunnes 500 päivän ”maaginen” raja alkaa pikku hiljaa lähestyä, ja työvoimapalveluiden tarjoamisessa aktivoidutaan uudelleen. Vaikeasti työllistyvien **työllistyvyyden kannalta palveluiden tarjoamisen kannalta väliin jäävällä passiivisella kaudella näyttäisi olevan työttömyyttä entisestään pitkittäviä seurauksia.** Tällä välillä monen oma aktiivisuus hiipuu työllistyvyyttä mahdollistavan toimintakyvyn heiketessä ja ulkopuolisuuden tunteen vahvistuessa.

Toistuvan osallistumisen ja työttömyyden pitkittymisen välinen yhteys kertoo siitä, että palvelut kohdistuvat osittain väärin. Tutkimuksessa haastateltujen virkailijoiden ja vaikeasti työllistyvien näkemykset viestivät siitä, **ettei TE-toimistoissa pystytä tunnistamaan riittävästi vaikeasti työllistyvien henkilöiden tilanteita ja sen myötä ko. henkilöiden työllistyvyyden edistämiseenkin tähtäävät toimenpiteet jäävät usein vaillinaisiksi tai väärin kohdennetuiksi**. Siten asiakkaiden työllistymispolku ei etene aina loogisesti, jatkuvuudesta puhumattakaan. Samankaltaisia johtopäätöksiä on tehty viime aikoina julkisen sektorin työvoimaan uudelleen sijoittamista koskevista tutkimuksista⁷⁰.

Myös muissa aikaisemmissa tutkimuksissa on puututtu useita kertoja motivaatioon liittyviin tekijöihin, jotka tulevat vahvasti esille myös tämän tutkimuksen kohderyhmässä. Tämä tutkimus kuitenkin osoitti, että motivaatiotekijöiden taustalla piilee monia muita merkittäviä työllistymisen esteitä, joiden vaikutus jää helposti virkailijoilta piiloon tai selviää vasta työttömyyden pitkittyessä. Näitä tekijöitä ovat edellä luetellut hyvinvointivajeeseen liittyvät tekijät, kuten terveydelliset rajoitteet ja sosiaaliset ongelmat, joita TE-toimistoissa on hankala tunnistaa ja niihin puuttua. **Siten vaikeasti työllistyvien palveluprosessien suunnittelussa erityisenä ongelmana on se, että työvoimaneuvoja joutuu suunnittelemaan työllistymisprosessia hyvin vajavaisten tietojen varassa.**

Vaikka toimenpiteitä olisikin paljon, niiden oikea-aikaisuudessa ja kohdentamisessa on edelleen paljon toivomisen varaa. Tutkimuksen tulosten perusteella **uusia palvelumalleja ei niinkään tarvita, vaan olemassa olevien palvelujen oikeaa kohdentamista tulisi tehostaa**. Yksilöllisten polkujen rakentaminen työttömyydestä vapaille työmarkkinoille vie aikaa ja palveluiden tehottomuuden yhtenä merkittävänä syynä näyttäisi olevan se, että **palveluprosessin pullonkaulat tunnistetaan ja korjataan liian myöhäisessä vaiheessa, mikäli lainkaan**. Tämä puolestaan osaltaan saattaa vaikuttaa työttömyyden pitkittymiseen.

TE-toimiston asiakastietojärjestelmät ja laajemmin asiakastietolain asettamat rajoitteet ovat osasyynä siihen, ettei TE-toimistoissa pystytä tunnistamaan ja käsittelemään kaikkia vaikeasti työllistyvien henkilöiden työllistymisen esteisiin liittyviä haasteita. TE-toimistojen virkailijoilla ei ole suoraa pääsyä sellaisiin asiakkaan tietoihin, jotka olisivat työllistymispolun suunnittelussa aivan olennaisimpia, mutta joiden vaihto eri viranomaisten kesken on nykyisellään lähes mahdotonta. Näitä ovat muun muassa eräät sosiaalisiin ja terveydellisiin ongelmiin liittyvät tiedot. Asiakastietojärjestelmän ongelmana on myös sen huono toimivuus työvoimavirkailijoiden keskinäisessä tiedon välityksessä. Kaikkea palvelupolun suunnittelun kannalta olennaista tietoa ei voida kirjata URA-järjestelmään.

Tiedon puuttumisen ongelmaa näyttäisi vaikeuttavan myös ajautuminen pois henkilökohtaisista asiakassuhteista kohti yhä suurempia palveluyksiköitä ja sähköisiä palveluita. Tämä on ongelmana erityisesti suurissa kaupungeissa, joissa

70 Ks. esim. Koskela & Virtanen 2010

toimistot ovat suurempia ja asiakaskunnat laajempia. Tältä osin työvoiman palvelukeskusten toimintamalli osoittautui tutkimuksessa kaikista vaikuttavimmaksi toimintatavaksi niiden vaikeasti työllistyvien osalta, joilla työllistymisen esteet liittyvät muihin, kuin julkisin työvoimapalveluin ratkaistaviin ongelmiin. Työvoimapalveluiden toimivuus ja tarkoituksenmukaisuus edellyttää, että kohderyhmän työllistymistä hidastavat, usein piiloon jäävään tekijät, tulisi tunnistaa entistä paremmin.

Yksi tutkimuksen mielenkiintoisimmista kysymyksistä on liittynyt asiakkaisiin, jotka eivät ole olleet minkään tässä tutkimuksessa analysoitujen palvelun tai toimenpiteen piirissä⁷¹. Aineistomme perusteella tällaisia henkilöitä (pl. yli 60-vuotiaat) on noin 5 prosenttia vaikeasti työllistyvistä. Tämä joukko on hieman koko tarkastelemaamme otosta iäkkäämpää ja sen edustajien koulutustaso on keskimääräistä alhaisempi. Muusta profilista poikkeava havainto on se, että korkeasti koulutettujen osuus korostuu niissä, jotka eivät ole osallistuneet palveluihin tai toimenpiteisiin. Samoin tiettyjen ammattiryhmien edustajat osallistuvat toimenpiteisiin muita harvemmin. URA-aineistosta saadut tulokset tukevat tältä osin virkailijoiden näkemyksiä rakennetyöttömyyden aiheuttamasta, niin sanotusta korkean työttömyysturvan aiheuttamasta passivoitumisongelmasta. Tämän lisäksi on olemassa myös joukko työttömiä, jotka uskovat työllistyvänsä omin avuin, ja siten tietoisesti välttelevät osallistumista toimenpiteisiin. Heidän motivaationsa kasvaa usein vasta työttömyysturvan loppumisen lähestyessä.

Viranomaiset nostivat lisäksi esiin niin sanotun ”rauhaan jätettävien” asiakkaiden ryhmän. Tämä ryhmä näyttäisi koostuvan pääasiassa päihdeongelmaisista ja muista ryhmistä, joiden työllistymistä pidetään erittäin epätodennäköisenä, ja joiden kohdalla TE-toimistojen palvelut eivät siten ole ensisijaisia.

7.2.1 Palkkatuetun työn rooli kohderyhmän työllistämisessä

Tutkimuksen yksi merkittävimmistä tavoitteista oli tarkastella, miten yritysten, muun yksityisen sektorin yhteisöjen ja kuntien⁷² tukityö eroavat toisistaan vaikutavuudeltaan. Tutkimuksen tulokset URA-aineiston, virkailijoiden haastatteluiden ja työnantajakyselyn perusteella osoittivat, että avoimille työmarkkinoille työllistymisen kannalta palkkatukityö näyttäisi olevan hyödyllisimmillään yrityksissä. Tämän osalta selityksenä on osittain se, että **yritykset pystyvät tarjoamaan työtä, joka tukee parhaiten avoimille työmarkkinoille työllistymistä. Toisaalta TE-toimistojen palveluprosessit ja työnhakijoiden oma aktiivisuus vaikuttavat lähtökohtaisesti siihen, mille sektorille palkkatukityöhön asiakas ohjautuu.** Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että yritysten palkkatukijaksoille ohjautuu jo lähtökohtaisesti paremmat työelämävalmiudet omaavia henkilöitä, joten siksi myös

71 Aineisto on kattanut ainoastaan URA-järjestelmään merkityt toteutuneet palvelut ja toimenpiteet. Siten tarkastelu ei ulotu esimerkiksi virkailijan antamaan neuvontaan, joka on voinut olla hyvinkin aktiivista ilman että asiakas on osallistunut tässä tarkasteltuihin palveluihin tai toimenpiteisiin.

72 Tarkoittaa käytännössä ns. kolmatta sektoria.

vaikuttavuus näyttäytyy parempana. Kysely osoitti sen, että yritykset ovat myös itse valikoivimpia työllistyvien henkilöiden osaamisen ja siihen liittyvien rajoitteiden suhteen.

Eri sektoreiden järjestämän tukityön vaikuttavuus eli työttömän työnhakijan työllistyminen näyttäisi määräytyvän myös sen mukaan, mitkä työnantajien motiivit ovat tuetun työn käyttöön. Työnantajakyselyn tulokset osoittavat, että **palkkatukityötä käytetään usein paikkaamaan resurssipulaa. Tämä näyttäytyy vahvana etenkin ”kolmannen sektorin” työpaikoissa. Tässä suhteessa palkkatukityön yleisen toimivuuden ja hyväksyttävyyden kannalta olennaista olisikin se, että toimenpiteen hyödyntäminen tuottaisi win win -tilanteita sekä työnantajien että tuella työllistettyjen näkökulmasta.** Palkkauskynnyksen ollessa yrityksissä korkeammalla, näyttäisi kyselyn perusteella siltä, että tuella työllistettyjä otetaan työhön enemmän ”tositarkoituksella” kuin muilla sektoreilla, mikä johtuu myös siitä että heillä on myös parhaat taloudelliset mahdollisuudet jatkaa työtä tukijakson jälkeen. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että palkkatuella työllistäminen on yrityksille aidosti myös rekrytointikanava, jolloin tuella palkatun mahdollisuudet jatkaa työssä tukijakson jälkeen ovat korkeammat. Etenkin virkailijoiden näkemyksen mukaan kuntiin ja ”kolmannelle sektorille” valikoituu henkilöitä, joiden työelämävalmiudet eivät ole aina edes palkkatukijakson edellyttämällä tasolla, jolloin tukijaksot toimivat usein myös eräänlaisena työkokeiluna.

Palkkatukityön rooli ei näyttäydy työttömälle työ- ja elinkeinohallinnon tarkoittamalla tavalla. Tämä merkittävä työllistymiseen johtavan palveluprosessin kompastuskivi ilmeni erityisesti vaikeasti työllistyvien haastatteluissa, mutta myös virkailijat nostivat asian esille. Vaikeasti työllistyvät näkevät palkkatukijakson usein suorana työllistymiskanavana. Useimmat uskovat viimeiseen asti siihen, että palkkatukijakso on lopullinen ratkaisu työttömyyden päättymiseen, ja että työ jatkuu myös tukijakson päätyttyä. Tämä passivoi henkilön tukityön aikaista työnhakua, vaikka tarkoitus olisi, että tuella palkattu etsisi aktiivisesti työtä myös tukijakson aikana.

7.3 Miten kohderyhmän palveluita tulisi kehittää?

Julkisten työvoimapalvelujen kehittämisen kannalta olennainen ratkaistava yhtälö on, miten vaikeasti työllistyvien henkilöiden todellisia työllistymisen haasteita voitaisiin paremmin ymmärtää, analysoida ja selvittää. Ratkaisevassa asemassa ovat tällöin seuraavat kysymykset:

- Miten asiakkaan todelliset ongelmat voidaan tunnistaa entistä aiemmin?
- Miten asiakassuhdetta johdetaan?
- Miten turvataan asiakkuuden jatkuvuus työttömyyden edetessä?
- Millaista uutta osaamista ja työn organisointia työ- ja elinkeinohallinto tarvitsee pystyäkseen ratkaisemaan vaikeasti työllistyvien työllistymisen esteet?

Merkille pantavaa näitä kysymyksiä pohdittaessa on se, että **uusia palveluita ja toimenpiteitä ei varsinaisesti tarvita, vaan tätä tärkeämpää on kehittää nykyistä palveluohjausprosessia.** Siten tutkimuksen perusteella näyttää vahvasti siltä, että oleellista kohderyhmän työllistymisen edistämiseksi on palveluiden oikea kohdentaminen ja sitä kautta vaikuttavuuden tehostaminen. Tämä oli ensisijaisesti haasteltujen virkailijoiden näkemys, mutta näkemys vahvistui myös työnantajien kyseilyssä, jossa TE-toimiston tarjoamien palveluiden taso näyttäytyi varsin hyvänä. Myös työttömien näkökulmasta asiaa tarkasteltaessa todentuvat edellä yksilöidyt palveluprosessien ongelmat. Haastatellut vaikeasti työllistyvät näkivät, että TE-toimiston palvelut ovat olleet työnhaun kannalta riittäviä. **Vaikka työttömät ovat pääsääntöisesti tyytyväisiä saamiinsa palveluihin ja asiakaskohtaisia palvelusuunnitelmia pidetään tarkoituksenmukaisina, nostivat monet työttömät esille sen, ettei heidän työllistymisen esteensä tule hoidetuiksi yksinomaan työ- ja elinkeinohallinnon palveluilla.**

Toisin sanoen monilla työllistymisen esteet ovat työ- ja elinkeinohallinnon palvelukonseptien ulottumattomissa. **Osalla vaikeasti työllistyvistä palvelutarpeet ovat sellaisia, että niihin pystytään vastaamaan nykyisellään ainoastaan työvoiman palvelukeskuksissa,** joiden moniammatilliseen yhteistyöhön perustuvalla palvelukonseptilla voidaan pureutua asiakkaan elämäntilanteeseen kokonaisvaltaisemmin. Vaikeasti työllistyvien työllistymisen esteiden poistamisessa merkittävä askel olisi siis edistää ennakkoluulottomampaa tapaa tehdä yhteistyötä kuntien sosiaali- ja terveysviranomaisten kanssa. Tähän olisi periaatteessa nykyisin hyvät mahdollisuudet, koska hyvin monet kunnat ovat siirtyneet erilaisten tilaaja-tuottaja-mallien ja sopimusohjausmenettelyn myötä väestöryhmäperusteiseen palvelutarjontaan, jossa erityisesti työikäiset on tunnistettu tärkeäksi kohderyhmäksi.⁷³ Toisin sanoen vaikeasti työllistyvien osalta kyse on siis enemmän yhteistyön menettelytapojen kehittämättömyydestä käytännön työn tekemisen tasolla, kuin strategisen näkemyksellisyyspuutteesta.

Kun todelliset työllistymisen esteet on kyetty tunnistamaan, nousee keskeiseksi kysymykseksi se, minkä palveluiden piiriin vaikeasti työllistyvät ohjataan. Tässä on makrotasolla kyse ilmiöstä, josta on hallinnon kehittämisessä viimeksi kuluneen kymmenen vuoden aikana kutsuttu ”yhteen nivoutuvista” tai ”yhteen liitetyistä” palvelukonsepteista brittiläisen Joined Up Government -fraasin mukaisesti. Sen mukaan tietyt yhteiskuntapoliittiset ongelmat kuten sosiaalinen syrjäytyminen eivät tule ratkaistuksi yksittäisten politiikka-alueiden tai hallinnonalojen toimenpiteiden toteuttamisella, vaan yksilön tarpeet tulee nostaa palveluiden järjestämisen keskiöön.

Tässä suhteessa kriittisin piste työnhakijan palveluprosessissa näyttäisi olevan sen alkuvaiheessa, jotta asiakkaan kokonaistilanteesta ja työllistymisen edellytyksistä ja pidäkkeistä saataisiin mahdollisimman kokonaisvaltainen ja realistinen

73 Ks. esim. Saarelainen & Virtanen 2010

kokonaiskuva. Edellä sanottu kritiikki voidaan vetää yhteen toteamalla, että **työttömien kokonaistilanteen arvioinnille ei ole riittäviä resursseja ja puitteita. Näin ollen monet työllistymisen todelliset esteet tulevat usein liian myöhään ilmi, tai ne ovat jotakin muuta kuin alun perin luultiin.** Tuloksena on tilanteita, joka aiheuttaa kielteisiä vaikutuksia monessa suhteessa: työ- ja elinkeinohallinto tarjoaa työttömille palveluita, joista ei ole heille todellista hyötyä työllistyvyyden edistämisen näkökulmasta ja työttömät turhautuvat osallistuvat toimenpiteisiin kerta toisensa jälkeen huomatakseen, ettei niistä ole heille juurikaan hyötyä työn saannin kannalta. Tässä suhteessa yhtenä ratkaisuna haastatellut virkailijat toivat esille sen, että työvoimaneuvojalla pitää olla rohkeutta ja kykyä ottaa työnhakijan kanssa vaikeitakin kysymyksiä esille. Tätä voitaisiin kehittää esimerkiksi työvoimaneuvojille ja muille ammattiryhmille järjestettävällä yhteisellä koulutuksella, mikä parantaisi näiden teemojen käsittelykykyä, samalla uusien yhteistyöverkostojen syntymistä edistäen.

Asiakkaan kokonaistilanteen ja -tarpeiden hahmottamisen ongelmana on myös työ- ja elinkeinohallinnon asiakastietojärjestelmän vastaamattomuus palveluprosessin suunnittelun tarpeisiin. Työvoimavirkailijoiden työtä vaikeuttaa ja hidastaa se, että usein työllistymisprosessin kannalta juuri olennaisimpia tietoja ei voi nykyisen lain puitteissa asiakasjärjestelmään kirjata, mikäli asiakas ei ole tuonut näitä itse esille. Tämä aiheuttaa myös virkailijoiden väliseen tiedon vaihtoon käytännön ongelmia. Työvoiman palvelukeskuksissa, johon on keskitetty paljon vaikeasti työllistyvien työmarkkina-avalmiuksia edistävää osaamista, ei tämä ole ongelma, sillä myös kunnan sosiaali- ja terveystoimen tiedot ovat hyödynnettävissä palveluprosessin suunnittelussa. Mikäli oikeat tiedot eivät ole saatavilla, voi tämä johtaa jopa kokonaan epätarkoituksenmukaisten palveluprosessien suunnitteluun, kun viesti asiakkaan tilanteesta ei kantaudu virkailijalta toiselle. Tämä on haaste etenkin suurissa toimistoissa, jossa asiakas käy monen eri työvoimaneuvojan luona.

Paljon uudistettavaa liittyy myös palkkatuetun työn käyttöön. Työttömillä on käytössään kaikesta huolimatta usein paljon käyttämättömiä resursseja oman työllistymisensä edistämiseksi. Nämä resurssit pitäisi saada valjastettua erilaisiin työ- ja elinkeinohallinnon järjestämiin työllistyvyyttä kehittäviin toimenpiteisiin. Vaikka palveluprosessi näyttäytyisi virkailijan silmissä loogisesti polutetulta, **eivät työttömät työnhakijat aina hahmota palkkatukijakson merkitystä osana työllistymisprosessia samalla tavalla kuin virkailijat.** Työnhakijat eivät siis ole riittävän tietoisia siitä, että tuella palkannut työnantaja ei välttämättä jatka työsopimusta tukijakson jälkeen, ja että **tuella palkatun tulisi jatkaa aktiivista työnhakua myös tukijakson ajan.**

Tukijakson aikaiseen aktivointiin on jo nyt käytössä toimintamalleja, joiden avulla voidaan edistää palkkatukityön vaikuttavuutta. Haastatellut virkailijat nostivat hyvänä esimerkkinä **palkkatukikoordinaattorin toimintamallin**, joka on käytössä ainakin Lappeenrannassa. Palkkatukikoordinaattorin tehtävänä on tukijakson aikana toimia yhteishenkilönä työpaikan ja TE-toimiston välillä, sekä seurata tuella

työllistetyn työelämävalmiuksien kehittymistä. Palkkatukikoordinaattorin saadessa ensikäden tietoa tuella työllistetyn työelämävalmiuksista, voi hän ohjata asiakasta työnhakuun ja tarkoituksenmukaisiin toimenpiteisiin tai palveluiden piiriin tukijakson päätyttyä.

Tutkimuksessa vahvistui myös näkemys siitä, että koko etuusjärjestelmän kriittiselle uudelleenpohdinnalle sekä siihen liittyvien kannustin- ja byrokraatialoukkujen purkamiselle olisi tarvetta. Esimerkiksi Osmo Soininvaara⁷⁴ pohtii tuoreessa Sata-komitea -kirjassaan mahdollisuutta muuttaa nykyinen palkkatukimalli vaikeasti työllistyvälle työntekijälle myönnettäväksi toimintakykytueksi. Vastaavanlaisia työttömyysturvan ja palkan kombinaatioita on menestyksekkäästi kokeiltu useissa OECD-maissa. Mallin etuna on vaikeasti työllistyvien pitäminen mukana työmarkkinoilla jota kautta työllistyminen on helpompaa kuin työelämän ulkopuolelta⁷⁵. **Seuraavan hallituskauden aikana tulisikin käynnistää ennakoluulottomia kokeiluja vaikeasti työllistyvien työllistämiseksi ja matalatuottoisen työn tukemiseksi.** Pilottien tuloksia ja vaikuttavuutta tulisi seurata erillisten arviointitutkimusten avulla, jotta kokeiluista ja niiden tuloksista saadaan kriittistä ulkopuolista asiantuntijatietoa. Kokeiluiden tulisi pidemmällä aikavälillä johtaa laajempiin rakenteellisiin muutoksiin.

74 Soininvaara 2010

75 Soininvaara 2010

Lähteet

Aho, S. & Kunttu, S. (2001). Työvoimapolitiittisten toimien vaikuttavuuden tutkiminen rekisteriaineistojen avulla. Menetelmäkehittelyä ja 1994-1997 toteutettuja toimia koskevia tuloksia. Työpoliittinen tutkimus 233. Helsinki: Työministeriö.

Aho, S. (2005). Työmarkkinatuen saajien rakenne, työhistoria ja osallistuminen aktiivitoimiin. Työhallinnon julkaisu 349. Helsinki: Työministeriö.

Aho, S. & Koponen, H. (2007). Työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin osallistuneiden seuranta II. Työpoliittinen tutkimus 324. Helsinki: Työministeriö.

Aho, S. (2008). Miksi työvoimapolitiittisten toimenpiteiden mitattu vaikuttavuus on keskimäärin alhainen? Työllistävyyden parantamisyhtymysten arvioinnin keskeisten ongelmien tarkastelua. Hallinnon tutkimus 4/2008. Helsinki: Hallinnon tutkimuksen seura.

Aho, S. & Koponen, H. (2008). Työvoimapolitiittisten toimenpiteiden kohdistaminen. Työttömänä olleiden pitkän aikavälin seurantaan perustuva tutkimus. Työ ja yrittäjyys 24/2008. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.

Ala-Kauhaluoma, M. & Härkäpää, K. (2006). Yksityinen palvelusektori heikossa työmarkkina-asetmassa olevien työllistäjänä. Työpoliittinen tutkimus 312. Helsinki: Työministeriö.

von Hertzen-Oosi, N., Vaittinen, E., Ruoppila, S. & Virtanen, P. (2010). Kolmannen sektorin työ- ja elinkeinohallinnolle tuottamien palveluiden ja järjestettyjen työtilaisuuksien vaikutukset. Työ- ja yrittäjyys 13/2010. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.

Holm, P., Jalava, J. & Ylöstalo, P. (2006). Työttömien työkyky vuonna 2005 - vertailuja palkansaajiin. Työpoliittinen tutkimus 308. Helsinki: Työministeriö.

Hämäläinen, K., Tuomala, J. & Ylikännö, M. (2009) Työmarkkinatuen aktivoinnin vaikutukset. Työ ja yrittäjyys 7/2009. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.

Ilmakunnas, S. (2010). Talouskriisi, työmarkkinat ja aktiivinen työvoimapolitiikka. Työpoliittinen aikakauskirja 1/2010, s. 37-46. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.

Kerätär, R. & Karjalainen, V. (2010). Pitkäaikaistyöttömillä on runsaasti hoitamattomia mielenterveyshäiriöitä. Suomen Lääkärilehti 45/2010, s. 3683-3690

Koskela S., & Virtanen, P. (2010). Henkilöstön uudelleensijoittaminen työelämän muutostilanteessa - case Helsingin kaupunki. Työpoliittinen Aikakauskirja 3/2010, 28-42. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.

Laiho, V., Hopponen, A., Latvala, T. & Rämö, A-K. (2010). Erityisryhmien työkyky - työttömät ja vammaiset. PTT raportteja 225. Helsinki: Pellervon taloustutkimus.

Myrskylä, P. (2010). Taantuma ja työttömyys. Työ ja yrittäjyys 57/2010. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.

OECD (2009). OECD Employment Outlook - Tackling the Jobs Crisis. Paris: OECD.

Polus, E. (2010). Poimintoja työvoimapolitiikan kehityskaarelta. Työpoliittinen aikakauskirja 3/2010, s. 49-58. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.

Soininvaara, O. (2010). Sata-komitea. Miksi asioista päättäminen on niin vaikeaa? Kustannusosakeyhtiö Teos, Helsinki.

Saarelainen, T. & Virtanen, P. (2010). Sopimusohjaus kuntapalveluissa. Hallinnon tutkimus 2/2010, s. 134-152. Helsinki: Hallinnon tutkimuksen seura.

Työ- ja elinkeinoministeriö (2010). Haasteista mahdollisuuksia: Työ- ja elinkeinoministeriön tulevaisuuskatsaus 8.9.2010. Ks. http://www.tem.fi/files/27752/TEM_tulevaisuuskatsaus_o8o910.pdf

Työministeriö (2005). Polku työelämään - Tuettu työ ja uudistunut palkkatuki. Työhallinnon julkaisu 354. Helsinki: Työministeriö.

Valtioneuvoston kanslia (2010a). Suomi 2020 - Tuumasta toimeen. Kasvutyöryhmän loppuraportti. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 11/2010. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.

Valtioneuvoston kanslia (2010b). Kestävän talouskasvun ja työllisyyden ohjelma. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 16/2010. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.

Liite 1

Vaikeasti työllistytävien haastatteluotoksen kuvaus

Ikä	Sukupuoli	Koulutustaso	Asiakkuus	Viimeisimmän työttömyyskauden kesto	Työttömyyshistoria
58	Mies	Keskiaste	TE-toimisto	6–12 kk	40 vuotta kestäneen työuran jälkeen työttömänä 10–15 vuoden ajan eripituisia pätkiä.
46	Mies	Keskiaste	TYP	6–12 kk	Pisin työttömyysjakso on neljä vuotta. Nyt sairaslomalla, työkyvyttömyyseläkkeen haku käynnissä, saanut hylkäävän päätöksen 2 kertaa.
53	Nainen	Perusaste	TYP	Alle 6 kk	Eripituisia työttömyysjaksoja paljon. Hoitanut välillä kotona lapsia ja tehnyt pätkätöitä. Viimeiset 7 vuotta käynyt erilaisilla kursseilla ja harjoitteluissa elämäntilanteesta johtuen.
30	Mies	Keskiaste	TE-toimisto	1–2 vuotta	Työttömänä useita kertoja vuoden puolen toista vuoden jaksoissa.
55	Nainen	Alempi korkeakouluaste	TE-toimisto	Alle 6 kk	Ei koskaan vakituista työsuhdetta. Välillä ollut pitempiäkin aikoja poissa työelämästä, jopa parikin vuotta.
41	Nainen	Keskiaste	TE-toimisto	Alle 6 kk	Useita työttömyysjaksoja, joista yksittäiset yli vuoden pituisia, ollut välillä työssä palkkatuella.
63	Mies	Perusaste	TE-toimisto	6–12 kk	Eripituisia työttömyysjaksoja. Tällä hetkellä työssä. Viimeisin työttömyysjakso noin kaksi vuotta sitten.
59	Nainen	Perusaste	TE-toimisto	0–6 kk	Työttömyyskierre alkanut vuonna 1991, jonka jälkeen käynyt monilla eri kursseilla. 19 vuoden aikana yli puolet ajasta työttömänä.
59	Nainen	Perusaste	TE-toimisto	0–6 kk	Useampia työttömyysjaksoja, välissä pätkätöitä. Viimeisin työsuhde kestänyt vuoden.
33	Mies	Keskiaste	TE-toimisto	1–2 vuotta	Kahden vuoden aikana useita työttömyysjaksoja, nyt oppisopimuskoulutuksessa.
29	Mies	Keskiaste	TE-toimisto	Alle 6 kk	Useampia työttömyysjaksoja, joista viimeisin alkanut kuukauden sisällä puolen vuoden työssäolon jälkeen, sitä ennen 10kk työttömänä.
26	Nainen	Keskiaste	TE-toimisto	Alle 6 kk	Useita työttömyysjaksoja. Viimeksi ollut palkkatuetussa työssä 1,5 vuotta. Ei aikaisempaa työkokemusta muutamaa työharjoittelua lukuun ottamatta.
37	Nainen	Keskiaste	TE-toimisto	6-12 kk	Satunnaisesti töissä, pääosa ajasta työttömänä.
47	Mies	Keskiaste	TE-toimisto	Alle 6 kk	Useita eripituisia työttömyysjaksoja. Viimeisen 10 vuoden aikana ainoastaan lyhyitä työsuhteita.
52	Nainen	Perusaste	TE-toimisto	1–2 vuotta	Aikaisemminkin työttömänä muutaman kuukauden.

45	Mies	Keskiaste	TE-toimisto	6–12 kk	Työttömänä vuosien tai muutamien kuukausien jaksoissa alkaen 1990-luvun lamasta.
59	Nainen	Alempi korkeakoulu-aste	TE-toimisto	2–5 vuotta	Maahanmuuttaja. Suorittanut Suomessa korkeakoulututkinnon, mutta ei ole työllistynyt. Väliillä osa-aikatoita, enimmäkseen harjoitteluja ja kursseja. Nyt 1,5 vuotta osa-aikatoissa, mutta työsopimus päättyi pian.
-	Mies	Keskiaste	TE-toimisto	6–12 kk	Aiemmin 2 vuotta työttömänä omasta tahdosta, haluaa viettää aikaa lapsen kanssa huoltajuuskiistan jälkeen. Ollut hiltajain palkkatuetussa työssä kaupungilla. Tällä hetkellä itse hankitussa vakituudessa työsuhteessa.
27	Mies	Keskiaste	TE-toimisto	1–2 vuotta	Lyhytkestoisia työllisyysjaksoja, väleissä pätkätöitä.
28	Mies	Alin korkea-aste	TE-toimisto	0–6 kk	Pätkätöitä ja kursseja pääasiassa koko ajan. Tällä hetkellä kurssilla opiskelemaan toista ammattia.
25	Nainen	Keskiaste	TE-toimisto	6–12 kk	Ammattiin valmistuttuaan työttömänä pitkään. Opiskellut väliillä, ja jäänyt taas työttömäksi. Sen jälkeen noin vuosi töitä, nyt ollut 6 kk työssä.
63	Mies	Perusaste	TE-toimisto	6–12 kk	Pääasiassa työttömänä rakennusyrityksen opetettua paikkakunnalla. Sen jälkeen noin vuoden jaksoissa töissä.
58	Nainen	Keskiaste	TE-toimisto	1–2 vuotta	Useita noin 1–1,5 vuoden työttömyysjaksoja.
59	Nainen	Perusaste	TE-toimisto	1–2 vuotta	Useita työttömyysjaksoja. Tätä ennen vuoden mittainen pätkätö.
30	Mies	Perusaste	TE-toimisto	EOS	Työttömänä vuosia.
43	Mies	Keskiaste	TE-toimisto	EOS	Työttömänä vuosia. Ollut työttömyyden aikana paljon sairauslomalla.
38	Nainen	Keskiaste	TYP	Yli 5 vuotta	Viiden vuoden aikana palkkatuki- ja kuntouttavia jaksoja. Satunnaisia pätkätöjajaksoja.
36	Nainen	Perusaste	TE-toimisto	Alle 6 kk	Ollut aiemmin työttömänä, nyt äitiyslomalla. Aiemmin työharjoitteluissa, joiden kautta työllistynyt. Työttömyysjaksot pitkittyneet lastenhoidon takia.
27	Mies	Keskiaste	TE-toimisto	Alle 6 kk	Useita työttömyysjaksoja, nyt työelämävalmennuksessa.
45	Mies	Keskiaste	TE-toimisto	Alle 6 kk	Useita eri pituisia pätkätöjajaksoja, pääosin ollut työttömänä.

Liite 2

Palveluiden ja toimenpiteiden piirissä olleet ELY-keskukset alueittain

			Palveluihin ja toimenpiteisiin osallistuminen		Yhteensä
			Ei osallistumista	Osallistunut	
TE-keskusalue	Etelä-Pohjanmaa	Lukumäärä	15	159	174
		% -osuus	8,6	91,4	100,0
	Etelä-Savo	Lukumäärä	16	181	197
		% -osuus	8,1	91,9	100,0
	Häme	Lukumäärä	25	386	411
		% -osuus	6,1	93,9	100,0
	Kaakkois-Suomi	Lukumäärä	29	355	384
		% -osuus	7,6	92,4	100,0
	Kainuu	Lukumäärä	9	159	168
		% -osuus	5,4	94,6	100,0
	Keski-Suomi	Lukumäärä	41	351	392
		% -osuus	10,5	89,5	100,0
	Lappi	Lukumäärä	18	275	293
		% -osuus	6,1	93,9	100,0
	Pirkanmaa	Lukumäärä	55	431	486
		% -osuus	11,3	88,7	100,0
	Pohjanmaa	Lukumäärä	7	152	159
		% -osuus	4,4	95,6	100,0
	Pohjois-Karjala	Lukumäärä	25	364	389
		% -osuus	6,4	93,6	100,0
	Pohjois-Pohjanmaa	Lukumäärä	76	493	569
		% -osuus	13,4	86,6	100,0
	Pohjois-Savo	Lukumäärä	16	329	345
		% -osuus	4,6	95,4	100,0
	Satakunta	Lukumäärä	28	234	262
		% -osuus	10,7	89,3	100,0
	Uusimaa	Lukumäärä	102	889	991
		% -osuus	10,3	89,7	100,0
	Varsinais-Suomi	Lukumäärä	49	343	392
		% -osuus	12,5	87,5	100,0
Yhteensä		Lukumäärä	512	5 111	5623
		% -osuus	9,1	90,9	100,0

$\chi^2(15, N = 5623) = 51,940a, p < .001$

X

Työnantajakyselystä kysymyksen ”Arvioi seuraavia väittämiä oman organisaatiosi näkökulmasta asteikolla 1 täysin eri mieltä – 5 täysin samaa mieltä” vastaukset työnantajasektoreittain

	Kunnat (n 47)	Yritykset (n 320)	Kolmas sektori (n 277)
1. Organisaatiollamme ei yleensä ole taloudellisia mahdollisuuksia jatkaa työsuhdetta tukijakson jälkeen	3,6	2,4	3,6
2. Tuella palkatulla henkilöllä on tukijakson päätyttyä realistiset mahdollisuudet jäädä organisaatiomme palvelukseen, mikäli tarjolla on henkilölle sopivia tehtäviä	3,1	4,2	2,6
3. Tarjoamamme tehtävät ovat sisällöltään sellaisia, että ne aidosti kehittävät tuella palkatun henkilön osaamista ja muita työelämävalmiuksia	4	4,2	4,2
4. Heikossa työmarkkina-asemassa olevien palkkaaminen on tapamme osoittaa yhteiskuntavastuuta	3,9	3,4	4,1
5. Käytämme tuella palkattua työvoimaa, koska meillä ei ole taloudellisia mahdollisuuksia palkata työntekijöitä muuten	2,8	2,8	3,9
6. Palkkaamme tuella yleensä tilanteissa, joissa tarvitsemme tilapäistä työvoimaa (esim. ruuhkahuiput, vakinaisten työntekijöiden poissaolosta johtuvat tarpeet)	2,6	2,3	1,9
7. Organisaatiomme toimii työmarkkinoille kuntouttavana yksikkönä, mikä tarkoittaa sitä, että ns. normaalia työsuoritusta alhaisempi työsuoritus on hyväksyttävissä	2,8	2,6	3,3
8. Olemme valmiit antamaan tuella palkatuille henkilöille tarvittaessa muita työntekijöitä enemmän tukea ja ohjausta koko tukijakson ajan	3,5	3,5	3,4
9. Olemme valmiit antamaan tuella palkatuille henkilöille tarvittaessa muita työntekijöitä enemmän tukea ja ohjausta tukijakson alkuvaiheessa	4	4,2	4,2
10. Heikossa työmarkkina-asemassa olevien palkkaaminen on tapamme osoittaa yhteiskuntavastuuta	3,9	3,4	4,1
11. Odotamme tuella palkatuilta heti muiden työntekijöiden tasoista, ns. normaalia suorituskyyä	2,5	2,4	2,5
12. Palkkaamme palkkatuella yleensä vain henkilöitä, jotka pystyvät heti itsenäiseen työskentelyyn	2,8	2,9	2,9
13. Tarjoamme säännöllisesti palkkatuettua työtä	3,8	3	4,1

Tekijät Författare Authors Eeva Terävä, Petri Virtanen, Petri Uusikylä, Lassi Köppä	Julkaisu-aika Publiceringstid Date Maj 2011 Toimeksiantaja(t) Uppdragsgivare Commissioned by Työ- ja elinkeinoministeriö Arbets- och näringsministeriet Ministry of Employment and the Economy Toimielimen asettamispäivä Organets tillsättningsdatum Date of appointment
Julkaisun nimi Titel Title Utredning om svårssysselsatta personers situation och de tjänster som erbjuds dem	
Tiivistelmä Referat Abstract Utredningen är en del av ett utvecklingsprojekt för tjänster som erbjuds personer på övergångsarbetsmarknaden och svårssysselsatta personer. I utredningen klargörs vilka hinder som finns för svårssysselsatta personer att få sysselsättning, den offentliga arbetskraftsservicen samt dess funktion och effekt. Tillämpningen av lönesubventionerat arbete har granskats speciellt. I jämförelse med övriga arbetslösa visar undersökningen att de svårssysselsatta personerna är äldre och oftare kvinnor än män, utbildningsnivå är lägre och de bor i områden som präglas av svår arbetslöshet. Hinder för sysselsättning kan dock endast delvis förklaras av dessa bakgrundsfaktorer, då arbetslösheten också ofta förlängs av faktorer som berör hälsa och förmåga att klara olika livssituationer. Enligt undersökningen främjas sysselsättningen endast till en viss punkt av att en person upprepade gånger tar del av olika tjänster och arbetskraftspolitiska åtgärder. Ett sådant händelseförlopp berättar ofta att man på TE-byråerna inte har kunnat identifiera de verkliga orsakerna för arbetslösheten, och då blir sysselsättningsåtgärderna bristfälliga eller riktar sig fel, vilket gör att de inte heller leder till önskad sysselsättning. Framför allt de stora TE-byråerna har problem med kunder som inte har fått en konsekvent serviceprocess, då de inte kunnat forma stabila kundförhållanden. Istället för att satsa på nya serviceformer och åtgärder bör man, på basen av undersökningsresultaten, i första hand utveckla servicevägledningsprocesserna, så att man i ett tillräckligt tidigt skede kan hitta de åtgärder som kunden behöver. Detta kräver ett ännu närmare samarbete än tidigare mellan arbetskraftsmyndigheterna och social- och hälsovårdsenheterna. Med tanke på lönesubventionerat arbete visar undersökningen också att på den öppna marknaden kan företagen bäst erbjuda arbete som stöder sysselsättningen, i jämförelse med kommuner och organisationer. I undersökningen framgår även att ofta sysselsätts någon med lönesubventionerat arbete utan att arbetsgivaren har för avsikt att fortsätta arbetsförhållandet efter den lönesubventionerade periodens slut, vilket är mot de förväntningar som de arbetslösa har på stödarbetet. Kontakt person vid arbets- och näringsministeriet: Avdelningen för sysselsättning och företagande/Päivi Haavisto-Vuori, tfn 010 604 9056	
Asiasanat Nyckelord Key words svårssysselsatta, serviceprocesser, lönesubventionerat arbete	
ISSN 1797-3562	ISBN 978-952-227-543-1
Kokonaissivumäärä Sidoantal Pages 111	Kieli Språk Language Suomi, finska, finnish Hinta Pris Price 20 €
Julkaisija Utgivare Published by Työ- ja elinkeinoministeriö Arbets- och näringsministeriet Ministry of Employment and the Economy	Kustantaja Förläggare Sold by Edita Publishing Oy / Ab / Ltd

Tekijät Författare Authors		Julkaisu-aika Publiceringstid Date	
Eeva Terävä, Petri Virtanen, Petri Uusikylä, Lassi Köppä		May 2011	
		Toimeksiantaja(t) Uppdragsgivare Commissioned by	
		Työ- ja elinkeinoministeriö Arbets- och näringsministeriet Ministry of Employment and the Economy	
		Toimielimen asettamispäivä Organets tillsättningsdatum Date of appointment	
Julkaisun nimi Titel Title			
Investigation into the situation of people difficult to employ and the current services offered			
Tiivistelmä Referat Abstract			
The investigation is a part of a development project for the services provided to persons in the intermediate labour market and the people difficult to employ. The report outlines the challenges for the difficult to employ to obtain employment, public employment services and its operation and effect. The application of pay subsidized work has been specifically reviewed. In comparison with the other unemployed, the survey shows that the difficult to employ are older people, who are and more often women than men, they are less well educated and located in areas affected by severe unemployment. Barriers to employment, however, can only partially be explained by these background factors, as unemployment often is prolonged by factors relating to health and life management skills. According to the survey, employment can only be promoted to a certain point through a person's repeated participation in various services and labour policies. Repeated participation often tells that the TE Offices have been unable to identify the real causes of unemployment, which leads to inadequate or incorrectly targeted employment measures, and do not have the desired effect of leading to employment. The large TE Offices, in particular, have had problems with customers not receiving a consistent service process, as they have been unable to form lasting customer relationships. Based on the findings, instead of investing in new forms of service and related activities, service guidance processes should be developed in the first instance, so that customers may receive appropriate measures at a sufficiently early stage. This will require an even closer cooperation than before between the labour authorities and the social and health care services. With regard to the pay subsidized work, the study shows that companies are best able to offer work that supports employment on the open market, in comparison with the municipalities and non profit-organizations. The study also shows, that against the expectations of the unemployed, people are often employed through pay subsidies without the employer having any intention to continue the employment relationship after the pay subsidized period is over. Contact person within the Ministry of Employment and the Economy: Employment and Entrepreneurship Department/ Päivi Haavisto-Vuori, tel. +358 10 604 9056			
Asiasanat Nyckelord Key words			
difficult to employ, service process, pay subsidized work			
ISSN		ISBN	
1797-3562		978-952-227-543-1	
Kokonaissivumäärä Sidoantal Pages		Kieli Språk Language	Hinta Pris Price
111		Suomi, finska, finnish	20 €
Julkaisija Utgivare Published by		Kustantaja Förläggare Sold by	
Työ- ja elinkeinoministeriö Arbets- och näringsministeriet Ministry of Employment and the Economy		Edita Publishing Oy / Ab / Ltd	

Vaikeasti työllistyvien tilannetta ja palveluita selvittävä tutkimus

Tutkimus on osa välityömarkkinoiden ja vaikeasti työllistyville tarjottavien palveluiden kehittämishanketta. Tutkimuksessa selvitetään vaikeasti työllistyvien työllistymisen esteitä, tarjottuja julkisia työvoimapalveluja ja niiden toimivuutta sekä vaikutuksia.

Tutkimuksen mukaan vaikeasti työllistyviä yhdistää tunnistettavissa olevat taustatekijät, kuten ikä ja koulutustausta. Työ- ja elinkeinohallinnon asiakastiedoista saatavilla taustamuuttujilla voidaan selittää työllistymisen esteitä kuitenkin vain osittain, sillä myös esimerkiksi sosiaaliset ja terveydelliset syyt ovat pihkittyneen työttömyyden taustalla.

Tutkimuksen mukaan toistuva palveluihin ja työvoimapolitiisiin toimenpiteisiin osallistuminen edistää työllistymistä vain tiettyyn pisteeseen saakka. Työttömän kokonaisvaltaisen elämäntilanteen tunnistaminen riittävän varhaisessa vaiheessa onkin usein avaintekijä oikeiden palveluiden tarjoamisessa ja pihkittyneen työttömyyden ehkäisyssä. Siten uusien palveluiden sijaan panostusta tarvitaan ensisijaisesti palveluohjausprosessien kehittämiseen ja verkostoyhteistyöhön.

Tutkimus toi erityistarkastelussa olleen palkkatukityön osalta esille sen, että eri osapuolien näkemykset tukityöstä ja sen roolista eroavat työ- ja elinkeinohallinnon tavoittamasta. Esimerkiksi työttömien odotukset palkkatuetusta työstä kohdistuvat työn pysyvyyteen ja jatkumiseen, kun taas osa työnantajista käyttää tukityöllistettyjä resurssipulan paikkaamiseen.

Edita Publishing Oy
PL 800, 00043 Edita
Vaihe 020 450 00

Edita asiakaspalvelu
Puhelin 020 450 05
Faksi 020 450 2380

Edita-kirjakauppa Helsingissä
Kustantajien Kirjahulma
Sanomatalo, Elielinaukio 1
Puhelin 020 450 2566

Painettu
ISSN 1797-3554
ISBN 978-952-227-542-4

Verkojulkaisu
ISSN 1797-3562
ISBN 978-952-227-543-1



TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖ
ARBETS- OCH NÄRINGSMINISTERIET
MINISTRY OF EMPLOYMENT AND THE ECONOMY