



Tuloksellisuustarkastuskertomus 229/2011

Pitkäaikaistyöttömien työllistyminen ja syrjäytymisen ehkäisy

Valtiontalouden tarkastusviraston
tarkastuskertomus 7/2011



Tuloksellisuustarkastuskertomus 229/2011
**Pitkäaikaistyöttömien työllistyminen
ja syrjäytymisen ehkäisy**

Tämä kertomus julkaistaan sarjassa
Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset numerolla 7/2011

ISSN-L 1799-8093
ISSN 1799-8093 (nid.)
ISSN 1799-8107 (PDF)
ISBN 978-952-499-195-7 (nid.)
ISBN 978-952-499-196-4 (PDF)

Edita Prima Oy
Helsinki 2011

Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus

Dnro 331/54/09

Valtiontalouden tarkastusvirasto on suorittanut tarkastussuunnitelmaansa sisältyneen pitkäaikaistyöttömien työllistymistä ja syrjäytymisen ehkäisyä koskeneen tarkastuksen. Tarkastus on tehty tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuksesta antaman ohjeen mukaisesti.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on antanut tarkastuskertomuksen, joka lähetetään työ- ja elinkeinoministeriölle ja sosiaali- ja terveysministeriölle sekä tiedoksi eduskunnan tarkastusvaliokunnalle, valtiovarainministeriölle ja valtiovarain controller -toiminnolle.

Tarkastuksen jälkiseurannassa tarkastusvirasto tulee selvittämään, mihin toimenpiteisiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen kannanottojen johdosta on ryhdytty. Jälkiseuranta tehdään vuonna 2013.

Helsingissä 21. päivänä kesäkuuta 2011

Ylijohtaja Vesa Jatkola

Johtava tuloksellisuustarkastaja Leena Juvonen

Tarkastuksen tekijät:

Johtava tuloksellisuustarkastaja Leena Juvonen

Johtava tuloksellisuustarkastaja Ville Vehkasalo

Tarkastuksen ohjaus ja laadunvarmistus:

Tuloksellisuustarkastusjohtaja Jarmo Soukainen

Tuloksellisuustarkastuspäällikkö Marko Männikkö

Tarkastetusta toiminnasta vastuulliset hallinnonalat:

työ- ja elinkeinoministeriö

sosiaali- ja terveysministeriö

Asiasanat:

työvoimapolitiikka, pitkäaikaistyöttömät, aktivointi, syrjäytyminen, vaikuttavuus

Sisällys

| | |
|---|-----------|
| Tiivistelmä | 7 |
| Resumé | 9 |
| 1 Johdanto | 13 |
| 2 Tarkastusasetelma | 15 |
| 2.1 Tarkastuskohteen kuvaus | 15 |
| 2.1.1 Valtion työvoimapolitiikan tavoitteet hallitusohjelmassa | 15 |
| 2.1.2 Lainsäädäntö | 16 |
| 2.1.3 Vastuuviranomaiset | 17 |
| 2.1.4 Pitkäaikaistyöttömyyden kehitys ja rakenne | 18 |
| 2.1.5 Työvoimapolitiikasta ja työttömyydestä aiheutuvat kustannukset ja menot | 20 |
| 2.2 Tarkastuksen tavoite ja tarkastuskysymykset | 21 |
| 2.3 Tarkastuskriteerit | 23 |
| 2.4 Tarkastuksen rajaukset | 25 |
| 2.5 Tarkastusaineistot ja niiden analyysi | 26 |
| 3 Tarkastushavainnot | 28 |
| 3.1 Aktiivinen työvoimapolitiikka ja aktivointi | 28 |
| 3.2 Pitkäaikaistyöttömien työllistymistä ja syrjäytymisen ehkäisyä koskevat tavoitteet | 31 |
| 3.3 Työvoimapolitiittisten toimenpiteiden työllisyysvaikutukset | 34 |
| 3.4 Työvoimapolitiittiset toimenpiteet pitkäaikaistyöttömien näkökulmasta | 39 |
| 3.5 Työvoimapolitiikka sosiaalipolitiikkana – toimenpiteiden hyvinvointivaikutukset | 44 |
| 3.6 Toimenpiteisiin osallistumisen vaikutus toimeentulotuen tarpeeseen | 47 |
| 3.7 Aktivointitoimien vaikuttavuuden edellytyksistä | 48 |
| 3.7.1 Vastuu ja työnjako pitkäaikaistyöttömien työllisyyden ja hyvinvoinnin edistämisestä | 49 |
| 3.7.2 Työllistymisen esteet | 53 |
| 3.7.3 Sanktiot ja kannustimet pitkäaikaistyöttömien aktivoinnissa | 56 |
| 3.7.4 Työvoiman palvelukeskukset | 60 |
| 3.7.5 Kuntouttava työtoiminta | 69 |
| 3.7.6 Väilytömarkkinat | 72 |
| 3.7.7 Yritysten rooli | 78 |
| 3.8 Toimenpiteiden vaikutus työllisyysasteeseen | 84 |

| | | |
|----------|-------------------------------------|-----------|
| 4 | Tarkastusviraston kannanotot | 89 |
| | Lähteet | 95 |
| | Liitteet | 105 |

Pitkäaikaistyöttömien työllistyminen ja syrjäytymisen ehkäisy

Työllisyysasteen nostaminen edellyttää toimenpiteitä rakenteellisen työttömyyden alentamiseksi. Suomessa oli vuonna 2010 keskimäärin 138 900 vaikeasti työllistyvää henkilöä. Rakenteellinen työttömyys on sosiaalinen ongelma ja merkitsee suurta rasitusta julkiselle taloudelle.

Tarkastuksessa selvitettiin sitä, edistävätkö pitkäaikaistyöttömille suunnatut toimenpiteet heidän työllistymistään ja onko toimenpiteillä muita hyvinvointia edistäviä ja syrjäytymistä ehkäiseviä vaikutuksia. Tarkastuksessa selvitettiin myös työllisyys- ja hyvinvointivaikutusten syntymisen edellytyksiä. Työllisyysvaikutuksia arvioitiin tutkimuskirjallisuuden ja haastatteluiden avulla. Syrjäytymisen ehkäisyvaikutuksia arvioitiin lisäksi rekisteriaineiston tilastollisella analyysillä. Tavoitteena oli selvittää, onko toimenpiteillä onnistuttu vähentämään yksinasuvien, toimeentulotukea saavien pitkäaikaistyöttömien toimeentulotuen tarvetta.

Työvoimapolitiittisten toimenpiteiden vaikuttavuudesta pitkäaikaistyöttömien joukossa tiedetään tutkimusten perusteella melko vähän, sillä vaikuttavuustutkimukset ovat yleensä keskittyneet henkilöihin, jotka osallistuvat ensimmäiseen toimenpiteeseensä. Tarkastuksen perusteella työvoimapolitiittiset toimenpiteet ovat harvoin johtaneet pitkäaikaistyöttömien nopeaan työllistymiseen avoimille työmarkkinoille. Toimenpiteillä voi kuitenkin olla muita hyviä syrjäytymistä ehkäiseviä vaikutuksia. Tarkastuksessa tehdyn tilastollisen analyysin mukaan toimenpiteet vähentävät jossain määrin pitkäaikaistyöttömien toimeentulotuen tarvetta.

Tarkastusvirasto katsoo, että työvoimapolitiikan tavoitteenasettelua on selkeytettävä syrjäytymisen ehkäisyn osalta. Samalla on kiinnitettävä huomiota työvoimapolitiikan tavoitteiden realistisuuteen. Työllistymistavoite on monille pitkään työttömänä olleille liian vaativa. Liian suoraviivainen eteneminen työllistämistoimenpiteisiin voi myös estää pitkäaikaistyöttömien kuntouttamisen työmarkkinoille ja kestävämmän pohjan luomisen työllistymiselle.

Pitkäaikaistyöttömät ovat hyvin heterogeeninen joukko ja työllistymisvaikeuksien taustalla on monia vaihtelevia tekijöitä. Työ- ja elinkeinoministeriön selvityksen mukaan noin 62 000 työttömällä oli työllistymisen esteitä, joita olivat muun muassa vajaakuntoisuus, päihde- ja mielenterveysongelmat, motivaation puute sekä erilaiset sosiaaliset ongelmat. Toimenpiteiden vaikuttavuuden parantaminen edellyttää toimenpiteiden pa-

rempaa kohdentamista asiakkaiden erilaisten tarpeiden mukaan. Tässä yhtenä apuvälineenä toimii asiakkaiden profilointi ja segmentointi.

Tarkastushavaintojen perusteella vaikuttavuuden parantaminen edellyttäisi entistä yksilöllisempiä ja sisällöltään laadukkaita toimenpiteitä, jotka ovat myös riittävän pitkäaikaisia. Tällaiset toimenpiteet tulevat kalliiksi ja niiden panos-tuotos-suhde saattaa jäädä alhaiseksi. Tämä on kuitenkin ainoa keino monien pitkään työttömänä olleiden saamiseksi takaisin avoimille työmarkkinoille.

Vaikuttavuutta on mahdollista parantaa myös toimenpiteitä aikaistamalla. Työttömyyteen tulisi puuttua silloin, kun työllistymismahdollisuudet ovat vielä hyvät. Mitä pitempään henkilö ehtii olla työttömänä, sitä pienemmät ovat mahdollisuudet uudelleentyöllistymiseen.

Pitkäaikaistyöttömyyden hoidossa on aktivoitu onnistuneesti kuntia. Työmarkkinatuen aktivointiuudistus, työvoiman palvelukeskusten perustaminen ja kuntoutuva työtoiminta ovat merkinneet valtion ja kuntien yhteistyön lisääntymistä ja kuntien osallistumista aiempaa ponnekkaammin pitkäaikaistyöttömyyden ratkaisuyrityksiin. Uudistukset ovatkin vauhdittaneet monien kuntien aktivointitoimia. Pitkäaikaistyöttömien työllistäminen vaatii muutenkin valtion ja kuntien vahvaa roolia, sillä pitkäaikaistyöttömän reitti työmarkkinoille näyttää usein kulkevan tukityöllistämisen kautta. Tähän tarvitaan muun muassa kuntien ja valtion riittävän pitkäaikaisia tukityöpaikkoja

Pitkään työttömänä olleiden tie avoimille työmarkkinoille on pitkä ja vaatii paljon yhteiskunnan resursseja. Työvoiman palvelukeskukset tarjoavat monipuolista tukea pitkään työttömänä olleille. Työvoiman palvelukeskusten toiminta tulisi vakiinnuttaa säädöksin, jotta toiminta selkiintyisi ja sitä voitaisiin paremmin kehittää.

Tämänhetkisten kansantalouden kasvuennusteiden toteutuessa työllisyysaste saavuttanee tavoitellun 75 prosentin tason vasta hyvin pitkällä aikavälillä. Pitkäaikaistyöttömiin kohdennetun aktiivisen työvoimapolitiikan vaikutukset työllisyysasteeseen ovat todennäköisesti melko vähäisiä. Osittain tämä johtuu myös siitä, että pitkäaikaistyöttömille sopivia matalan kynnyksen työpaikkoja on liian vähän tarjolla. Työpaikkojen löytämiseksi tarvittaisiin enemmän yritysten ja työnantajien kanssa tehtävää konkreettista yhteistyötä.

Työ- ja elinkeinoministeriön perustamisella pyrittiin lähentämään työvoima- ja elinkeinopolitiikkaa toisiinsa. Tarkastuksen perusteella synergiaedut eivät ole vielä toteutuneet eikä työvoima- ja elinkeinopolitiikan yhteensovittaminen ole vielä tuottanut riittäviä tuloksia pitkään työttömänä olleiden paremmaksi työllistymiseksi.

Sysselsättande av långtidsarbetslösa och förebyggande av marginalisering

Att höja sysselsättningsgraden förutsätter åtgärder i syfte att minska den strukturella arbetslösheten. I Finland fanns år 2010 i genomsnitt 138 900 personer som var svåra att sysselsätta. Den strukturella arbetslösheten är ett socialt problem och innebär en stor belastning för den offentliga ekonomin.

Vid revisionen utreddes om de åtgärder som riktar sig till de långtidsarbetslösa främjar deras sysselsättande och om åtgärderna har andra verkningar som främjar välfärden och förebygger marginalisering. Vid revisionen utreddes också förutsättningarna för att verkningar på sysselsättningen och välfärden ska uppkomma. Verkningarna på sysselsättningen utvärderades med hjälp av forskningslitteratur och intervjuer. Verkningarna på förebyggande av marginalisering utvärderades dessutom med en statistisk analys av registermaterialet. Syftet var att klargöra, om man med åtgärderna har lyckats minska ensamboende långtidsarbetslösa mottagares av utkomststöd behov av att erhålla utkomststöd.

Om de arbetskraftspolitiska åtgärdernas verkningar bland de långtidsarbetslösa är tämligen lite känt på basis av undersökningar, emedan undersökningarna av verkningar i allmänhet har fokuserats på personer som deltar i sin första åtgärd. På basis av revisionen har de arbetskraftspolitiska åtgärderna sällan lett till att de långtidsarbetslösa har funnit en arbetsplats på den öppna arbetsmarknaden. Åtgärderna kan emellertid ha andra positiva verkningar som förebygger marginalisering. Enligt den statistiska analys som gjordes vid revisionen minskar åtgärderna i någon mån de långtidsarbetslösas behov av utkomststöd.

Revisionsverket anser att måluppställandet i arbetskraftspolitiken bör göras tydligare i fråga om förebyggandet av marginalisering. Samtidigt bör man ägna uppmärksamhet åt att målsättningarna för arbetskraftspolitiken är realistiska. Målsättningen att finna sysselsättning är alltför krävande för många som har varit länge arbetslösa. Att man alltför rätlinjigt går in för sysselsättningsåtgärder kan också förhindra att långtidsarbetslösa rehabiliteras för arbetsmarknaden och att en mer hållbar grundval skapas för sysselsättandet.

De långtidsarbetslösa utgör en mycket heterogen grupp och många olika faktorer ligger bakom svårigheterna att finna sysselsättning. Enligt arbets- och näringsministeriets utredning hade ca 62 000 arbetslösa sysselsätt-

ningshinder, som var bl.a. bristande funktionsförmåga, rusmedels- och mentala problem, brist på motivation samt varierande sociala problem. Att förbättra åtgärdernas verkningar förutsätter att åtgärderna inriktas bättre i enlighet med klienternas olika behov. Ett hjälpmedel härvidlag är profilering och segmentering av klienterna.

På basis av iakttagelserna vid revisionen skulle bättre verkningar förutsätta mer individuella och innehållsligt av god kvalitet varande åtgärder, som också är tillräckligt långvariga. Sådana åtgärder blir dyra och deras förhållande mellan insats och utfall kan vara lågt. Detta är emellertid det enda sättet för att många som länge varit arbetslösa ska fås tillbaka till den öppna arbetsmarknaden.

Det är också möjligt att förbättra verkningarna genom att tidigarelägga åtgärderna. Man borde ta befattning med arbetslösheten i det skede när möjligheterna till sysselsättning ännu är goda. Ju längre tid en person hinner vara arbetslös, desto mindre blir möjligheterna till förnyad sysselsättning.

I hanteringen av långtidsarbetslösheten har kommunerna aktiverats framgångsrikt. Aktiveringsreformen av arbetsmarknadsstödet, inrättandet av servicecentraler för arbetskraften och den rehabiliterande verksamheten har inneburit att samarbetet mellan staten och kommunerna har breddats och att kommunerna deltar eftertryckligare än förut i försöken att råda bot på långtidsarbetslösheten. Reformerna har därigenom satt fart på aktiveringsåtgärderna i ett flertal kommuner. Att sysselsätta de långtidsarbetslösa kräver också i övrigt en stark roll för staten och kommunerna, för den långtidsarbetslöses väg till arbetsmarknaden förefaller ofta att gå genom stödsysselsättande. För detta krävs bland annat att kommunerna och staten kan erbjuda tillräckligt långvariga stödarbetsplatser.

De långtidsarbetslösas väg till den öppna arbetsmarknaden är lång och kräver stora samhälleliga resurser. Servicecentralerna för arbetskraften erbjuder ett mångsidigt stöd åt dem som har varit länge arbetslösa. Verksamheten vid servicecentralerna för arbetskraften borde befästas med författningar, så att verksamheten ska bli klarare och den kunde utvecklas bättre.

Om de nuvarande tillväxtprognoserna för folkhushållet realiserar torde sysselsättningsgraden uppnå den målsatta nivån 75 procent först på mycket lång sikt. Verkningarna av den till de långtidsarbetslösa riktade aktiva arbetskraftspolitiken på sysselsättningsgraden är sannolikt tämligen små. Delvis beror detta också på att det finns alltför få arbetsplatser med låg tröskel som lämpar sig för att erbjudas åt långtidsarbetslösa. För att finna arbetsplatserna skulle behövas mer av konkret samarbete med företagen och arbetsgivarna.

Ett syfte med inrättandet av arbets- och näringsministeriet var att närma arbetskrafts- och näringspolitiken till varandra. På basis av revisionen har synergifördelarna inte ännu realiserats och samordningen av arbetskrafts- och näringspolitiken har inte ännu gett tillräckliga resultat i att bättre samsätta dem som har varit länge arbetslösa.

1 Johdanto

Taantuman ja julkisen talouden nopean velkaantumisen johdosta Suomen julkiseen talouteen on katsottu muodostuneen kestävyysvaje, jonka pienentäminen edellyttää muiden toimien ohella työllisyysasteen¹ nostamista.² Työllisyyden hoitoa koskevan tarkastusteeman läpileikkaava kysymys on muotoiltu seuraavasti: Kuinka tehokkaasti hallituksen työvoimapolitiikka tukee tavoitetta nostaa työllisyysaste 75 prosenttiin?

Työllisyyden merkittävä kasvattaminen edellyttää toimenpiteitä rakenteellisen työttömyyden alentamiseksi³. Pitkäaikaistyöttömien ja muiden vaikeasti työllistyvien työllistymisen edistäminen on kuitenkin osoittautunut erittäin haasteelliseksi. Vuonna 2010 vaikeasti työllistyviä henkilöitä⁴ oli keskimäärin 138 900. Määrä lisääntyi edellisestä vuodesta 21 400:lla.⁵

Vuoden 2010 talousarvioesityksessä työllistämis-, koulutus- ja erityistoimiin osoitettiin yhteensä 560,75 miljoonaa euroa. Työ- ja elinkeinotoimistojen toimintamenoihin myönnettiin nettomäärärahaa 162,94 miljoonaa euroa. Lisäksi työttömyysturvaan varattiin noin 2 miljardia euroa. Kuntien työllisyyden hoidon kustannukset vuonna 2009 on arvioitu noin 500 miljoonaksi euroksi.⁶

Työttömyyden kustannukset ovat paljon suuremmat kuin työttömyysturvamenot ja aktivointitoimien kustannukset. Työttömyys vähentää verotuloja, lisää toimeentuloturvamenoja ja sosiaali- ja terveystalouden käyttöä. Työmarkkinatuen saajista yli puolet saa myös toimeentulotukea ja useimmat myös asumistukea.⁷ Rakenteellinen työttömyys merkitseekin suurta räsitusta julkiselle taloudelle.

Rakenteellinen työttömyys on myös sosiaalinen ongelma. Työttömyys on pienituloisuuden suurin riskitekijä⁸. Pitkäaikainen työttömyys johtaa

¹ Työllisyysasteella tarkoitetaan työllisten osuutta työikäisestä väestöstä.

² Valtioneuvoston kanslia 2009.

³ Esim. Sihto 2006, 202; Myös komissio on katsonut, että korkea rakennetyöttömyys ja pitkäaikaistyöttömien määrä muodostavat merkittävän talouspoliittisen riskin Suomelle. Komissio on suositellut tehokkaampia ja paremmin suunnattuja aktivointitoimia. (European Commission 2011.)

⁴ Pitkäaikais- tai toistuvaistyöttömiä, toimenpiteeltä työttömäksi tai toiseen toimenpiteeseen siirtyneitä.

⁵ Työ- ja elinkeinoministeriö 2011b, 28.

⁶ Kuntaliitto 2010.

⁷ Karjalainen ym. 2010, 92.

⁸ Kiander 2007, 177.

helposti työmarkkinoilta syrjäytymiseen, jolloin työttömän edellytykset työllistyä ilman erityisiä väliintuloja ovat vähäiset. Osalle väestöä työttömyydestä on tullut pysyväisluonteinen olotila. Pitkäaikaistyöttömyys ei ole sektorikysymys, vaan se koskettaa koko yhteiskuntaa.⁹

Aktiiviseen sosiaali- ja työvoimapolitiikkaan on tehty vuosien varrella lukuisia uudistuksia, joilla on pyritty lisäämään työnhaun aktiivisuutta ja parantamaan työttömien työllistyvyyttä. Tutkimusten mukaan toimenpiteiden työllisyysvaikutukset ovat kuitenkin jääneet vähäisiksi.¹⁰ On myös arvioitu, että pitkäaikaistyöttömien ja muiden vaikeasti työllistyvien ongelmana ei niinkään ole erilaisten työvoimapalvelujen puute tai vähäinen määrä, vaan ongelma on sopivien, matalan kynnyksen työpaikkojen puute.¹¹

Pitkäaikaistyöttömyyteen kohdistuvalla tarkastuksella on pureuduttu sitkeäksi osoittautuneeseen rakenteelliseen työttömyyteen ja sen alentamispyrkimyksiin. Joidenkin arvioiden mukaan työllisyys- ja aktivointitoimilla on suorien työllisyysvaikutusten sijaan pikemminkin hyvinvointi- ja syrjäytymistä ehkäiseviä vaikutuksia¹². Tarkastuksessa on selvitetty työvoimapolitiikan toimien tuloksia ja vaikutuksia laaja-alaisesti työllisyysvaikutuksista hyvinvointivaikutuksiin. Tilastollisella analyysillä on selvitetty työvoimapolitiittisten toimien vaikutuksia pitkäaikaistyöttömien toimeentulotuen käyttöön.

⁹ *Soininvaara 2009, 14; Parpo 2007, 7.*

¹⁰ *Ks. Asplund 2009.*

¹¹ *Suikkanen 2009, 52; Soininvaara 2009.*

¹² *Valtakari ym. 2008; Ala-Kauhahuoma 2005.*

2 Tarkastusasetelma

2.1 Tarkastuskohteen kuvaus

2.1.1 Valtion työvoimapolitiikan tavoitteet hallitusohjelmassa

Matti Vanhasen toisen hallituksen talous- ja työllisyyspolitiikan tavoitteena oli työllisyyden lisääminen vuoteen 2011 mennessä 80 000–100 000 henkilöllä.¹³ Mari Kiviniemen hallituksen tavoitteena oli edelleen työllisyysasteen nostaminen pitkällä aikavälillä 75 prosenttiin.¹⁴ Työllisyyden paranemista on tavoiteltu talouskasvua tukemalla ja rakenteellisin uudistuksin.¹⁵ Globaalin finanssikriisin aiheuttaman taantumun vuoksi työllisyysaste oli vaalikauden lopulla entistä kauempana tavoitteesta: helmikuussa 2011 työllisyysaste oli 67,1 prosenttia. Myös rakenteellinen työttömyys uhkaa kasvaa.¹⁶

Hallitusohjelman mukaan valtion työvoimapolitiikkaa uudistetaan tavoitteena parantaa työnhakijain ja työpaikkojen kohtaantoa, edistää uusien työpaikkojen ja yritysten syntymistä sekä vähentää työttömyyttä ja osaltaan estää syrjäytymistä. Tämän tavoitteen toteuttamiseksi työllisyysmäärärahat suunnataan uudelleen siten, että niillä nykyistä paremmin tuetaan työttömän henkilön työllistymistä avoimille työmarkkinoille.

Hallitusohjelman mukaan työvoimapolitiittisten toimien, kuten työvoimakoulutuksen ja tukityöllistämisen, vaikuttavuutta on olennaisesti parannettava pitäen selkeästi tavoitteena henkilön työllistymistä. Tavoitteeksi asetetaan, että aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteiden jälkeinen

¹³ Tavoitteen toteutuminen olisi merkinnyt työllisyysasteen kohoamista noin 72 prosenttiin.

¹⁴ Eurooppa 2020-strategiaan liittyen Suomessa kansalliseksi tavoitteeksi on asetettu 78 prosentin työllisyysasteen saavuttaminen 20–64-vuotiaiden ikäryhmässä. Tämä vastaa käytännössä 15–64-vuotiaiden 75 %:n työllisyysastetta. Tässä tarkastuksessa työllisyysastetavoite on otettu annettuna eikä tavoitetta sinänsä ole tarkasteltu kriittisesti.

¹⁵ Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma 19.4.2007; Valtioneuvoston tiedonanto Eduskunnalle 22.6.2010 nimitetyn pääministeri Mari Kiviniemen hallituksen ohjelmasta.

¹⁶ Valtiovarainministeriö 2009, 19 ja 86; Tilastokeskus 2011.

työllistyminen nousee vaalikauden aikana keskimäärin vähintään 40 prosenttiin toimenpiteen päättäneistä.¹⁷

2.1.2 Lainsäädäntö

Perustuslain mukaan jokaisella on oikeus hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Julkisen vallan on edistettävä työllisyyttä ja pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön.¹⁸ Työvoimapolitiikkaa ja sen toimeenpanoa sääntelee laki julkisesta työvoimapolvelusta. Julkisia työvoimapolveluja ovat työnvälitys-, koulutus- ja työllistämispalvelut, joita työvoimaviranomainen järjestää tai hankkii.¹⁹

Lain mukaan julkisen työvoimapolvelun ydintehtävä on edistää työmarkkinoiden toimivuutta. Julkisella työvoimapolvelulla pidetään yllä ja edistetään työvoiman kysynnän ja tarjonnan tasapainoa työmarkkinoilla, turvataan työvoiman saatavuutta, torjutaan työttömyyttä sekä järjestetään työtä hakeville mahdollisuuksia tehdä työtä. Laissa ei mainita syrjäytymisen ehkäisyn tavoitetta julkisen työvoimapolvelun ja siihen liittyvien toimenpiteiden yhteydessä. Työvoimatoimistojen palvelutarpeen arviointia ja palvelujen tarjoamista koskevassa kohdassa todetaan, että palveluja tarjotaan siten, että niillä ehkäistään työttömien syrjäytymistä työmarkkinoilta.

Lisäksi laissa todetaan muun muassa, että työllisyysmäärärahojen avulla tuetaan erityisesti pitkäaikaistyöttömien, nuorten ja vajaakuntoisten työllistymistä sekä ehkäistään työttömyyden pitkittymistä ja tasoitetaan työttömyyden alueellisia eroja. Jos työtön työnhakija on vaikeasti työllistyvä tai hänen työttömyytensä on pitkittynyt niin, että hän uhkaa tulla vaikeasti työllistyväksi, TE-toimiston on tehostetusti järjestettävä tarvittavia palveluja sekä tarvittaessa ohjattava työtön työnhakija muiden palvelujen piiriin.²⁰ Näitä palveluja ovat esimerkiksi sosiaali-, terveydenhuolto- tai opeusviranomaisen tai Kansaneläkelaitoksen palvelut.

Laissa pitkäaikaistyöttömällä tarkoitetaan henkilöä, joka on ollut yhtäjaksoisesti 12 kuukautta työttömänä työnhakijana tai joka on ollut useammassa työttömyysjaksossa yhteensä vähintään 12 kuukautta työttömänä työnhakijana ja joka työttömyyden toistuvuuden ja kokonaiskeston perusteella on rinnastettavissa yhtäjaksoisesti 12 kuukautta työttömänä olleeseen työnhakijaan. Vaikeasti työllistyvällä tarkoitetaan työmarkkinatukeen oikeutettua työtöntä työnhakijaa, joka on saanut työmarkkinatukea työt-

¹⁷ *Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma 2007*, 59.

¹⁸ *Suomen perustuslaki 731/1999*.

¹⁹ *Laki julkisesta työvoimapolvelusta 1295/2002*.

²⁰ *Laki julkisesta työvoimapolvelusta 1295/2002*, 3 luku 3 §.

tömyytensä perusteella vähintään 500 päivältä tai jonka oikeus työttömyyspäivärahaan on päätynyt työttömyysturvalain 6 luvun 7 tai 9 §:ssä tarkoitetun enimmäisajan johdosta.

Tarkastuksessa käsitteitä "pitkäaikaistyötön" ja "vaikeasti työllistyvä" käytetään yleisemmällä tasolla, eikä niillä välttämättä viitata laissa tai asetuksessa käytettyihin termeihin. Käytännön puheessa nämä ovat usein synonyymejä, ja molemmat tarkoittavat henkilöä, jonka työttömyys on jostain syystä pitkittynyt "normaalista" kitkatyöttömyyden kestosta.

Laissa kuntouttavasta työtoiminnasta (189/2001) säädetään toimenpiteistä, joilla parannetaan pitkään jatkuneen työttömyyden perusteella työmarkkinatukea tai toimeentulotukea saavan henkilön edellytyksiä työllistyä avoimilla työmarkkinoilla ja edistetään hänen mahdollisuuksiaan osallistua koulutukseen ja muihin työllistymistä edistäviin toimenpiteisiin. Laki velvoittaa kunnat ja TE-toimistot järjestämään kullekin asiakkaalle sopivan palvelukokonaisuuden. Laissa säädetään myös toimenpiteisiin osallistuvan henkilön oikeuksista ja velvollisuuksista. Kuntouttava työtoiminta on lain mukaan viimesijainen toimenpide, jonka sisältö sovitaan kunkin asiakkaan kanssa yksilöllisesti.²¹

Lain tavoitteena on edistää pitkäaikaistyöttömien työllistymistä ja ehkäistä syrjäytymistä. Työllistymiseen pyritään kohdentamalla siihen aikaisempaa tehokkaammin aktiivisen työvoimapolitiikan keinoja ja parantamalla sitä kautta työttömien työllistymisvalmiuksia pitkällä aikavälillä. Tavoitteen taustalla on ajatus siitä, että hyvä elämänhallinta, työkyky, elämänlaatu ja aktiivisuus edistävät työttömän työmarkkinaresursseja ja siten hänen mahdollisuuksiaan kiinnittyä työmarkkinoille.

Työvoimapolitiikalla on läheisiä yhteyksiä työttömyyden aikaiseen toimeentuloturvaan. Toimeentulon turvaamisesta työnhaun ajalta työmarkkinatuella ja työttömyyspäivärahalla säädetään työttömyysturvalaissa (1290/2002).

2.1.3 Vastuuviranomaiset

Aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteet kuuluvat työ- ja elinkeinoministeriön vastuulle. Työ- ja elinkeinoministeriö vastaa työpolitiikan strategiasta ja toimeenpanosta, kehittää työelämän toimivuutta ja sen laatua sekä edistää työllisyyttä. Ministeriön tehtäviin kuuluu myös julkisen työvoimapolitiikan suunnittelu ja toteutus. Ministeriö ohjaa ja tukee elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksia ja niiden kautta työ- ja elinkeinotoi-

²¹ Vuoden 2010 alusta lain soveltamisala laajeni, kun kuntouttava työtoiminta muuttui velvoittavaksi myös yli 25-vuotiaille.

mistoja palvelujen toteuttamisessa.²² Vaikeasti työllistyvien palveluja on koottu työvoiman palvelukeskuksiin, jotka ovat työ- ja elinkeinotoimiston, kuntien ja Kelan yhteisiä palvelupisteitä.

Vastuu aktiivisesta sosiaalipolitiikasta, kuten kuntouttavasta työtoiminnasta, kuuluu sosiaali- ja terveysministeriölle ja kunnille. Sosiaali- ja terveysministeriö vastaa työmarkkinatukeen, työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen opintososiaalisiin etuuksiin ja kuntouttavaan työtoimintaan liittyvästä lainsäädännöstä ja rahoituksesta. Sosiaalipoliittisten päämäärien vahvistaminen työttömyyden hoidossa on edellyttänyt julkisen sektorin eri toimijoiden aikaisempaa tiiviimpää yhteistyötä.²³ Lain mukaan julkisen työvoimapolitiittisen toimeenpano edellyttää työvoima-, sosiaali-, terveydenhuolto- sekä opetusviranomaisten yhteistyötä.

Kunnat kantavat viimesijaisen vastuun työttömien toimeentulosta, mutta niillä on myös työllistymiseen liittyviä tehtäviä. Kunta on tärkeä toimija-osapuoli silloin, kun haetaan pitkän aikavälin ratkaisuja vaikeasti työllistyvien kysymykseen. Työmarkkinatuen aktivointiudistus ja työvoiman palvelukeskusten perustaminen ovat merkinneet valtion ja kuntien yhteistyön lisääntymistä ja kuntien osallistumista aiempaa näkyvämmiin pitkäaikaistyöttömyyden ratkaisuyrityksiin. Samalla on pyritty lisäämään kuntien taloudellista vastuuta ja toimintapanosta työttömyysongelman hoidossa. Tukityöpaikkojen lisäksi kunta järjestää kuntouttavan työtoiminnan paikkoja sekä työvalmennus- ja työharjoittelupaikkoja.²⁴

2.1.4 Pitkäaikaistyöttömyyden kehitys ja rakenne

Työttömyyden alentamiseen pyritään työvoimapolitiikalla ja yleisemmin talouskasvun edistämisellä. Työttömyyden syyt ovat useimmiten sidoksissa yleiseen kansantalouden kehitykseen. Toisaalta työttömyyden alentaminen ei onnistu pelkästään talouskasvuun tukeutumalla.²⁵

Yli neljä vuotta kestänyt hyvä työllisyyskehitys pysähtyi vuoden 2008 loppupuolella talouskriisin aiheuttaman taantuman seurauksena. Vuoden 2009 työllisyysaste oli 68,3 prosenttia ja työttömyysaste 8,2 prosenttia.

Pitkäaikaistyöttömien määrä kääntyi nousuun kesäkuussa 2009. Pitkään jatkuneesta myönteisesti työllisyyskehityksestä huolimatta pitkäaikaistyöttömyys ei ole missään vaiheessa laskenut 1980-luvun tasolle (kuvio 1).

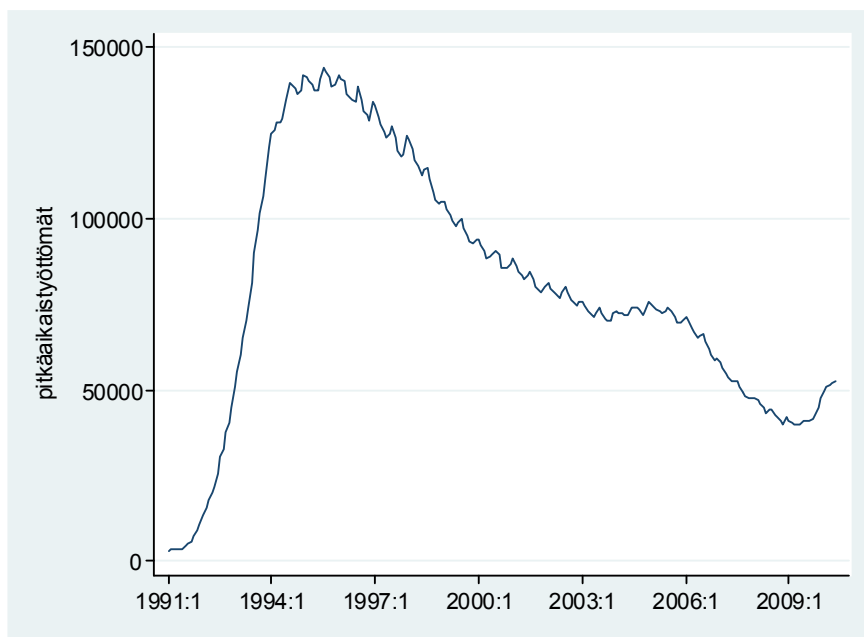
²² www.tem.fi/etusivu/tyo/tyovoimapalvelut.

²³ Parpo 2007, 27.

²⁴ Stakes 2008, 12.

²⁵ Parpo 2007, 13–14.

Vuonna 2010 vaikeasti työllistyviä henkilöitä²⁶ oli keskimäärin 138 900. Määrä lisääntyi edellisestä vuodesta 21 400:lla.²⁷ Elokuun lopussa 2010 TE-toimistoissa oli yhteensä 256 800 työtöntä työnhakijaa. Näistä yhdenjaksoisesti yli vuoden työttömänä olleita pitkäaikaistyöttömiä oli 57 000.



KUVIO 1. Pitkäaikaistyöttömät (yli vuoden työttömänä olleet) kuukausittain 1991/1–2010/5. Lähde: Tilastokeskus/TEM.

Pitkäaikaistyöttömyys painottuu vanhempiin ikäluokkiin. Vuonna 2009 yhdenjaksoisesti pitkäaikaistyöttömänä olleista noin 73 prosenttia oli yli 50-vuotiaita. Pitkäaikaistyöttömien osuus kaikista työttömistä on suurin Keski-Suomen, Hämeen ja Satakunnan ELY-keskusten alueilla (noin 18–19 %) ja pienin Etelä-Pohjanmaan, Pohjanmaan ja Lapin alueilla (vajaat 12 %).²⁸

Syyskuun lopussa 2010 työ- ja elinkeinohallinnon koulutus- ja tukityöllistämistoimenpiteiden piirissä oli 90 100 henkilöä, mikä on 10 900 enemmän kuin vuotta aikaisemmin. Kaikkiaan näillä toimenpiteillä oli 3,4 % työvoimasta.²⁹

²⁶ Pitkäaikais- tai toistuvaistyöttömät, toimenpiteeltä työttömäksi tai toiseen toimenpiteeseen siirtyneet.

²⁷ Työ- ja elinkeinoministeriö 2011b, 28.

²⁸ Työ- ja elinkeinoministeriö 2011b, 27–28.

²⁹ Työ- ja elinkeinoministeriö 2010.

2.1.5 Työvoimapolitiikasta ja työttömyydestä aiheutuvat kustannukset ja menot

Valtion talousarviossa työvoimapolitiikan toimeenpanon keskeiset määrärahat on koottu momentille 32.30.51 Työllistämisen-, koulutus- ja erityistoimet. Momentin määräraha jakautuu perusrakenteeltaan kolmeen osaan: työvoimakoulutusmäärärahaan, työllistämistukimäärärahaan ja julkisen työvoimapalvelun erityistoimien määrärahaan. Momentin sisällä TE-keskuksilla on mahdollisuus kohdentaa niille osoitettu määräraha alueensa tarpeiden mukaisesti eri toimenpiteisiin.

Vuoden 2010 talousarvioesityksessä työllistämisen-, koulutus- ja erityistoimiin osoitettiin yhteensä 560,75 miljoonaa euroa. Pitkäaikaistyöttömien ja vaikeasti työllistyvien tukitoimenpiteitä rahoitetaan myös eräiltä muilta momenteilta. Euroopan sosiaalirahaston ohjelmiin myönnettiin vuoden 2010 talousarvioesityksessä Euroopan sosiaalirahaston ja valtion rahoitusosuutta 196 087 000 euroa. ESR-rahoitusta käytetään muun muassa rakennetyöttömyyden alentamiseen. Lisäksi Valtiovarainministerin pääluokasta rahoitetaan työnantajille annettava matalapalkkatuki (momentti 28.91.40), jonka määrä arvioitiin 100 miljoonaksi euroksi. Työ- ja elinkeinotoimistojen toimintamenoihin myönnettiin nettomäärärahaa 162,94 miljoonaa euroa, josta työvoiman palvelukeskusten osuus oli arviolta 17 miljoonaa euroa.

Työttömyysturva rahoitetaan sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan pääluokasta (luku 33.20). Vuonna 2010 työttömyysturvaan varattiin yhteensä 2,063 miljardia euroa. Tästä valtion korvaus kunnille kuntouttavan työtoiminnan järjestämisestä oli 16,5 miljoonaa euroa. Työmarkkinatukimomentille (33.20.52) myönnettiin nettomäärärahaa 937 miljoonaa euroa (kuntien rahoitusosuus työmarkkinatuesta arviolta 204 milj. euroa). Palkkatuen ja starttirahan perustukea rahoitetaan tietyin edellytyksin työmarkkinatukea saavien osalta sekä työharjoittelu ja työelämävalmennus kokonaisuudessaan momentilta 33.20.52 (Työmarkkinatuki). Lisäksi sosiaali- ja terveysministeriön pääluokasta rahoitetaan työvoimapolitiittiseen aikuiskoulutukseen osallistuvien opintososiaaliset edut.

Kuntien työllisyyden hoidon kustannukset arvioitiin vuonna 2009 noin 500 miljoonaksi euroksi. Tästä noin kolmanneksen vei kuntien osuus työttömyyden perusteella maksettavasta työmarkkinatuesta. Muita merkittäviä eriä olivat muun muassa palkkatuettu työ, työllisyyden koordinointi (vastuu kunnan työllisyydestä) ja nuorten työpajat.³⁰

³⁰ Kuntaliitto 2010.

Työttömyyden kustannukset

Työttömyyden kustannuksia on usein tarkasteltu työvoimapolitiikan ja työttömyysturvamenojen sekä veromenetysten ja menetetyt tuotannon näkökulmista.³¹ Työttömyydestä aiheutuva kansantaloudellinen kustannus on syntymättä jäävä kokonaistuotannon osa, yksittäisen työttömän kohdalla hänen työpanoksensa. Työttömyyteen liittyviä julkistaloudellisia menoja ovat kertymättä jäävä verotulo sekä työttömyyden aikaisen perusturvan kustannukset. Vaikka rakenteellinen työttömyys ei välttämättä alenna merkittävästi kokonaistuotantoa, se merkitsee suurta rasisusta julkiselle taloudelle³². Jos rakenteellinen työttömyys on kovin suurta, se alkaa myös rajoittaa potentiaalista tuotantoa.

Työttömyyden kustannukset ovat siis paljon suuremmat kuin työttömyysturvamenot ja aktivointitoimien kustannukset. Työttömyys aiheuttaa veronmenetyksiä, lisää toimeentuloturvamenoja ja sosiaali- ja terveystalvelujen käyttöä. Työmarkkinatuen saajista yli puolet saa myös toimeentulotukea ja useimmat myös asumistukea.³³ Yhden laskelman mukaan koko odotettavissa olevan työiän kestävän syrjäytymisen aiheuttama kansantulon menetys olisi yhdestä syrjäytyneestä noin 700 000 euroa ja julkisen talouden vastaava menetys noin 430 000 euroa.³⁴

2.2 Tarkastuksen tavoite ja tarkastuskysymykset

Tarkastuksen tavoitteena oli selvittää pitkäaikaistyöttömien aktivointitoimien vaikuttavuutta, vaikutuksia ja vaikuttavuuden edellytyksiä. Vaikutusten selvittämisen osalta tarkastus jakaantui kahteen osaan: ensiksi selvitettiin, millaisia työllisyysvaikutuksia toimenpiteillä on ollut ja toiseksi, millaisia hyvinvointivaikutuksia toimenpiteillä on ollut. Tarkastuksen pääkysymys muotoiltiin seuraavasti: *tukevatko pitkäaikaistyöttömille suunnatut toimenpiteet heidän työllistymistään ja onko toimenpiteillä muita hyvinvointia edistäviä vaikutuksia?*

³¹ Tiainen 2000, 209.

³² Soininvaara 2010, 172.

³³ Karjalainen ym. 2010, 92.

³⁴ Kajanoja 2000.

Ensimmäinen tarkastuskysymys oli: Tukevatko pitkäaikaistyöttömille suunnatut toimenpiteet heidän työllistymistään? Tarkastuskysymystä tarkentavina kysymyksinä olivat:

- Mitkä ovat olleet toimenpiteiden työllisyystavoitteet?
- Mitkä ovat olleet toimenpiteiden työllisyysvaikutukset?
- Mihin muihin vaikutuksiin toimenpiteet ovat johtaneet?

Työllisyysvaikutusten tarkastelu kohdistui pitkäaikaistyöttömille suunnattuja tukitoimia laajemmin eri työvoimapolitiittisten toimenpiteiden työllisyysvaikutuksiin yleensä. Tämä johtuu siitä, että tutkimuksissa ei ole yleensä tarkasteltu erikseen pitkäaikaistyöttömille kohdennettujen toimien vaikuttavuutta eikä siitä ole siten tarkkaa tietoa saatavilla.

Toinen tarkastuskysymys oli: Onko pitkäaikaistyöttömille suunnatuilla toimenpiteillä ollut työttömien hyvinvointia edistäviä vaikutuksia? Hyvinvointivaikutuksilla tarkoitetaan tarkastuksessa lähinnä syrjäytymistä ehkäiseviä vaikutuksia.³⁵ Tarkastuskysymystä tarkentavina kysymyksinä olivat:

- Onko toimenpiteille asetettu hyvinvointitavoitteita?
- Millaisia hyvinvointivaikutuksia toimenpiteillä on ollut?

Vaikutusten lisäksi tarkastuksessa selvitettiin aktivointitoimien vaikuttavuuden edellytyksiä. Kolmas tarkastuskysymys siis oli: Millaisia vaikuttavuuden edellytyksiä toimenpiteille on löydettävissä? Tarkastuskysymystä tarkentavina kysymyksinä olivat:

- Millaisia ovat pitkäaikaistyöttömien työllistymisen esteet ja edellytykset?
- Miten pitkäaikaistyöttömiä aktivoidaan?
- Mitä ongelmia aktivoinnissa on ollut?
- Mitä syitä on löydettävissä vaikutusten vähäisyydelle?
- Millaisia odotuksia pitkäaikaistyöttömien aktivoinnille on realistista asettaa?

Tarkastuksen liittämiseksi koko työllisyyden hoito -tarkastusteemaan esitettiin myös neljäs tarkastuskysymys: Tukevatko pitkäaikaistyöttömien tukitoimet hallituksen pitkän aikavälin tavoitetta nostaa työllisyysaste 75 prosenttiin? Tarkastuskysymystä tarkentavina kysymyksinä olivat:

- Miten suuri osa pitkään työttöminä olleista on työllistettävissä?
- Miten realistisia asetetut tavoitteet ovat?

³⁵ Ks. käsitteen tarkemmasta määrittelystä liite 1.

2.3 Tarkastuskriteerit

Vaikuttavuus voidaan määritellä monin eri tavoin. Yhden määritelmän mukaan vaikuttavuudessa on kyse toiminnan tavoitteiden ja aikaansaatu-
jen vaikutusten suhteesta. Tilivelvollisuusarvioinnissa vaikuttavuus ym-
märretään useimmiten asetettujen päämäärien tai tavoitteiden saavuttami-
sen asteena. Vaikuttavuudella voidaan tarkoittaa myös sitä, että saavutetut
tulokset ovat nimenomaan tehtyjen toimenpiteiden seurausta. Vaikutta-
vuuden arviointia mutkistaa syy-seuraussuhteiden monimutkaisuus.³⁶

Tavoitteiden saavuttamisen arviointi edellyttää sitä, että tavoitteet on
ilmaistu riittävän yksityiskohtaisesti ja että niistä ollaan suhteellisen yksi-
mielisiä. Käytännössä seikkaperäistä tavoitteenasettelua ei usein haluta,
sillä tällöin päädytään vastakkain joustavuuden vaatimusten kanssa. Ta-
voitelähtöisen arvioinnin ongelma on myös sivuvaikutusten unohtami-
nen.³⁷ Toisaalta tuloksia voidaan saavuttaa myös sellaisilla osa-alueilla,
joille ei ole asetettu tavoitteita.

Vastuullistavassa vaikuttavuustarkastelussa vaikutuksia koskevat kritee-
rit perustuvat pääsääntöisesti toiminnalle asetettuihin tavoitteisiin.³⁸ Pitkä-
aikaistyöttömyyttä koskevien tavoitteiden niukkuuden vuoksi tarkastelua
on tästä laajennettu. Toimien vaikutuksia on tuotu esille siinä laajuudessa,
kuin niitä on pystytty selvittämään. Tarkastuksessa on tuotu esiin myös
joitakin sivuvaikutuksia, mutta niitä ei ole pystytty arvioimaan kattavasti.

Tarkastuksessa työllisyysvaikutusten arviointi oli jossain määrin yksin-
kertaisempaa kuin hyvinvointivaikutusten arviointi. Työllisyystavoitteita
on esitetty osittain määrällisessä muodossa, jolloin tavoitteet muodostivat
samalla yhden tarkastuskriteerin. Työllisyys- ja yrittäjyyspolitiikan tulos-
alueen vuoden 2009 tulostavoitteista yksi koski laajaa rakennetyöttömyyt-
tä, jonka yhtenä ryhmänä ovat pitkäaikaistyöttömät. Yhteiskunnallisen
vaikuttavuuden osalta tavoitteena oli: "Työvoimavarat ovat käytössä niin,
että "vaikeasti työllistyvien määrä vähenee ollen enintään 105 000 henki-
löö".

Syrjäytymistä ehkäisevien tavoitteiden osalta ongelmana oli tavoitteiden
niukkuus ja yleisyys. Valtion talousarvioesityksessä 2009 todetaan luvun
32.30 selvitysosassa muun muassa, että "hallitusohjelman mukaan valtion
työvoimapolitiikkaa uudistetaan tavoitteena parantaa työnhakijain ja työ-
paikkojen kohtaantoa, edistää uusien työpaikkojen ja yritysten syntymistä

³⁶ *Esim. Rajavaara 2006, 32–44, 73.*

³⁷ *Rajavaara 2006, 75.*

³⁸ *Valtiontalouden tarkastusvirasto 2008, 3.*

sekä vähentää työttömyyttä ja osaltaan estää syrjäytymistä." Kun tavoitteet ovat näin yleisiä ("osaltaan estää syrjäytymistä"), toimenpiteen voidaan periaatteessa todeta olleen vaikuttava, jos vaikutus on ollut oikeasuuntainen eli syrjäytymistä vähentävä. Vaikutuksen suuruusluokalle ei siis ole asetettu tavoitetta.

Syrjäytymistä ehkäisevien vaikutusten arvioimisessa ongelmana oli myös se, ettei tällä hetkellä ole olemassa sellaisia laadullisia ja määrällisiä indikaattoreita, joilla syrjäytymistä voitaisiin mitata. Myös tarkastuksen tilastollisissa analyysissä käytetty syrjäytymisen ehkäisyn mittari on karkea (ks. luku 3.6 ja liite 1).

Myöskään vaikuttavuuden edellytysten tarkastelun kriteeristöä ei voitu määritellä etukäteen kovin tarkasti. Tarkastuksessa koottiin tietoa siitä, mitä asioita eri osapuolet mieltävät ongelmiksi vaikuttavuuden edellytysten kannalta. Tarkasteltaessa avoimesti toiminnan erilaisia vaikutuksia (ja vaikutusmekanismeja) ilman selkeää punnitsevaa mittapuuta voidaan puhua vaikutusten analysoinnista tai kartoittamisesta. Kyse on eräänlaisesta ongelmakartoituksesta vaikuttavuusnäkökulmaa painottaen.³⁹

Tarkastuksen tavoitteena ei siis ollut luoda kokonaiskuvaa vaikuttavuuden edellytysten täyttymisestä, vaan tarkastuksessa on tyydytty melko fragmentaariseen ongelmien listaukseen ja paikantamiseen toimijoiden omien ongelmamäärittelysten ja valitun näkökulman yleiskriteerien mukaisesti.⁴⁰ Tarkastuskysymykset ovat osaltaan suunnanneet ongelmien kartoitusta.

Tarkastus keskittyy toimenpiteiden vaikuttavuuden ja vaikutusten selvittämiseen eikä siinä pyritä arvioimaan sitä, ovatko vaikutukset syntyneet optimaalisin kustannuksin. Työvoimapolitiittisten toimenpiteiden kustannustehokkuutta ei ole suomalaisissa tutkimuksissa yleensä selvitetty.⁴¹ Näin ollen tarkastuksessa ei vastata kysymykseen, mitkä toimenpiteet parantavat eniten ja kustannustehokkaimmin pitkään työttömänä olleiden työllisyyttä ja hyvinvointia.

Neljännän tarkastuskysymyksen kriteeri on selkeä siltä osin, että tunnusluvun kehitys kertoo lopulta, miten tässä asiassa onnistutaan. Kyseessä on kuitenkin pidemmän aikavälin tavoite, joten tarkastuksessa on lähinnä pyritty arvioimaan sitä, miten tämän tavoitteen suhteen on onnistuttu etenevästi.

³⁹ Ks. *Valtiontalouden tarkastusvirasto 2008, 3–4 ja 29–33.*

⁴⁰ *Valtiontalouden tarkastusvirasto 2008, 29–30.*

⁴¹ *Asplund 2009, 94.*

2.4 Tarkastuksen rajaukset

Kohteen laajuuden vuoksi tarkastuksessa on jouduttu tekemään useita rajoituksia. Vaikeasti työllistyvien työllisyyden edistämiseksi on käytettävissä monipuolinen palvelu- ja toimenpidevalikoima. Järjestelmä on vuosien kuluessa rakentunut monimutkaiseksi, eri sektoreita ja useita tukimuotoja sisältäväksi kokonaisuudeksi. Aiheen laajuuden ja ongelmien monisyisyyden takia tarkastuksessa ei ole voitu mennä kovin syvälle pitkäaikaisyöttömien aktiivoinnin yksityiskohtiin tai yksittäisiin toimenpiteisiin.

Työllisyyden edistämisen perustan muodostavat ratkaisut, joilla on turvattu talouskasvua. Tarkastuksen ulkopuolelle ovat pääosin jääneet makrotaloudelliset työttömyyden selitysmallit. Tarkastuksessa ei ole tarkasteltu kattavasti kaikkia rakennetyöttömyyden pienentämiseen tähtäviä toimenpiteitä eikä tarkastuksessa ole ollut mahdollisuutta pureutua kaikkiin työttömyyttä selittäviin tekijöihin. Myös työelämän suhteiden ja työolainsäädännön tarkastelu on rajattu tarkastuksen ulkopuolelle.

Tarkastus on kohdistunut erityisesti pitkäaikaistyöttömiksi jo ajautuneiden henkilöiden aktivointiin. Pitkäaikaistyöttömyyden ennaltaehkäisyä ei ole käsitelty. Työttömien työhön paluuta tukeva kuntoutus on rajattu tarkastuksen ulkopuolelle, kuten myös työpajatoiminta, jota on käsitelty vuonna 2007 valmistuneessa tarkastuksessa *Nuorten syrjäytymisen ehkäisy*⁴². Aktivointiin liittyy myös työnteon houkuttelevuuden lisääminen muuttamalla tulonsiirtojärjestelmää kannustavammaksi. Näitä työnteon kannustavuutta edistäviä tulonsiirtojärjestelmän muutoksia on tarkasteltu rajallisesti.

Pitkäaikaistyöttömien ja muiden vaikeasti työllistyvien tukeminen edellyttää eri hallinnonalojen välistä yhteistyötä. Tarkastuksessa pääpaino on ollut työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan toimissa. Muista tärkeistä ministeriötason toimijoista on käsitelty sosiaali- ja terveysministeriötä. Kuntien tehtävää pitkäaikaistyöttömien tukemisessa on tarkasteltu pääosin valtio-kunta-yhteistyösuhteen kautta, jolloin kuntatason kuntoutus- ja työllistymistoimia on tarkasteltu rajallisesti. Kansaneläkelaitoksen toimintaa ei ole käsitelty, koska tarkastusviraston tehtäviin ei kuulu tarkastaa Kansaneläkelaitosta.⁴³

Tarkastus kohdistuu pääosin edellisen hallituskauden toimiin. Tarkastuksen kohteena on ollut 2000-luvun työvoimapolitiikka pääpainon ollessa

⁴² *Valtiontalouden tarkastusvirasto 2007.*

⁴³ *Laki valtiontalouden tarkastusvirastosta 676/2000.*

viime vuosissa. Tarkastuksessa käsitelty tutkimus- ja arviointikirjallisuus on julkaistu pääosin 2000-luvun puolivälin jälkeen.

2.5 Tarkastusaineistot ja niiden analyysi

Tarkastuksessa on käytetty sekä laadullisia että määrällisiä aineistoja ja menetelmiä. Tarkastuksen keskeisin aineisto on muodostunut työvoimapolitiittisia toimenpiteitä koskevista tutkimus- ja arviointitiedoista, rekisteri- ja tilastoaineistoista, haastatteluista sekä seminaariaineistoista.

Tarkastuksessa on koottu yhteen ja analysoitu työvoimapolitiittisista toimenpiteistä tehtyjen vaikuttavuusarviointien tuloksia. Erityisesti pitkäaikaistyöttömiin kohdistettujen aktivointitoimien vaikuttavuudesta ei ole saatavilla kovin paljon systemaattista tietoa. Tarkastuksessa ei ole arvioitu tehtyjen vaikuttavuusarviointien laatua tai sisällöllistä pätevyyttä. Aiemman tutkimustiedon tulosten koonnilla on pyritty lisäämään tulkinnan luotettavuutta.⁴⁴

Työllisyysvaikutuksia koskevan yhteenvedon laatimisessa hyödynnettiin erityisesti aihepiiristä aiemmin valmistuneita kokoavia tarkasteluja ja kirjallisuuskatsauksia⁴⁵. Arviointeja on tehty melko runsaasti ja tietopohja erityyppisten aktiivitoimien vaikuttavuudesta näyttää edelleen paitsi hajanaiselta, ajoittain myös ristiriitaiselta.⁴⁶ Toisaalta arviointitulosten yleistä linjaa voidaan pitää kohtalaisen selvänä.

Tarkastuksen osana tehtiin tilastollinen analyysi, jossa selvitettiin sitä, onko työvoimapolitiittisilla aktivointitoimilla onnistuttu vähentämään toimeentulotuen tarvetta eli onko toimenpiteillä ollut myös sosiaalisia, syrjäytymistä ehkäiseviä vaikutuksia. Aineiston muodostamiseksi yhdistettiin työnhakijarekisterin ja toimeentulorekisterin tiedot. Toimenpiteiden sosiaalipoliittisista vaikutuksista tiedetään hyvin vähän: päteviä nettovaikuttavuustutkimuksia, joissa selitettävänä muuttujana olisi jokin hyvinvoinnin indikaattori, ei ole tehty⁴⁷. Tilastollista analyysia on selvitetty tarkemmin liitteessä 1.

Kvantitatiivisin menetelmin ei aina päästä kiinni aktivoitumisen tai syrjäytymisen syihin. Rekisteriaineistot eivät myöskään kerro, miten toimen-

⁴⁴ *Työvoimapolitiittisten politiikkatoimien vaikuttavuusarviointi on arvioiden mukaan menetelmiltään ja toimintatavoiltaan hyvin kehittynyttä (Ahonen ym. 2009).*

⁴⁵ *Asplund 2009.*

⁴⁶ *Asplund 2009.*

⁴⁷ *Ks. Aho 2009.*

piteitä on toteutettu paikallistasolla. Toimenpiteiden vaikutuksia työllistymiseen ja syrjäytymisen ehkäisyyn sekä syitä aktivoitumiseen tai syrjäytymiseen selvitettiin myös laadullisin menetelmin. Haastattelemalla toimenpiteiden toimeenpanijoita ja tutkijoita on luotu syvällisempi kuva siitä, mitä vaikutuksia toimenpiteillä on ollut ja millaisia syitä vaikutusten tapahtumiselle tai tapahtumatta jäämiselle on löydettävissä. Tarkastuksessa tilasto- ja haastatteluaineistot ovat täydentäneet toisiaan ja mahdollistaneet työllisyys- ja hyvinvointivaikutusten moniulotteisemman tarkastelemisen.

Haastattelujen avulla pyrittiin selvittämään ennen kaikkea vaikutusmekanismeja ja vaikutusten syntyminen edellytyksiä. Vaikuttavuuden edellytysten tarkastelu lisää vaikutusanalyysin luotettavuutta, koska sen avulla voidaan osoittaa mahdollisia toteutuksen ongelmakohtia ja syitä esimerkiksi vaikutusten vähäisyydelle. Samalla on pyritty selvittämään sitä, mikä lopulta toimii ja mikä voisi toimia nykyistä paremmin.

Tarkastuksessa tehtiin haastatteluja työ- ja elinkeinoministeriössä ja sosiaali- ja terveysministeriössä sekä työ- ja elinkeinotoimistoissa, kuntien sosiaalitoimistoissa ja työvoiman palvelukeskuksissa eri puolilla maata. Lisäksi haastateltiin tutkimuslaitosten ja eräiden sidosryhmien edustajia. Yhteensä haastatteluja tehtiin 21. Haastatellut tahot on lueteltu lähdeluettelossa.

Haastattelut toteutettiin strukturoituna teemahaastatteluina. Haastattelujen analysoinnissa käytettiin laadullista sisällön analyysia.

Tarkastuksessa ei hankittu erikseen aineistoa pitkäaikaistyöttömien näkemyksistä ja kokemuksista aktivointitoimiin osallistumisesta. Tältä osin viitataan olemassa olevaan arviointi- ja tutkimusaineistoon.

Tarkastuskertomusluonnokseen on pyydetty palaute Kuntaliitosta, sosiaali- ja terveysministeriöstä sekä työ- ja elinkeinoministeriöstä. Saatu palaute on huomioitu lopullisessa kertomuksessa.

3 Tarkastushavainnot

Tarkastuksen havaintoluku etenee seuraavasti: Luvun aluksi käsitellään lyhyesti aktiivisen työvoimapolitiikan ja työttömien aktivoinnin periaatteita sekä aktivointipolitiikan laajuutta Suomessa. Seuraavaksi tarkastellaan työvoimapolitiikan tavoitteita ja toimenpiteiden työllisyysvaikutuksia. Tämän jälkeen tarkastelu siirtyy työvoimapolitiikkaan sosiaalipolitiikkana ja toimenpiteiden hyvinvointivaikutuksiin. Tarkasteluun sisältyy tarkastuksen osana tehdyn tilastollisen analyysin tulokset. Luvun loppuosa keskittyy tarkastuksessa kartoitettuihin toimenpiteiden vaikuttavuuden edellytyksiin.

3.1 Aktiivinen työvoimapolitiikka ja aktivointi

Työttömien aktivointiohjelmat ja sosiaaliturvan muuttaminen osittain vastikkeelliseksi ovat olleet sosiaali- ja työvoimapolitiikan yleinen trendi monissa Euroopan maissa 1990-luvulta lähtien. Myös Suomessa on korostettu työttömien aktivoitumista etuuksilta työhön ja työvoima- ja sosiaalipolitiikkaa ovat leimanneet aktivointia koskevat uudistukset.

Aktivointia voidaan pitää yleiskäsitteenä, joka yhdistää työttömyyden ja syrjäytymisen ehkäisyn vastaista politiikkaa⁴⁸. Aktivoinnilla tarkoitetaan sosiaaliturvaan liitettyjä velvollisuuksia ja työhön aktivoivia ehtoja. On myös kysytty, miten aktivoitumista voidaan tukea pakottamalla, siis velvoittamalla, kun aktivoitumisen idea on omaehtoisuus, itsestä lähtevä aktiivisuus⁴⁹. Yhden määritelmän mukaan työllisyyspolitiikan käsitteenä aktivointi tarkoittaa sanktioiden liittämistä työllisyyspolitiikkaan⁵⁰. Toisaalta aktivointiin on sisällytetty myös sosiaalipoliittisia elementtejä.⁵¹

Aktivoinnille on tyypillistä pyrkimys sosiaaliturvan tiukempaan ehdollistamiseen ja työvoiman tarjontapuoleen liittyvien toimenpiteiden korostaminen. Tämä on puolestaan ollut vaikuttamassa siihen, että työvoimapolitiikan ja sosiaalipolitiikan rajanveto on tullut aikaisempaa häilyvämmäksi. Toisaalta aktivoinnissa on kyse myös sosiaalisen osallisuuden lisäämi-

⁴⁸ Kotiranta 2008.

⁴⁹ Kotiranta 2008, 91.

⁵⁰ Heikkilä 1999.

⁵¹ Parpo 2007, 25.

sestä sekä yksilön ja yhteiskunnan oikeuksien ja velvollisuuksien uudelleen määrittämisestä.⁵²

Aktiivisessa työvoimapolitiikassa työttömälle tarjotaan mahdollisuus tai velvollisuus osallistua erilaisiin aktiivitoimenpiteisiin. Aktivoivat uudistukset merkitsevät, että työttömän toimeentuloturva on riippuvainen hänen aktiivisuudestaan työnhaussa ja sopimusten noudattamisessa.⁵³ Vuoden 2006 alusta työmarkkinatuen aktivoivuutta lisättiin siten, että työttömyyden pitkittyessä tuen vastikkeellisuus lisääntyy ja työttömälle tarjotaan palveluja tehostetusti. Tavoitteena oli, että viranomaiset osoittavat työtä ja työvoimapolitiittisia toimenpiteitä tehostetusti viimeistään siinä vaiheessa, kun työmarkkinatukea on maksettu 500 työttömyyspäivältä tai työttömyyspäivärahalta siirtyneelle on maksettu 180 päivältä työmarkkinatukea. Työmarkkinatuen saajille vastikkeellisuus tarkoittaa velvollisuutta osallistua ehdotettuihin toimenpiteisiin; mikäli henkilö kieltäytyy tästä, hän menettää oikeutensa työmarkkinatukeen.

OECD suosittaa Suomelle aktivointipolitiikan osuuden nostamista

OECD:n tekemä Suomen aktivointipolitiikan maatutkinta valmistui vuonna 2009. Siinä selvitettiin julkisen työvoimapolitiikan toimintaa ja aktivointistrategioiden tehokkuutta Suomessa. Raportissa esitetään suuri joukko ehdotuksia aktivoinnin lisäämiseksi ja sen tehokkuuden parantamiseksi, kuten

- keskushallinnon (työ- ja elinkeinoministeriön) roolin vahvistaminen julkisten työvoimapolitiikan ohjauksessa;
- työnhakijoiden haastattelujen, työnhakusuunnitelmien ja aktivointisuunnitelmien aikaistaminen;
- työnhakijoiden työnhakuraportoinnin lisääminen, samoin kuin työvoimaneuvojan ja työnhakijan tapaamiset;
- aktiiviohjelmien osuuden lisääminen työvoimapolitiikassa.⁵⁴

Raportissa kiinnitettiin huomiota siihen, että aktivointipolitiikan volyyymi on Suomessa selvästi alhaisempi kuin muissa Pohjoismaissa. Tehostettu aktivointi aktivointisuunnitelmien käynnistymiseen myöhään – 136 viikon työttömyysjakson jälkeen. Ruotsissa ja Tanskassa intensiivinen aktivointi alkaa jo ansiopäivärahaudella. OECD esitti, että aktivointi erilaisine toimineen ja ehtoineen (esim. aktivointisuunnitelman laatiminen ja pakol-

⁵² *Ala-Kauhahuoma 2005, 43.*

⁵³ *Keskitalo 2008.*

⁵⁴ *Duell ym. 2009; Ks. myös Sihto 2010b, 48–49.*

linen osallistuminen toimenpiteisiin) tulisi aloittaa Suomessakin noin vuoden työttömyyden jälkeen.

Suomessa aktiivisen työvoimapolitiikan menot (prosenttiosuutena BKT:stä) ovat lähellä EU-maiden keskiarvoa, kun taas passiivisen työvoimapolitiikan⁵⁵ menot ovat olleet selvästi EU-maiden keskiarvon yläpuolella. Työvoimapolitiikan aktiivimenojen taso on siis suhteellisen alhainen suhteessa työttömyysturvan menoihin. Tässä Suomi eroaa Tanskasta, Norjasta ja Ruotsista, joissa korostetaan voimakkaasti aktiivitoimien merkitystä.⁵⁶

Joidenkin tutkimusten mukaan antelias työttömyysturvajärjestelmä pitkittää työttömyyden kestoja. Etuusjaksojen kestolla on haitallisempi vaikutus kuin työttömyysturvaetuuksien tasolla. Tehokkaasti järjestetyllä hallinnoinnilla anteliaan työttömyysturvan haitallisia vaikutuksia pystytään vähentämään olennaisesti.⁵⁷

Yksi pidäke työvoimapolitiikan menojen kasvattamiselle voi olla voimassa oleva kehysmenettely. Työttömyysturva on irrotettu menokehyksistä, mutta aktiivisen työvoimapolitiikan menot ovat mukana kehysmenoissa. Aktiivitoimien määrän lisääminen ja siitä aiheutuva menokasvu merkitsee tällöin tinkimistä muista menoista.⁵⁸

Aktivointiaste noin 25 prosenttia

Vuonna 2009 työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin osallistui keskimäärin 79 500 henkilöä. Työvoiman määrään suhteutettuna tämä vastaa kolmen prosentin osuutta. Aktivointiaste eli toimenpiteissä olevien osuus työttömien työnhakijoiden sekä toimenpiteissä olevien yhteismäärästä oli 23 prosenttia. Vuoden 2009 aikana työvoimapolitiittisia toimenpiteitä alkoi yhteensä 191 000. Aktiivitoimiin osallistuneiden määrä laski hieman aiemmista vuosista.⁵⁹ Työttömyyden kasvun myötä työvoimapolitiikan aktiivitoimia on ollut tarjolla aiempaa harvemmalle, vaikka volyymia onkin lisätty.

⁵⁵ *Passiivisessa työvoimapolitiikassa lähtökohtana on taata henkilölle taloudellinen turva työttömyyden aikana, kun taas aktiivisessa työvoimapolitiikassa työttömälle tarjotaan siis mahdollisuus tai velvollisuus osallistua erilaisiin aktiivitoimenpiteisiin (Parpo 2007, 25).*

⁵⁶ *Duell ym. 2009, 4, 20, 40.*

⁵⁷ *Ks. Asplund 2009, 85.*

⁵⁸ *Ilmakunnas 2010, 45.*

⁵⁹ *Työ- ja elinkeinoministeriö 2010c, 67.*

3.2 Pitkäaikaistyöttömien työllistymistä ja syrjäytymisen ehkäisyä koskevat tavoitteet

Seuraavassa arvioidaan työvoimapolitiikan tavoitteenasettelua pitkäaikaistyöttömyyttä koskevien tavoitteiden osalta. Tavoitteita ei siis tarkastella kattavasti eikä siten, että niitä olisi verrattu toteutumatietoon. Tarkastelun lähtökohtana on vuoden 2010 valtion talousarvioesitys. Työvoiman palvelukeskusten ja eräiden muiden toimien tavoitteenasettelua on tarkasteltu lyhyesti asianomaisissa luvuissa.

Tavoitteet ovat lähtökohta valtion väliintulojen onnistumisen arvioinnille. Tavoitteiden asettaminen on konkreettinen ilmaisu siitä, millaista muutosta tulevaisuudessa tavoitellaan. Organisaation tavoitteenasettelussa tärkeitä käsitteitä ovat tavoitteen suunta ja tavoitetason painottaminen. Tuloksia voidaan saavuttaa myös sellaisilla osa-alueilla, joille tavoitteita ei ole asetettu.⁶⁰

Työvoimapolitiikan tavoitteet ovat työ- ja elinkeinoministeriön perustamisen jälkeen pysyneet muuten melko samanlaisina, mutta vuoden 2008 lopulla äkillisesti heikentynyt talous- ja työllisyystilanne on vaikuttanut joiltakin osin tavoitteiden muotoiluun ja tavoitetasoihin. Työvoimapulaan vastaamisen lisäksi huomiota on kiinnitetty entistä enemmän muun muassa työttömien osaamisen ja työmarkkinavalmiuksien kehittämiseen sekä nuorten työllistymiseen.

Valtion vuoden 2010 talousarvioesityksen mukaan työllisyys- ja yrittäjyyspolitiikalla tuetaan työvoiman osaamisen kehittämistä ja yritysten kasvua, alkavaa yritystoimintaa sekä torjutaan työttömyyttä ja työmarkkinoiden kohtaanto-ongelmia. Voimavaroja kohdennetaan vaikuttavuudeltaan parhaimpiin toimenpiteisiin. Lisäksi todetaan muun muassa, että työttömyyden kasvua ja pysyvää työmarkkinoilta syrjäytymistä torjutaan.⁶¹

Talousarvioesityksen mukaan työttömien ja työmarkkinoille tulevien työnhakijoiden osaamista ja työkykyä lisätään, työnantajan kohtaamaa työllistämisen kynnystä alennetaan ja alueellista ja ammatillista liikkuvuutta lisätään. Toimenpiteitä kohdistetaan erityisesti nuorten ja vasta valmistuneiden nopeaan työllistymiseen ja pitkäaikaistyöttömyyden ja syrjäytymisen ennaltaehkäisyyn. Palkkatuen käyttöä suunnataan työntekijöiden rekrytoimiseksi yrityksiin.

⁶⁰ Vakkuri 2009.

⁶¹ Valtion talousarvioesitys 2010, luku 32.30.

Välityömarkkinoiden toiminnan vaikuttavuutta lisätään luomalla nykyistä järjestelmällisemmin avoimille työmarkkinoille johtavia työllistymispolkua. Sosiaalisten yritysten mallia kehitetään nykyistä toimivammaksi.

Työ- ja elinkeinoministeriön vuoden 2010 tulostavoitteita konkretisoivia mittareita työllisyys- ja yrittäjyyspolitiikan tulosalueella ovat muun muassa:⁶²

- Vaikeasti työllistyvien määrä vähenee ollen enintään 130 000 henkilöä.
- Avoimille työmarkkinoille 3 kk ammatillisen työvoimakoulutuksen ja palkkatuen jälkeen sijoittuneiden osuus on vähintään 36 %.
- Virta yli 3 kk:n työttömyyteen on enintään 35 %.

ELY-keskusten strategiaan tulossopimukseen sisältyviä strategisia ohjausindikaattoreita ovat muun muassa:

- Vaikeasti työllistyvien määrä
- Virta yli 3 kk:n työttömyyteen, prosenttia

Yleisesti voidaan arvioida, että työvoimapolitiikan tavoitteet on ilmaistu kohtuullisen selkeästi, konkreettisesti ja yksityiskohtaisesti. Osa mittareista on esitetty määrällisessä muodossa. Mukana on esimerkiksi prosenttitavoitteita. Vaikuttavuuden näkökulmasta ja vaikuttavuustiedon valossa työ- ja elinkeinoministeriön tavoitteita voidaan pitää oikeansuuntaisina. Pitkäaikaistyöttömyyden osalta tavoitteenasettelussa korostuu ennaltaehkäisy. Yhtenä tavoitteena on kuitenkin vaikeasti työllistyvien määrän väheneminen.

Tavoitteena osaltaan estää syrjäytymistä

Tämän tarkastuksen näkökulmasta kiinnostavaa on syrjäytymisen ehkäisyä koskevan tavoitteen asema työ- ja elinkeinoministeriön tavoitteenasettelussa. Hallitusohjelman mukaan valtion työvoimapolitiikan tavoitteena on osaltaan ehkäistä syrjäytymistä. Talousarvion lukuperusteluissa syrjäytymisen ehkäisyn tavoite on mainittu, mutta ministeriön hallinnonalan tulostavoitteissa se ei ole eksplisiittisesti ilmaistuna mukana⁶³.

Aikaisemmin palkkatuella järjestettävän tukityön tavoitteissa oli mukana myös syrjäytymisen ehkäisy, mutta hallituksen esityksen 164/2005 vp käsittelyn yhteydessä se poistettiin tavoitteista. Perustelujen mukaan muu-

⁶² Työ- ja elinkeinoministeriö 2010a.

⁶³ Valtion talousarvioesitys 2010, luku 32.30; Työ- ja elinkeinoministeriö 2010a.

toksella pyrittiin selkeyttämään tuella järjestetyn työn tavoitteita poistamalla tavoitteiden joukosta toissijaiset tavoitteet, jotka kuitenkin olisivat edelleen tuetun työn tärkeitä vaikutuksia. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta korosti omassa lausunnossaan syrjäytymisen ehkäisyn tärkeyttä ja katsoi, että muutoksesta huolimatta tukityötä tulee käytännössä voida edelleen käyttää sellaisissa tilanteissa, joissa syrjäytymisen ehkäisy on toimenpiteen ensisijaisia tavoitteita ja toimenpide on osa pidemmän aikavälin suunnitelmaa, jossa tavoitteena on vahvistaa henkilön työmarkkina-
valmiuksia.⁶⁴

Työvoimapolitiittisilla toimenpiteillä on siis pyritty myös torjumaan syrjäytymistä, vaikka tavoitteella ei työvoimapolitiikassa olekaan ollut kovin korkeaa profiilia. Toimenpiteiden järjestämisellä on myös sosiaalipoliittisia tavoitteita, vaikka nämä tavoitteet eivät aina ole kovin selkeästi julki-lausuttuja.⁶⁵ Syrjäytymisen ehkäisy ja muut hyvinvointitavoitteet kulkevat ikään kuin työvoimapolitiittisten tavoitteiden rinnalla tai sisällä.

Tarkastuksen yhteydessä tehtyjen haastattelujen mukaan ministeriöuudistuksen jälkeen työ- ja elinkeinoministeriö on painottanut työvoimapolitiikassa elinkeinopolitiikan näkökulmaa ja painopisteenä on ollut elinkeinoelämän kannalta tärkeän osaavan työvoiman saatavuus ja työttömyyden ennaltaehkäisy. Työllistyminen avoimille työmarkkinoille on myös pitkäaikaistyöttömien ja muiden vaikeasti työllistyvien tavoitteena. Tarkastushavaintojen perusteella työllistymistavoite on osittain epärealistinen ja se täyttyy vain osalla asiakkaista. Pikemminkin näyttää siltä, että tuloksia voidaan saavuttaa syrjäytymisen ehkäisyn osa-alueella, jolle ei ole kuitenkaan asetettu täsmällisiä tavoitteita eikä sen saavuttamista mitata.

Toimenpiteiden vaikuttavuuden arvioinnin kannalta on ongelma, että hyvinvoinnille tai syrjäytymisen ehkäisylle ei ole olemassa yleisesti hyväksytyjä mittareita. Kun ei ole mittareita tai indikaattoreita, ei voida asettaa myöskään tavoitteita tai tavoitteenasettelu jää yleiselle tasolle. Psyko-sosiaalisia kysymyksiä ja esimerkiksi elämänhallintaa tai arjen toimintakykyä on toisaalta vaikea mitata. TE-hallinnon virkailijat pitivät tarkastuksessa nykytilannetta kuitenkin osittain turhauttavana, kun toimenpiteiden mahdollisia hyvinvointivaikutuksia ei saada ulos pelkästään työllistymisvaikutuksia kuvaavista mittareista.

⁶⁴ TyVL 16/2005 vp.

⁶⁵ Ks. Aho 2008, 51.

3.3 Työvoimapoliittisten toimenpiteiden työllisyysvaikutukset

Työvoimapoliittisten toimenpiteiden vaikuttavuutta on tutkittu melko paljon niin kansallisesti kuin kansainvälisestikin. Pääpaino on ollut yksilötason aineistoihin perustuvissa yksittäisten työvoimapoliittisten toimenpiteiden vaikuttavuusarvioinneissa. Myös työvoimahallinto on pyrkinyt aktiivisesti arvioittamaan⁶⁶ politiikkatoimiensa vaikuttavuutta⁶⁷. Seuraavassa käsitellään pääosin toimenpiteiden vaikuttavuutta yleensä, koska pitkäaikaistyöttömiin kohdistettujen toimenpiteiden vaikuttavuutta ei ole yleensä erikseen tutkittu.

Vaikuttavuustutkimukset on usein rajattu sellaisiin henkilöihin, jotka ovat vastikään tulleet työmarkkinoille ja osallistuvat ensimmäiseen toimenpiteeseensä. Tämä johtuu siitä, että henkilöiden työttömyys- ja toimenpidehistorian vakiointia on pidetty erittäin hankalana. Samalla myös ne pitkäaikaistyöttömät, jotka aiemmin ovat mahdollisesti osallistuneet useisiin eri toimenpiteisiin, on tavallisesti rajattu vaikuttavuustutkimusten ulkopuolelle. Poikkeuksena on Tuomala (2010), joka on tutkinut työmarkkinatukiudistuksen vaikutuksia pitkäaikaistyöttömien aktivoinnissa.

Miksi toimenpiteiden vaikuttavuus on niin alhainen?

Vaikuttavuuden arvioinnin ongelma voidaan pelkistää seuraavasti: Mikä on ollut intervention aiheuttama muutos tavoitemuuttujassa, kun tilannetta verrataan siihen, että interventiota ei olisi toteutettu lainkaan⁶⁸. Vaikuttavuus tarkoittaa siis sitä, että muutos on toteutunut nimenomaan toimenpiteen ansiosta eikä jostakin muusta syystä.

Työvoimakoulutus- ja työllistämistoimenpiteiden työllisyysvaikutuksista on olemassa melko runsaasti tutkimustietoa. Arviointitutkimusten mukaan toimenpiteiden nettovaikuttavuus on mikrotasolla keskimäärin melko

⁶⁶ Tarkastelun ulkopuolelle jäivät työ- ja elinkeinoministeriön laatimat ja teettämät seuranta tutkimukset, joissa seurataan erityyppisiin työvoimapoliittisiin toimenpiteisiin osallistuneita sen selvittämiseksi, mikä heidän työmarkkina-asemansa on 3 kuukautta toimenpiteen päättymisen jälkeen. Näiden tarkastelujen voidaan katsoa selvittävän eri toimenpiteiden bruttovaikuttavuutta työllistymiseen, koska laskettujen työssäoloprosenttien pohjalta ei ole mahdollista päätellä, kuinka moni osallistuneista on työllistynyt nimenomaan toimenpiteen ansiosta ja kuinka moni olisi työllistynyt muutenkin.

⁶⁷ Ahonen ym. 2009.

⁶⁸ Heckman, Lalonde, Smith 1999.

vaatimaton, toisinaan olematon ja joskus jopa negatiivinen. Tutkimustulosten mukaan erityisesti yksityisen sektorin työllistämistuella ja ammatillisella työvoimakoulutuksella voidaan osoittaa olevan jonkin verran positiivista nettovaikuttavuutta (vertailuasetelmasta riippuen 10–20 prosenttiyksikön lisäys työllistymisen todennäköisyydessä), mutta muiden tutkitujen toimenpiteiden vaikuttavuus on lähellä nollaa.⁶⁹

Toimenpiteiden vaikuttavuuden on havaittu vaihtelevan toimenpidetyypin suhteen huomattavasti, mihin vaikuttaa muun muassa kohderyhmien erilaisuus. Vaikuttavuus vaihtelee jonkin verran myös työttömyyden eri vaiheissa. Hämäläinen ja Tuomala (2006) arvioivat tutkimuksessaan työttömyyden eri vaiheissa aloitettujen työvoimapolitiittisten toimenpiteiden pitkän aikavälin työllisyysvaikutuksia. Työllisyysvaikutuksiltaan tehokkaimmat toimenpiteet olivat ammatillinen työvoimakoulutus, oppisopimuskoulutus ja yksityisen sektorin tukityöllistäminen. Valmentava työvoimakoulutus ja julkisen sektorin tukityöllistäminen olivat työllisyysvaikutuksiltaan heikompia, mutta niiden työllisyysvaikutukset olivat pitkään työttömänä olleiden keskuudessa muita ryhmiä parempia.

Erityyppisille aktivointitoimille on yhteistä myös se, että vaikuttavuus vaihtelee taloudellisen tilanteen ja erityisesti työllisyysnäköymien mukaan. Toimesta saatava hyöty on yleensä suurin talouden nousuvaiheessa ja vastaavasti pienin laskusuhdanteessa ja myös korkean tai kasvavan työttömyyden alueilla.⁷⁰ Luukkonen, Korkeamäki ja Kyyrä (2005) totesivat, että korkean työttömyyden alueilla rekrytoidaan suhteellisen paljon toimenpiteille osallistuneita, kun taas matalan työttömyyden alueilla rekrytoidaan suhteellisesti vähemmän toimenpiteelle osallistuneita. Toisaalta korkean työttömyyden alueilla on ainakin aikaisemmin järjestetty suhteellisesti enemmän toimenpiteitä.

Toimenpiteiden vaikuttavuuden kannalta ratkaisevaa on toimenpiteiden kohdistaminen: osuvasti kohdistettu toimenpide on vaikuttava, väärin kohdistettu ei ole.⁷¹ Ahon (2008) mukaan yhtenä syynä keskimäärin heikkoihin vaikuttavuustuloksiin on ns. universaali osallistuminen, jolloin toimenpiteitä kohdistetaan usein melko satunnaisesti, ja siis vaikuttavuuden näkökulmasta epätarkoituksenmukaisesti ja liian laajasti. Universaali osallistuminen vaikeuttaa myös vaikuttavuusarviointien tekemistä ja vähentää toimenpiteiden mitattua keskimääräistä nettovaikuttavuutta yksilötasolla.

Toimenpiteisiin osallistuminen on etenkin työttömyyden pitkittyessä tai toistuesssa erittäin yleistä. Kun valtaosa kaikista tietynlaiseen kohderyh-

⁶⁹ Esim. Aho 2008; Hämäläinen & Tuomala 2006; Heinonen ym. 2004, 154–157.

⁷⁰ Asplund 2009, 91.

⁷¹ Aho & Koponen 2008, 11.

mään kuuluvista työttömistä osallistuu enemmän tai myöhemmin toimenpiteeseen, riittävän samankaltaista vertailuryhmää ei enää voida määrittää edes kokonaisaineistosta. Vaikka toimenpide sisällöltään olisikin omiaan parantamaan osallistujan työllistyvyyttä, se ei keskimäärin ole vaikuttava, jos kaikki vertailukelpoisessa tilanteessa olevat työttömät ennen pitkää osallistuvat vastaavaan toimenpiteeseen, mutta kaikille ei kuitenkaan löydy työpaikkaa.⁷²

Onkin arvioitu, että toimenpiteet voivat lisätä työllisyyttä nettomääräisesti vain työvoimapulan oloissa. Toimenpiteitä kohdistetaan paitsi niihin, joiden työllistyvyyttä ne parantavat, yleisesti myös niihin joiden kohdalla toimenpiteet ovat joko tarpeettomia tai riittämättömiä. Toimenpiteet parantavat osallistuneiden kilpailukykyä työmarkkinoilla suhteessa muihin, mutta eivät samalla olennaisesti lisää kokonaistyöllisyyttä. Toimenpiteet siis vaikuttavat enemmän työttömyyden jakautumiseen kuin sen määrään.⁷³

Vaikutusarviointien puutteena on yleisesti pidetty sitä, että ne harvoin ulottuvat pidemmälle kuin enintään muutamalle vuodelle aktiivitoimen päätyttyä. Arviointitulokset voivat siten aliarvioida aktiivitoimen todellista vaikutusta, jos se näkyy vasta pidemmällä aikavälillä. Esimerkkinä ovat pitkäaikaistyöttömille kohdennetut toimenpiteet, joiden lyhyelle aikavälille saadut työllisyysvaikutukset ovat yleensä olleet erittäin vaatimattomia. Ne voivat antaa toimenpiteestä liian pessimistisen kuvan, jos toimenpide pystyy pidemmällä aikavälillä parantamaan pitkäaikaistyöttömien kiinnittymistä työmarkkinoille. Toisaalta lyhyen aikavälin vaikutukset saattavat myös tulla yliarvioituksi, jos toimenpiteen myönteinen vaikutus katoaa pidemmällä aikavälillä.⁷⁴

Yhteenvetona voidaan todeta, että tutkijoiden mukaan erilaisilla aktiivisilla toimenpiteillä voidaan saavuttaa henkilötasolla myönteisiä työllisyysvaikutuksia. Suurten työllisyysvaikutusten odottaminen toimenpiteiltä voi kuitenkin olla epärealistista, sillä ne edellyttäisivät, että toimenpiteeseen osallistuvat työllistyvät suhteellisesti selvästi paremmin kuin vertailuryhmään kuuluvat henkilöt. Tämä voi olla vaikeaa, sillä taustaltaan samanlaiset henkilöt päätyvät työmarkkinoille yleensä lähes yhtä suurella osuudella, eikä yksittäisellä toimenpiteellä voi tähän kovin suurta prosentuaalista muutosta aiheuttaa.⁷⁵

⁷² Aho 2008, 54–57.

⁷³ Aho 2008, 54–57.

⁷⁴ Ks. Asplund 2009, 95–96.

⁷⁵ Hämäläinen & Tuomala 2006, 59–60.

Toistuva osallistuminen toimenpiteisiin on yleistä

Suomessa enemmistö työvoimapolitiittisista toimenpiteistä kohdistuu henkilöihin, jotka ovat osallistuneet niihin aiemmin tai tulevat osallistumaan niihin myöhemmin uudelleen. Toistuva osallistuminen toimenpiteisiin on siis erittäin yleistä, mutta vaikuttavuusarviot koskevat yleensä vain ensimmäiseen toimenpiteeseen osallistumisen vaikuttavuutta.⁷⁶ Kokonaan arvioimatta on useampien toimenpiteiden muodostamien kokonaisuuksien vaikuttavuus. Tämä olisi tarpeen, jotta tiedettäisiin, missä määrin yksittäiset toimenpiteet täydentävät toisiaan ja mitkä toimenpideketjutukset toimivat eri tilanteissa kaikkein parhaiten.⁷⁷

Aho ja Koponen pyrkivät arvioimaan tutkimuksessaan toistuvan työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin osallistumisen vaikuttavuutta. Tutkimuksen mukaan yli puolet kaikista päättäneistä työttömyyskausista⁷⁸ päättyy työllistymiseen, vaikka työttömyys olisi jatkunut pitkäänkin. Puolet kaikista toimenpiteistä kohdistettiin henkilöihin, jotka sittemmin työllistyivät. Tämä osuus sisältää sekä ne, jotka hyötyivät toimenpiteestä, että ne, jotka olisivat työllistyneet muutenkin. Kolmannes toimenpiteistä kohdistettiin henkilöihin, joiden työttömyyskausi jatkui edelleen 8 vuoden kuluttua. Lisäksi 3 % kohdistettiin niihin, jotka siirtyivät eläkkeelle ja 5 % niihin, jotka siirtyivät muuten työvoiman ulkopuolelle. Näiden ryhmien kohdalla toimenpiteet eivät parantaneet työllistymistä.

Varsin suuri osa toimenpiteistä ja etenkin niiden toistumisesta kohdistui ryhmään, joiden työttömyys jatkui pitkään eikä päättynyt työllistymiseen. Tulokset osoittivat myös, että työttömyyttä kokevien joukossa on pieni ryhmä, jolle työssäolon ja työttömyyden jatkuva vuorottelu on useita vuosia jatkuva tilanne. Toistuva osallistuminen voi olla myös osallistujan toiveiden mukaista. Ilmeisesti ratkaisevaa tällöin ei ole se, kuinka vahvasti uskotaan uuden toimenpiteen vaikuttavan työllistymiseen – joka tapauksessa yritetään edes jotain tai torjutaan syrjäytymistä.⁷⁹

⁷⁶ Aho & Koponen 2008, 9, 11, 12.

⁷⁷ Asplund 2009, 110–111.

⁷⁸ Työttömyyskausi on aikajakso yksilön työttömyyden "alkuperäisestä" alkamisesta sen "lopulliseen" päättymiseen asti. Kausi on koko se ajanjakso, jonka aikana yksilön työmarkkinauralla esiintyy työttömyyttä.

⁷⁹ Aho & Koponen 2008.

Kaikkiin julkisiin ohjelmiin sisältyy sivuvaikutuksia, jotka on otettava huomioon toimenpiteiden kokonaistaloudellista nettovaikutusta arvioitaessa. Työvoimapolitiittisilla toimenpiteillä voi olla vaikutuksia sekä kansantalouden ja työmarkkinoiden tasolla että osallistuvien ja osallistumattomien yksilöiden kannalta⁸⁰. Vaikka toimenpide parantaisi yksittäisten työttömien edellytyksiä työllistyä, voi vaikutus kokonaistyöllisyyteen olla olematon sivuvaikutusten vuoksi. Palkkatukea saava työtön voi esimerkiksi syrjäyttää rekrytoinnissa tukea saamattoman henkilön. Tuilla voi myös olla kilpailuvaikutuksia.

Sivuvaikutuksia koskeva kansainvälinen empiirinen tutkimus on ollut vielä suhteellisen karkeaa eikä niiden merkityksestä ole saavutettu yksimielisyyttä. Yhtäältä on esitetty arvioita, että sivuvaikutukset voivat kumota täysin toimenpiteiden myönteiset työllisyysvaikutukset. Ruotsalais-tutkimuksissa sivuvaikutusten on arvioitu olevan jopa 50 prosentin luokkaa: tällöin 100 subventoitua työpaikkaa kohti katoaisi yli 50 tavallista työpaikkaa⁸¹. Toisaalta on arvioitu, että sivuvaikutusten merkitystä liioitellaan.⁸² Kohdentamalla toimenpiteet heikosti työllistyville sivuvaikutukset saattavat pienentyä, sillä vaikeasti työllistyvät eivät usein kilpaile samoista työpaikoista kuin muut työnhakijat.⁸³

Hämäläisen ja Tuomalan tutkimuksessa arvioitiin yksityisen sektorin tukityöllistämisen yhteydessä sitä, missä määrin syrjäyttämisaikutukset heikentävät henkilötason vaikuttavuustutkimuksen tuloksia. Tutkimuksessa selvitettiin työllisyyden kehitystä työllistämistukea saaneissa ja tukemattomissa yrityksissä. Tulosten perusteella tukityöllistämällä ei ollut syrjäyttävää vaikutusta, vaan se pikemminkin kasvatti tukematonta työllisyyttä pienissä yrityksissä.⁸⁴ Kaiken kaikkiaan tukityöllistämisen volyyymi on pieni: tukityöllistäminen vastaa keskimäärin alle yhtä prosenttia kaikista työntekijöistä yritysکوosta riippumatta.⁸⁵

⁸⁰ *European Commission 2006, 133–134.*

⁸¹ *Riksrevisionen 2008, 8, 19–20.*

⁸² *Hämäläinen & Tuomala 2006.*

⁸³ *Ilmakunnas ym. 2001, 52.*

⁸⁴ *Myös Kangasharjun (2005) tutkimuksen mukaan tukityö stimuloi tukea saavien yritysten työllisyyttä eikä tuella ollut juurikaan vaikutusta vastaaviin tukemattomien yritysten työllisyyteen.*

⁸⁵ *Hämäläinen & Tuomala 2006, 51.*

3.4 Työvoimapolitiittiset toimenpiteet pitkäaikaistyöttömien näkökulmasta

Kuten edellä todettiin, pitkäaikaistyöttömille suunnattujen toimien työllisyysvaikutuksista on aika vähän luotettavaa tutkimustietoa. Useissa tutkimuksissa on kuitenkin tuotu esille heikosti työllistyvien tilanteen korjaamisen vaikeus.⁸⁶ Mikäli toimenpide suunnataan heikosti työllistyville, osallistujien keskimääräinen työllistymismahdollisuus on heikompi kuin keskimäärin työttömien joukossa. Tiedetään myös, että työttömyyden pitkittyminen laskee voimakkaasti työllistymisen todennäköisyyttä.⁸⁷

Tutkimuksella on selvitetty työmarkkinatuen aktivointiuudistuksen vaikutuksia pitkään työmarkkinatukea saaneiden työllistymiseen ja työmarkkinoilta syrjäytymiseen ja syrjäytymisen ehkäisyyn. Tutkimuksen mukaan lisääntynyt aktivoinnin uhka ei edistänyt työttömien hakeutumista (tai pääsemistä) avoimille työmarkkinoille: uudistuksella ei ollut suoria työllisyysvaikutuksia. Sen sijaan aktiivitoimiin osallistuminen lisääntyi tavoitteiden mukaisesti.⁸⁸

Seuraavassa käsitellään lyhyesti eräiden työvoimapolitiittisten toimien merkitystä pitkäaikaistyöttömien työllistymisen edistämisessä. Tarkastelu ei ole kattava, vaan siinä keskitytään kahteen välittömään työllistymiseen avoimille työmarkkinoille tähtäävään toimenpiteeseen, tukityöllistämiseen ja ammatilliseen työvoimakoulutukseen, joiden lisäksi käsitellään eräitä osallistujien työmarkkinavalmiuksia edistäviä aktiivitoimia. Luvun lopussa tuodaan esiin tarkastuksessa esiin tulleita havaintoja koko toimenpidejärjestelmän tarkoituksenmukaisuudesta pitkäaikaistyöttömyyden hoidon näkökulmasta.

Tukityöllistäminen

Työllistämistukijärjestelmä koostuu palkkatuesta ja henkilölle maksettavasta työllistämistuesta. Suurinta palkkatukea saavat työnantajat, jotka työllistävät vähintään 500 päivää työmarkkinatukea työttömyyden perusteella saaneita tai 500 päivää työttömyyspäivärahaa saaneita. Tällä on pyritty kannustamaan työnantajia työllistämään myös pitkään työttömänä olleita. Vuonna 2009 järjestettiin palkkatuettua työtä keskimäärin 13 000 vaikeasti työllistyvälle, joista noin 3 200 palkattiin kuntasektorille, 2 550

⁸⁶ Esim. Nio & Sardar 2010; Aho ym. 2005.

⁸⁷ Hämäläinen & Tuomala 2006, 19; Hämäläinen ym. 2009, 38, 40.

⁸⁸ Hämäläinen ym. 2009.

yrittäjiin, 7 100 muihin yksityisen sektorin yhteisöihin (lähinnä yhdistyksiin ja säätiöihin) ja 150 kotitalouksiin. Palkkatuetujen määrä väheni edellisestä vuodesta 2 500 henkilöllä.⁸⁹

Yrityksissä tapahtuvalle tukityöllistämislle on suomalaissa arviointitutkimuksissa saatu melko merkittäviä myönteisiä työllistymisvaikutuksia, kun taas julkisen sektorin tukityöllistäminen ei näytä edistäneen työttömien työllistymistä. Osittain vaikuttavuuseroja selittää se, että yksityisten ja julkisten tukityöllistämistoimien kohderyhmät eroavat selvästi toisistaan. Lisäksi yksityisen sektorin tukityöllistäminen tapahtuu yleensä toistaiseksi voimassa olevaan työsuhteeseen, kun taas valtion ja kuntien tukityöt ovat määräaikaista, eikä työsuhteiden jatkamiseen yleensä ole määrärahoja.⁹⁰ Hämäläinen ja Tuomala arvioivat kuitenkin tutkimuksessaan, että julkisen sektorin tukityöt parantavat pitkäaikaistyöttömien mahdollisuuksia pysyä paremmin kiinni työelämässä, mikä voi osaltaan edistää heidän myöhempiä työllistymistään avoimille työmarkkinoille.⁹¹

Viime vuosina tukityöllistämistä on suunnattu yrityksissä tapahtuvaan tukityöllistämiseen, minkä lisäksi kolmannen sektorin osuus on kasvanut vuosien mittaan. Toisaalta työmarkkinatukiudistus on kannustanut kuntia työllistämään erityisesti pitkään työttömänä olleita. Tukityöpaikat ovat yleensä haluttuja: työtehtävät ovat mieleisiä ja sellaisia, joita monet työttömät ovat tottuneet tekemään.

Haasteena työllistymisvaikutusten näkökulmasta on pidetty palkkatukijakson kestoja. Jakso on liian lyhyt ammattitaidon palautumiseen, uuden oppimiseen, työllistymispolun rakentamiseen ja todelliseen eteenpäin viemiseen kohti avoimia työmarkkinoita. Monet tukityöllistetyt myös passivoituvat työhaussa tukijakson aikana. Tuoreessa tutkimuksessa kysytäänkin, onko palkkatukijakso kohtalaisen monelle palkkatukityöllistetyille itse asiassa väärä instrumentti.⁹²

Työvoimapoliittinen aikuiskoulutus

Suomalaisten tutkimusten tulokset ammatillisen työvoimakoulutuksen työllistämisaikutuksista ovat tehdyn selvityksen mukaan ristiriitaiset⁹³. Viimeaikaiset tutkimukset ovat keskittyneet nuoriin työttömiin eikä pitkäaikaistyöttömistä ole erikseen tutkimustietoa.

⁸⁹ *Työ- ja elinkeinoministeriö 2010c, 57.*

⁹⁰ *Asplund 2009, 104.*

⁹¹ *Asplund 2009, 104; Hämäläinen & Tuomala 2006, 45.*

⁹² *von Hertzen-Oosi ym. 2010, 41, 51.*

⁹³ *Asplund 2009, 101–103.*

Kansainvälisten tutkimusten mukaan työttömille tarkoitettujen koulutusohjelmien vaikutus osallistujien työllistymiseen vaihtelee merkittävästi koulutuksen muodon ja sisällön mukaan. Monen koulutusohjelman työllisyysvaikutuksen on todettu jääneen pieneksi samalla, kun siihen liittyvät kustannukset ovat olleet huomattavia. Parhaimmat tulokset on yleensä saavutettu työpaikoilla tiiviissä yhteistyössä työnantajien kanssa tapahtuvalla koulutuksella, jolla on pystytty vastaamaan suoraan tietäntyyppiseen työvoiman tarpeeseen. Lisäksi usein on ollut kyse pienempimuotoisista ohjelmista, jotka on räätälöity tarkasti määritellylle ryhmälle, esimerkiksi tietäntyyppisille pitkäaikaistyöttömille.⁹⁴ OECD:n mukaan työvoimakoulutuksen vaikutuksia tulisi seurata pidemmällä aikavälillä ja kiinnittää erityistä huomiota epäedullisessa asemassa olevien ryhmien mukaanpääsyyn koulutukseen, koska joidenkin tutkimusten mukaan vaikutukset lisääntyvät joissakin tapauksissa pitkähkön ajan kuluttua.⁹⁵

Ammatillista työvoimakoulutusta on Suomessa suunnattu viime vuosina yritysten tarpeisiin. Tarkastuksessa haastateltujen TE-hallinnon virkamiesten mukaan tämä on selvästi heikentänyt pitkäaikaistyöttömien mahdollisuuksia päästä koulutukseen.⁹⁶ Suosituimmille kursseille on ollut vaikea päästä: esimerkiksi vuonna 2010 hakemuksia työvoimakoulutukseen oli keskimäärin 17 900 ja koulutuksen aloittaneita 6 600 kuukaudessa.⁹⁷

Koulutukseen pääsyssä näyttäisi kuitenkin olevan myös paikkakunta-kohtaisia eroja: paikoin ongelmana on myös ollut työttömien haluttomuus hakeutua koulutukseen, mikä johtuu muun muassa oppimisvaikeuksista tai koetuista työllistymismahdollisuuksista koulutuksen jälkeen. Lisäksi koulutusohjelmia on korvamerkitty pitkään työttömänä olleille. Joka tapauksessa monelle työttömälle tutkinnon suorittaminen ja muodollisen pätevyyden hankkiminen on edellytys työpaikan löytämiseksi avoimilta työmarkkinoilta.

Valmentava työvoimakoulutus muodostaa työvoimapolitiisesta aikuis-koulutuksesta melko pienen osan. Sen tavoitteena on työllistymisedellytysten parantaminen (mukaan lukien koulutukseen ohjaaminen)⁹⁸. Vaikutavuus avoimille työmarkkinoille työllistymisellä mitattuna on ollut heikko, mikä ei ole yllättävää kun otetaan huomioon aktiivitoimelle asetetut

⁹⁴ *Asplund 2009, 92.*

⁹⁵ *Duell ym. 2009, 23.*

⁹⁶ *Vuonna 2009 työvoimakoulutuksen aloittaneista oli pitkäaikaistyöttömiä vain 3,6 % (Työ- ja elinkeinoministeriö 2010c, 52).*

⁹⁷ *Työ- ja elinkeinoministeriön palaute 27.5.2011.*

⁹⁸ *Tällä hetkellä ei ole saatavilla tutkimustietoa siitä, miten usein valmentava työvoimakoulutus on johtanut ammatilliseen koulutukseen.*

tavoitteet ja sen kohderyhmät.⁹⁹ Valmentavan työvoimakoulutuksen määrärahoja on vähennetty, mikä on joissakin tapauksissa vaikeuttanut työelämään johtavien polkujen rakentamista.

Työharjoittelu, työelämävalmennus, työkokeilu ja työhönvalmennus

Joidenkin aktiivisten työvoimapolitiittisten toimenpiteiden ensisijainen tavoite ei ole niinkään välitön työllistyminen avoimille työmarkkinoille vaan pikemminkin työllistyvyyden edistäminen. Ne kohdistuvat erityisesti nuorille ja vaikeasti työllistyville ja ovat useimmiten osa laajempaa palvelukokonaisuutta eli useista toimenpiteistä koostuvaa työllistymispolkua, jossa yhdistyvät sosiaalipoliittiset ja työvoimapolitiittiset tavoitteet.¹⁰⁰ Tästä syystä myös näiden toimien vaikuttavuuden arviointi on vaikeaa. Seuraavat toimenpiteet muistuttavat asiakkaan näkökulmasta toisiaan:

- Työmarkkinatuen työharjoittelu ja työelämävalmennus perehdyttävät työelämään sekä edistävät työhönsijoittumista ja palaamista työelämään sekä parantavat ammattitaitoa.
- Työkokeilussa työpaikalla selvitetään henkilön soveltuvuutta työhön tai ammattiin ja koulutus- ja työvaihtoehtoja.
- Työhönvalmennus on toimintaa, jolla tuetaan ja edesautetaan heikossa työmarkkina-asemassa olevien henkilöiden työllistymistä tavallisiin työyhteisöihin. Se voidaan kytkeä myös työsuhteessa tehtävään työhön.
- Lisäksi kuntien järjestämässä kuntouttavassa työtoiminnassa, joka ei ole työvoimapolitiikan toimenpide, parannetaan henkilön edellytyksiä työllistyä avoimilla työmarkkinoilla.

Nämä toimenpiteet ovat työpaikalla ilman työsuhdetta järjestettäviä työllistymistä edistäviä toimia. Toimenpiteitä kritisoidaan usein siitä, että harjoittelijat ja työelämävalmennettavat ovat yrityksille ilmaista työvoimaa. Tarkastusta tehtäessä työ- ja elinkeinoministeriö oli selvittämässä harjoittelijoiden ketjuttamista tilastoajon avulla. Toimenpiteiden tavoitteet ja kuvaukset ovat samankaltaisia ja osittain päällekkäisiä; usein niissä harjoittelaan käytännön työtä joko työpaikalla tai jossain kuntoutusyksikössä tai vastaavassa. Toimenpiteiden vaikuttavuudesta ei ole selvää kuvaa. Tarkastuksen yhteydessä tehdyissä tutkijahaastatteluissa tuotiin esiin, että Yhdysvalloista on olemassa tutkimusnäyttöä siitä, että yksilöllisellä ja intensiivisellä valmennusmallilla on päästy hyviin työllistymistuloksiin: yli

⁹⁹ Ks. *Asplund 2009, 105–106.*

¹⁰⁰ *Asplund 2009, 105–108.*

puolet valmennukseen osallistuneista on työllistynyt valmennuksen jälkeen. Tämäntyyppinen valmennus on kuitenkin kallista.

Järjestelmä on vaikeasti hahmotettava, toimenpidekeskeinen ja jäykkä

Tarkastuksessa haastateltujen tahojen näkemykset toimenpidevalikoiman laajuudesta ja tarkoituksenmukaisuudesta jakaantuivat, mutta toimenpide- ja palvelujärjestelmää pidettiin yleisesti monimutkaisena, hajanaisena ja vaikeasti hahmotettavana. Toimenpiteiden kirjo voi vaikuttaa erityisesti asiakkaille sekavalta: monille on epäselvää, onko itse palvelun saaja vai työntekijä, työssä vai toimenpiteessä.¹⁰¹ Kriittisten näkemysten mukaan järjestelmää vaivaa kokonaisstrategian puute. Yksittäisten toimenpiteiden pirstomasta järjestelmästä ja toiminnasta puuttuu jatkuvuus ja pitkäjänteisyys.

Toisaalta joidenkin tarkastuksessa esitettyjen näkemysten mukaan toimenpiteiden karsinta ei ole tarpeen, vaan kaikkia toimenpiteitä tarvitaan. Järjestelmä on muotoutunut vähitellen nykyisenkaltaiseksi sitä koko ajan myös uudistaen. Pitkäaikaistyöttömät eivät ole yhtenäinen joukko, joten erilaisia toimenpiteitä tarvitaan. Palveluja ja toimenpiteitä tulisi kuitenkin kehittää niin, että ne vastaisivat paremmin asiakkaiden tarpeita.

Ehkä eniten kritiikkiä haastatelluissa herätti järjestelmän jäykkyys ja toimenpidekeskeisyys: ratkaisujen hakeminen toimenpidekeskeisesti voi pahimmillaan "viedä täysin sivuraiteelle ihmisen elämäntilanteesta ja työllistymisen todellisista esteistä". Toimenpide- ja palvelukokonaisuuksien käytöstä haluttiin tehdä joustavampaa ja vapaampaa. Kun asiakkaan palvelutarve on kartoitettu, mahdollisuudet tarvittavien palvelujen käyttöön pitäisi avata ilman, että jokaiseen toimenpiteeseen joutuu aina hakemaan erikseen.

Myös toimenpiteiden tavoitteellisuutta tulisi lisätä niin, että asiakas ja virkailija tietävät, mitä palvelussa tehdään ja mihin palvelu johtaa. Toimenpiteet tulisi kytkeä toisiinsa sillä tavalla, että ne täydentäisivät toisiinsa. Usein siirtymävaiheet ovat kriittisiä – asiakas ei saisi jäädä siirtymävaiheissa tyhjän päälle. Tuki, neuvonta ja ohjaus eivät saisi päättyä siirtymissä eivätkä aina heti työllistymisensä.

Nykyjärjestelmässä menee liikaa aikaa sen odottamiseen, milloin on taas oikeutettu johonkin toimenpiteeseen. Mikäli palkkatukijakso ei ole

¹⁰¹ *Myös helsinkiläisen asiakasraadin näkemys oli, että toimenpiteitä on liikaa; palvelujärjestelmän tulisi olla läpinäkyvä ja käyttäjälleen ymmärrettävä. (www.thl.fi>tutkimus ja kehittäminen>hankkeet>askel>ASKEL-foorumit>maaliskuu 2010).*

johtanut työllistymiseen, sitä seuraa usein pitkähkö passiivijakso, joka taas vähentää työllistymismahdollisuuksia.

3.5 Työvoimapolitiikka sosiaalipolitiikkana – toimenpiteiden hyvinvointivaikutukset

Melko yleisesti on arvioitu, että vaikeasti työllistyviin kohdistetut aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteet voivat olla suhteellisen tehokasta sosiaalipolitiikkaa, joka ehkäisee ja vähentää köyhyyttä ja sosiaalisia ongelmia. Sosiaalipoliittisten tavoitteiden saavuttamista voi edistää se, että niihin pyritään työvoimapolitiikan varjolla.¹⁰²

Toimenpiteiden vaikuttavuutta on kuitenkin tutkittu vain vähän sosiaalipoliittisesta näkökulmasta. Tarkastuksen yhteydessä tehtyjen asiantuntija-haastattelujen mukaan luotettavaa tutkimustietoa työvoimapolitiittisten toimenpiteiden hyvinvointivaikutuksista ei ole juurikaan saatavilla. Muutamisissa lähinnä haastattelu- ja kyselyaineistoihin perustuvissa tutkimuksissa toimenpiteillä on arvioitu olevan yksilötason hyvinvointivaikutuksia. Seuraavassa käydään tiiviisti läpi näiden tutkimusten tuloksia.

Melko tuoreessa väitöstutkimuksessa¹⁰³ on selvitetty elämänhallintakyvyn¹⁰⁴ roolia työttömien hyvinvoinnissa ja uudelleentyöllistymisessä sekä sitä, miten yksilöitä tukevat työllisyysinterventiot muuttavat elämänhallintakyvyn tunnetta. Tutkimuksen mukaan työllisyysintervention avulla elämänhallinnan tunnetta voidaan vahvistaa, mutta interventiot eivät korvaa uudelleen työllistymisen vaikutusta. Eniten interventiosta hyötyivät henkilöt, joiden työttömyys oli jatkunut pitkään ja joilla ei ollut ammatillista koulutusta. Kielteisesti interventio vaikutti henkilöihin, joiden työkyky oli alentunut ja joiden voimavarat selviytyä stressitilanteista olivat heikot. Tutkija pääättelee, että heikon koherenssin yksilöt kokevat helposti toivotomuuden tunteita, mikäli työnhaku ei tuota tulosta. Välttääkseen työnhaun aiheuttamaa stressiä he luovuttavat helposti, eivätkä enää edes yritä etsiä työtä.¹⁰⁵

¹⁰² Esim. Aho 2008, 54.

¹⁰³ Vastamäki 2009.

¹⁰⁴ *Elämänhallintakyky eli koherenssin tunne tarkoittaa yksilön kykyä nähdä ympäristönsä ja eteen tulevat tilanteet ymmärrettävinä, hallittavina ja mielekkäinä. Vahva koherenssin tunne on yhteydessä hyvään terveyteen ja vahvaan stressinhallintakykyyn.*

¹⁰⁵ Vastamäki 2009; Ks. myös Sihto 2010, 78.

Tutkimus selvitti myös työttömyyden aikaisten riskitekijöiden (heikentynyt työkyky, alkoholin ongelmakäyttö, taloudelliset huolet) ja psyykkisen oirehdinnan yhteyttä. Psyykkinen oirehdinta oli voimakkaampaa niillä, jotka altistuivat riskitekijöille työttömyyden aikana. Koherenssin tunne puolestaan lisäsi työttömyydestä irtautumisen todennäköisyyttä siten, että se vähensi psyykkistä oirehdintaa, mikä taas vuorostaan lisäsi työhön paluun todennäköisyyttä.¹⁰⁶

Ala-Kauhaluoman ym. laajassa tutkimuksessa¹⁰⁷ arvioitiin kuntouttavaa työtoimintaa koskevan lain tavoitteiden toteutumista ja toimenpiteiden vaikuttavuutta. Tutkimuksessa pyrittiin selvittämään myös lakiin sisältyvien toimenpiteiden vaikutuksia työttömien elämänlaatuun. Tutkimuksen antama kuva oli kaksijakoinen: Ensinnäkin tulokset osoittivat, että aktivointisuunnitelmalla ei sellaisenaan ollut vaikutusta elämänlaatuun. Toisaalta vain aktivointisuunnitelman tehneillä ja työperusteisissa toimenpiteissä olevilla todennäköisyys saavuttaa hyvä elämänlaatu oli työttömänä pysyneitä korkeampi. Tutkijoiden mukaan saatu tulos on tulkittavissa niin, että aktivointisuunnitelma yhdistettynä työperusteisten aktivointitoimenpiteiden suorittamiseen on yksilöiden elämänlaatua edistävä toimi. Sen sijaan vastoin odotuksia avoimille työmarkkinoille työllistyminen ei lisännyt henkilöiden elämänlaatua työttömiin verrattuna.

Hietaniemen (2004) lisensiaattitutkimuksessa selvitettiin syrjäytymistä torjuvien ESR-hankkeiden vaikutuksia ikääntyvien ja matalan koulutustason omaavien työttömien aktivoitumiseen, työmarkkina-asemaan ja elämänhallintaan. Tutkimuksen mukaan huoli taloudellisesta pärjäämisestä oli eniten elämänhallintaa horjuttanut tekijä. Tutkimuksen antama kuva elämänhallinnallisten taitojen vahvistamiseen tähtäävistä ESR-projekteista oli kaksijakoinen: kaikista vastanneista projektien parhaana antina pidettiin juuri elämänhallinnan vahvistamiseen keskittyneitä osuuksia, mutta osaa ne eivät taas miellyttäneet niiden henkilökohtaisuuksiin menevien piirteiden vuoksi.

Kansaneläkelaitoksen yhdessä sosiaali- ja terveysministeriön sekä työministeriön kanssa toteuttama KIPINÄ-kuntoutuskokeilu tehtiin vuosina 2002–2004. Se kohdistui yli 45-vuotiaisiin pitkäaikaistyöttömiin, joiden työkyvyn epäiltiin olevan uhattuna ja joilla arvioitiin olevan vakava sosiaalisen syrjäytymisen riski. Kokeilu sisälsi työkyvyn arviointia, erilaisia kuntoutuksia ja työmarkkinoille suuntaavia toimenpiteitä (esim. työharjoittelua, työhön valmennusta ja työkokeilua). Kokeilun tulokset olivat rohkaisevia kuntoutujan motiivoinnin, toimintakyvyn, arjessa selviytymi-

¹⁰⁶ *Vastamäki 2009.*

¹⁰⁷ *Ala-Kauhaluoma ym. 2004.*

sen ja elämänhallinnan kannalta, mutta vaatimattomia työelämään ja koulutukseen sijoittumisen osalta. Reitti työmarkkinoille kulki ensisijaisesti tukityöllistämisen kautta ja sijoittuminen avoimille työmarkkinoille oli harvinaista. Myös keskeyttäneitä oli paljon, ja näytti siltä, että hankkeeseen osallistuneiden pitkäaikaistyöttömien ongelmat olivat suurempia kuin osattiin odottaa.¹⁰⁸

Paltamon täystyöllistämismalli on kokeilu, jonka tavoitteena on työllistää kaikki kunnassa asuvat työttömät työnhakijat joko Paltamon työvoimataloon tai avoimille työmarkkinoille. Paltamo-mallin lisäksi eri puolilla maata on meneillään useita muitakin työllistämismalleja ja -kokeiluja, joissa pyritään vähentämään paikallista tai alueellista työttömyyttä. Parhailtaan on käynnissä Paltamon mallia koskeva monitieteinen tutkimushanke, joka tuottaa tietoa työllistymisen vaikutuksista, työllistämismallin toteutuksesta ja mallin yleistettävyydestä. Monivuotisella tutkimushankkeella selvitetään työllistämismallin terveys- ja hyvinvointivaikutuksia, taloudellisia vaikutuksia ja toimeenpanoa. Hanketta on kuvattu pikemminkin terveys- ja hyvinvointipoliittiseksi kuin perinteiseksi työllisyshankkeeksi.¹⁰⁹

Aktivointitoimien hyvinvointivaikutuksiin uskotaan mutta niitä on vaikea osoittaa

Tarkastuksen yhteydessä tehdyt tutkijoiden, TE-hallinnon virkamiesten ja muiden asiantuntijoiden haastattelut tukevat edellä referoitujen tutkimusten perusteella muodostunutta kuvaa toimenpiteiden oletetuista hyvinvointivaikutuksista. Haastattelujen perusteella toimenpiteisiin osallistuminen lisää osallistujan fyysistä, psyykkistä ja sosiaalista hyvinvointia muun muassa seuraavin tavoin:

- elämänhallinta paranee (voimaantuminen, vastuunotto omasta elämästä, päivärytmin löytyminen), mikä ylläpitää myös työ- ja toimintakykyä
- sosiaaliset suhteet lisääntyvät, eristyneisyys vähenee
- työmarkkinavalmiudet paranevat tai ainakin säilyvät, työtoiveet ja käsitteet työtaidoista selkeytyvät (motivaatio, itseluottamuksen ja itsetunnon kohentuminen, kun on uskaltanut työn tekemiseen pitkän tauon jälkeen)
- taloudellinen tilanne paranee (ainakin väliaikaisesti), mikä jo sinänsä lisää hyvinvointia.

¹⁰⁸ Suikkanen ym. 2005.

¹⁰⁹ www.thl.fi/tutkimus_ja_kehittaminen/hankkeet > työllisyys, terveys ja hyvinvointi.

Haastatteluissa todettiin, että vaikutuksia ei voida osoittaa TE-hallinnon nykyisin tulosmittarein, mutta ne näkyvät virkailijoille asiakkaan muuttuneena olemuksena ja käyttäytymisenä. Toimenpide voi katkaista työttömyyden ja syrjäytymisen noidankehän, mihin pitkään jatkunut työttömyys on voinut työttömän suistaa. Toimenpiteet pitävät yllä asiakkaan elämänhallintataitoja, jotka ilman toimenpiteisiin osallistumista todennäköisesti heikentyisivät. Jollei toimia olisi, pitkään työttömänä olleet todennäköisesti passivoituisivat entistä enemmän. Toimenpiteillä voidaan estää elämän negatiivisen kierteen syveneminen ja vakavampi syrjäytyminen.

3.6 Toimenpiteisiin osallistumisen vaikutus toimeentulotuen tarpeeseen

Vaikka syrjäytymisen ehkäisy on jo pitkään ollut yksi aktiivisen työvoimapolitiikan tavoitteista, toimenpiteiden vaikuttavuutta ei ole tästä näkökulmasta aiemmin tutkittu. Tarkastuksessa pyrittiin arvioimaan työvoimapolitiittisten toimenpiteiden vaikutuksia yksinasuvien pitkäaikaistyöttömien syrjäytymiskehitykseen. Arvioinnin kohdejoukko poikkeaa siis selvästi aiemmista työvoimapolitiikan vaikuttavuustutkimuksista. Tilastollisen analyysin avulla pyrittiin selvittämään sitä, onko työvoimapolitiittisilla toimenpiteillä onnistuttu vähentämään toimeentulotuen tarvetta pitkäaikaistyöttömien joukossa. Onko toimenpiteillä siis ollut myös syrjäytymistä ehkäiseviä vaikutuksia? Arviointi tehtiin käyttämällä laajaa rekisteriaineistoa. Tilastollista analyysia on selvitetty tarkemmin liitteessä 1.

Syrjäytymisen mittaamiseen liittyvät ongelmat muodostivat arviointitehtävän suurimman haasteen: Ketä voidaan pitää syrjäytyneenä? Miten syrjäytyminen määritellään? Mittausongelmat ovat myös ilmeinen pääsyy siihen, miksi vaikuttavuutta ei ole tästä näkökulmasta aiemmin tutkittu. Haasteellisena voidaan pitää myös toimenpiteiden vaikutusten identifiointia.

Syrjäytyminen on usein määritelty kasautuneeksi huono-osaisuudeksi. Yhden määritelmän mukaan henkilö on syrjäytynyt, jos hänellä on vähintään kaksi seuraavista ongelmista: toimeentulovaikeudet, työttömyys, huono asumistaso, terveysongelmia, läheisten ystävien puuttuminen ja väkivallan tai sen uhan kokeminen¹¹⁰. Tarkastuksessa syrjäytymistä mitattiin epäsuorasti siten, että syrjäytymisriskiä indikoi toimeentulotuen saaminen yhdistettynä pitkäaikaiseen työttömyyteen ja yksinasumiseen. Toimeentu-

¹¹⁰ Raunio 2006.

lotuki on yhteiskunnan viimesijainen apu taloudellisissa vaikeuksissa oleville kotitalouksille. Yksinasuva, toimeentulotukea saava pitkäaikaistyöttön täyttää ainakin kaksi edellä mainituista syrjäytymiskriteereistä. Voidaan siis olettaa, että kyseinen henkilö on ainakin jonkinasteisessa syrjäytymisvaarassa, jos ei välttämättä vielä kokonaan syrjäytynyt.

Analyysin tuloksista voidaan tiivistetysti todeta seuraavaa: Kun verrataan kahta pitkäaikaistyöttöä, jotka ovat muilta havaituilta ominaisuuksiltaan¹¹¹ samanlaisia, tukityöhön osallistunut on vuoden päästä saanut toimeentulotukea keskimäärin 8 prosenttiyksikköä epätodennäköisemmin kuin ei-osallistuja. Vaikutuksen suuruus riippuu toimenpiteestä ja seuranta-ajankohdasta. Keskimääräinen vaikutus kahden vuoden päästä oli noin - 4 prosenttiyksikköä. Ammatillinen työvoimakoulutus on myös vähentänyt toimeentulotuen tarvetta, ja koulutuksen vaikutus näyttäisi jopa kasvavan pitemmällä ajalla. Sitä vastoin valmentavalla koulutuksella ei ole ollut vaikutusta toimeentulotuen tarpeeseen. Mitä pidempään kohdehenkilöt ovat olleet yhtäjaksoisesti työttöminä, sitä pienempiä ovat toimenpiteiden vaikutukset toimeentulotuen saantiin.

Tarkastuksessa käytettyyn arviointiasetelmaan sisältyy useita epävarmuustekijöitä, joita on käsitelty tarkemmin kertomuksen liitteessä. Arviointiasetelman tulokset ovat kuitenkin samansuuntaisia aiempien, toimenpiteiden työllisyysvaikutuksia koskeneiden arviointitutkimusten kanssa.

3.7 Aktivointitoimien vaikuttavuuden edellytyksistä

Tässä luvussa tarkastellaan lähemmin eräiden pitkäaikaistyöttömille suunnattujen toimenpiteiden vaikuttavuuden edellytyksiä tutkimuskirjallisuuden ja tarkastuksessa tehtyjen haastattelujen perusteella. Vaikuttavuuden edellytyksillä tarkoitetaan sellaisia interventioiden toteuttamiseen liittyviä seikkoja, jotka todennäköisesti vaikuttavat myös toimenpiteiden hyödyllisyyteen. Aluksi tarkastellaan vaikeasti työllistyvien pitkäaikaistyöttömien tukitoimien sekä palvelujen organisointia ja ohjausta. Tämän jälkeen käsitellään yksilöllisiä työllistymisen esteitä ja pitkäaikaistyöttömien työllistämiseksi luotua kannustinpolitiikkaa. Tämän jälkeen tarkastelun kohteena ovat ne aktivointitoimet ja erityispalvelut, jotka on suunnattu erityisesti pitkäaikaistyöttömien työllisyyden ja hyvinvoinnin edistämiseen: työvoiman palvelukeskukset, kuntouttava työtoiminta ja välityömarkkinat toi-

¹¹¹ *Havaitsemattomien tekijöiden aiheuttamaa harhaa on pohdittu liitteessä 1.*

menpiteineen. Luvun lopuksi huomio suunnataan työvoiman tarjontapuolen tekijöistä työvoiman kysyntään ja selvitetään, mistä löytyisivät työpai-
kat pitkäaikaistyöttömille.

3.7.1 Vastuu ja työnjako pitkäaikaistyöttömien työllisyyden ja hyvinvoinnin edistämisestä

Pitkäaikaistyöttömien työllisyyden ja hyvinvoinnin edistäminen on sektorirajat ylittävä kysymys. Yhteistyö on lisääntynyt uudistusten myötä erityisesti paikallisella tasolla. Tarkastuksen perusteella ongelmana on kuitenkin edelleen jossain määrin keskushallintotason yhteistyön ja erityisesti tavoiteasettelun koordinointi. Kysymys siitä, kenelle kuuluu kokonaisvastuu vaikeasti työllistyvistä pitkäaikaistyöttömistä, on jossain määrin epäselvä. Tarkastushavaintojen perusteella ongelmana on muun muassa roolien ja vastuiden epäselvyys: vastuu pitkäaikaistyöttömän palveluista, tuesta ja ohjauksesta jakautuu eri toimijoiden kesken. Sosiaalihuolinnossa kritisoidaan työllisyyskysymysten liukuvan niiden puolelle ja työvoimahallinnossa katsotaan, ettei työnhaku onnistu ennen sosiaalisten ongelmien ratkaisua.

Työ- ja elinkeinoministeriö toteuttaa työvoimapolitiikkaa ja hallinnoi julkisia työvoimapalveluja. Sosiaali- ja terveysministeriölle kuuluu vastuu aktiivisesta sosiaalipolitiikasta, kuten kuntouttavasta työtoiminnasta, työhön kuntouttavasta sosiaalityöstä ja sosiaalihuoltolain mukaisesta työllistämisestä sekä vastuu työttömyysturvan lainsäädännöstä ja rahoituksesta. Ministeriöiden toiminnan tavoitteet ja lähtökohdat ovat osin erilaiset. Työ- ja elinkeinoministeriön tavoitteena on pitkäaikaistyöttömien työllisyyden ja työllistyvyyden edistäminen, kun taas sosiaali- ja terveysministeriön tavoitteena on kokonaisvaltaisempi osallisuuden ja hyvinvoinnin edistäminen. Voidaan sanoa, että pitkäaikaistyöttömien palvelutarpeet sijoittuvat aktiivisen työvoimapolitiikan alarajan ja aktiivisen sosiaalipolitiikan ylärajan väliselle alueelle¹¹².

Tarkastuksessa haastateltujen tahojen näkemyksen mukaan työ- ja elinkeinoministeriöllä on pitkäaikaistyöttömyyden hoidossa selkeästi johtava rooli. Molempien ministeriöiden edustajat pitivät haastatteluissa keskinäistä yhteistyötä pääosin toimivana, mutta muut haastatellut tahot näkivät ministeriöiden yhteistyön tiivistämisessä pitkäaikaistyöttömien työllisyyden ja hyvinvoinnin edistämiseksi parantamisen varaa. Yhteinen strategia puuttuu. Melko yleisesti arvioitiin, että työ- ja elinkeinoministeriön perus-

¹¹² Vrt. Peltola & Vuorento 2007, 30–31.

taminen ja elinkeinopoliittisten näkökohtien painottaminen ministeriön linjauksissa olisi etäännyttänyt näitä kahta ministeriötä pitkäaikaistyöttömyyden hoidossa.

Sosiaali- ja terveysministeriön sivussaolon katsottiin merkitsevän sitä, että työvoimapolitiikassa ei oteta riittävästi huomioon sosiaalipoliittisia, työttömien hyvinvointia edistäviä tavoitteita. Roolin ohuus johtuu osittain ohjausrakenteiden erilaisuudesta: työ- ja elinkeinoministeriö ohjaa ELY-keskuksia ja nämä taas TE-toimistoja, kun taas sosiaali- ja terveysministeriöllä ei ole vastaavaa alueellista toimeenpanevaa yksikköä ja sen kuntiin kohdistama ohjaus on lähinnä informaatio-ohjausta. Tämä "ohjauksellinen epätasapaino" näkyy esimerkiksi työvoiman palvelukeskusten toiminnassa (ks. luku 3.7.4).

Osa vaikeasti työllistyvistä henkilöistä tarvitsee pitkäaikaisesti sekä työvoimahallinnon että sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja ja tukea. Tarkoitus on, että sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädäntö ja tukitoimet täydentävät ja tukevat työhallinnon toimia silloin, kun nämä eivät ole riittäviä tai eivät tavoita kohderyhmiä.¹¹³ Käytännössä monet pitkäaikaistyöttömät ovat sosiaali-, terveys- ja kuntoutuspalvelujen tarpeessa ennen kuin työvoimapalveluista on hyötyä. Tärkeää olisi muun muassa aikuissosiaalityön kehittäminen (esim. kuntouttava työtoiminta, palveluohjaus ja toimeentuloturvaan liittyvä sosiaalityö).

Tarkastuksessa haastatellut TE-hallinnon virkamiehet olivat sitä mieltä, että TE-toimistoissa on jatkuvasti suuri määrä työttömiä työnhakijoita, joiden työllistymistä ei voida auttaa ensisijassa tai yksinomaan julkisilla työvoimapalveluilla. Työvoiman palvelukeskusten perustaminen on parantanut sektorikohtaisen työnjaon aiheuttamia ongelmia osassa kuntia, mutta työnjako kokonaisuudessaan ei toimi TE-hallinnon näkökulmasta optimaalisella tavalla.

TE-toimiston henkilöasiakkaiden asiakassegmentit

Työ- ja elinkeinoministeriö vastaa julkisen työvoimapalvelun suunnittelusta, kehittämisestä ja toteuttamisesta. Työ- ja elinkeinoministeriön henkilöasiakkuusstrategioista annetun ohjeen mukaan TE-toimistojen henkilöasiakkaat sijoitetaan palvelutarpeen perusteella kolmeen asiakassegmenttiin jotka ovat suoraan työmarkkinoille suuntaavat, osaamisen kehittämisen kautta työmarkkinoille suuntaavat ja työmarkkinoille kuntoutuvat. Ohjeen mukaan on lisäksi asiakkaita, joiden asiointi tulee pyrkiä järjestä-

¹¹³ *Sosiaali- ja terveysministeriö 2010.*

mään vähimmäisasiointina, mikäli edellytyksiä työllistymiselle ei katsota olevan.

Tarkastuksen yhteydessä tehdyissä haastatteluissa asiakkaiden segmentointi ja erityisesti ns. vähimmäisasiakkuuden käyttöönotto jakoivat mielenpitoita. Työ- ja elinkeinoministeriön harjoittamaa henkilöasiakkaiden jakamista asiakassegmentteihin on vastikään kritisoinut Pentti Arajärvi¹¹⁴, jonka tulkinnan mukaan viranomaisen ei voine valita asiakkaita eli julkisen palvelun käyttäjiä. Julkisesta työvoimapalvelusta annetusta laista ei löydy tukea jättää joitakin palveluja hakevia henkilöitä heikommille palveluille saati palvelujen ulkopuolelle. Arajärven mukaan menettely on myös yhdenvertaisuusperiaatteen vastaista eikä viranomaisella ole lakiperustaa tämänkaltaiselle yksilön tarpeiden arvioinnille.

Toisaalta yksilön tarpeiden ja yksilön tosiasiallisen tilanteen huomioimista palveluiden kohdentamisessa voidaan perustella sekä tosiasiallisen yhdenvertaisuuden tavoittelulla sekä toimenpiteiden vaikuttavuuden perusteella. Perusoikeusturvan kehittämisen yhtenä tavoitteena on osaltaan ollut parantaa nimenomaisesti tosiasiallisen tasa-arvon toteutumista¹¹⁵. Poikettaessa muodollisesta yhdenvertaisuudesta olennaista on aineellinen yhdenvertaisuus, toimenpiteiden tosiasialliset seuraukset ja se, voidaanko erottelu perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla. Tätä poikkeamismahdollisuutta rajaa hyväksyttävä tarkoituserä ja suhteellisuusperiaate. Yhdenvertaisuusperiaate ei siten estä tarpeellista positiivista erityiskohtelua tai yksilön erityispiirteiden huomioimista. Yhdenvertaisen kohtelun keskeisenä sisältönä on vaatimus siitä, että viranomaisen on kohdeltava samanlaisia tapauksia samalla tavoin, mutta erilaisia tilanteita sen sijaan niiden eroavuudet huomioon ottaen. Tosiasiallisen yhdenvertaisuuden toteuttaminen saattaa siten nimenomaisesti edellyttää poikkeamista muodollisesta yhdenvertaisuudesta.

Hyväksyttävänä tarkoituseränä voitaneen pitää työttömän mahdollisimman hyvien työllistymisvalmiuksien tavoitetta. Tarkasteltaessa yhdenvertaisuuden toteutumista niiden toimien kohdentamisessa, joilla pyritään tukemaan työttömien mahdollisuutta hankkia toimeentulonsa valitsemaltaan työllä, olennaista on nimenomaisesti se, miten tarjottu palvelu tosiasiallisesti parantaa työttömän asemaa..

Pitkäaikaistyöttömien tilanteet ja olosuhteet ja työllistymismahdollisuuksiin vaikuttavat tekijät ovat hyvin erilaisia. Työ- ja elinkeinoministeriön (2009a) selvityksen mukaan noin 62 000 työttömällä oli työllistymi-

¹¹⁴ Arajärvi 2010, 203–205.

¹¹⁵ HE 309/1993 vp Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

sen esteitä, joita olivat muun muassa vajaakuntoisuus, päihde- ja mielen-terveysongelmat, motivaation puute, erilaiset sosiaaliset ongelmat sekä ikään liittyvät kysymykset. Tosiassiallisen yhdenvertaiseen kohtelun tavoite edellyttää siten toimenpiteiden kohdistamista niin, että eroavuudet oteetaan palvelujen kohdentamisessa huomioon. Yksilötasolla tapausten samanlaisuutta tai erilaisuutta arvioitaessa on kuitenkin pyrittävä käyttämään objektiivisia, ennalta määriteltyjä ja yleisesti hyväksyttäviä kriteereitä.

Kuntien vastuuta pitkäaikaistyöttömyyden hoidossa on lisätty

Jotkut pitkäaikaistyöttömät eivät pääse pelkästään TE-hallinnon keinoin takaisin työmarkkinoille, vaan siihen tarvitaan myös kuntia. Kuntien ja TE-hallinnon/valtion yhteistyön perustana ovat laki kuntouttavasta työtoiminnasta (ks. luku 3.7.5), työmarkkinatukiudistus ja vapaaehtoisuuteen perustuva TYP-toiminta (ks. luku 3.7.4). Uudistuksissa kuntien vastuuta pitkäaikaistyöttömien työllistymispalveluista ja toimeentulosta on lisätty, mikä on herättänyt kunnissa vastustusta. Keinoja ja resursseja on pidetty riittämättöminä.

Työmarkkinatukiudistuksen tavoitteena oli yhtenäistää työmarkkinatuen ja toimeentulotuen rahoitusta siten, että se kannustaisi kuntia tehokkaaseen työllisyyden hoitoon. Tähän on pyritty jakamalla aktiivitoimiin osallistumattoman, yli 500 päivää työmarkkinatukea saaneen kohderyhmän työmarkkinatuen rahoitusvastuu tasan valtion ja kuntien kesken. Aiemmin työmarkkinatuki rahoitettiin kokonaan valtion varoista eikä kunnilla välttämättä ollut halukkuutta panostaa vaikeasti työllistyvien työttömien aktivointiin, jos vaarana oli henkilön siirtyminen kieltäytymisen seurauksena kokonaisuudessaan kunnan maksamalle toimeentulotuella¹¹⁶. Uudistuksessa myös lisättiin valtion vastuuta perustoimeentulotuen rahoituksesta.

Tarkastushavaintojen perusteella työmarkkinatukiudistus on toiminut ainakin osassa kuntia toivotulla tavalla ja vauhdittanut kuntien aktivointitoimia. Säästääkseen rahaa kunnat ovat aktivoineet erityisesti yli 500 päivää työttömänä olleita: pitkäaikaistyöttömien palkkaaminen esimerkiksi kunnan töihin on selvästi aiempaa kannattavampaa – erityisesti silloin, kun siihen saa lisäksi palkkatukea. Kunnan oman talouden näkökulmasta myös kuntouttava työtoiminta on näin saatu aiempaa kannattavammaksi. Säästyneitä varoja on käytetty esimerkiksi uusien kuntouttavan työtoiminnan ohjaajien palkkaamiseen.

¹¹⁶ *Hämäläinen ym. 2009, 13–14.*

3.7.2 Työllistymisen esteet

Tässä luvussa käsitellään työttömien työllistymisen esteitä pääasiassa yksilön näkökulmasta. Luvussa tuodaan esiin niitä yksilöllisiä tekijöitä, jotka vähentävät pitkäaikaistyöttömien työllistymisen edellytyksiä. Keskeisinä lähteinä haastattelutietojen lisäksi ovat työ- ja elinkeinoministeriön (2009a) selvitys työvoimatoimistojen asiakkaiden työllistymisen esteistä ja palvelutarpeista sekä Parpon (2007) tutkimus, jossa työllistymisen esteitä arvioitiin sekä työttömien subjektiivisiin kokemuksiin että reaalisiin työttömien työmarkkinasiirtymiin perustuen. Luvussa ei käsitellä makrotason taloudellisia ja rakenteellisia syitä työpaikkojen tarjontaan. Työn saanti riippuu olennaisesti myös siitä, mikä on yleinen työllisyystilanne asuinpaikkakunnalla tai lähikunnissa.

Pitkäaikaistyöttömät eivät ole homogeeninen ryhmä, vaan työttömyyden taustalla ja työllistymisen vaikeuksien taustalla on monia tekijöitä, jotka vaihtelevat yksilöittäin. Tyypillistä on myös syiden kasautuminen.¹¹⁷ Noin puolet pitkäaikaistyöttömistä ei ole koskaan päässyt kunnolla kiinni työelämään¹¹⁸.

Työ- ja elinkeinoministeriön (2009a) tekemässä sisäisessä selvityksessä työllistymisen esteinä nousivat esille erityisesti vajaakuntoisuus, päihde- ja mielenterveysongelmat, motivaation puute, erilaiset sosiaaliset ongelmat sekä ikä ja eläkehakuisuus. Selvityksessä vajaakuntoisuus, päihde- ja mielenterveysongelmat sekä motivaation puute arvioitiin työllistymisen ensisijaiseksi esteeksi yli puolella selvityksen vaikeasti työllistyvistä. Muita vähäisempiä esteitä työn saannille olivat muun muassa sosiaaliset ongelmat tai elämäntilanteen kriisit, heikkolahjaisuus, velkaongelmat ja läheisten hoitaminen.¹¹⁹ Selvityksen perusteella noin neljäsosalla kaikista työttömistä oli jokin työllistymistä haittaava este.

Parpon tutkimuksessa selvitettiin erikseen, mitkä tekijät vaikeuttavat pitkäaikaistyöttömien työllistymistä avoimille työmarkkinoille. Tulosten mukaan merkittävimpiä työllistymisen yksilöllisiä esteitä olivat korkea ikä, alhainen koulutus ja yksin asuminen. Myös kaupungissa, muualla kuin pääkaupunkiseudulla, asuminen vaikutti kielteisesti työllistymismahdollisuuksiin. Lisäksi toimeentuloturvaetuuksien synnyttämät kannustin-

¹¹⁷ Parpo 2007, 7, 75; Hämäläinen ym. 2009, 41.

¹¹⁸ Valtiovarainministeriö 2008.

¹¹⁹ Selvityksen tuloksia voidaan pitää vain suuntaa-antavina sen menetelmällisten ongelmien vuoksi.

loukut aiheuttivat työllistymisen esteitä erityisesti lyhytaikaisissa keikkatöissä.¹²⁰

Osalla työttömiä työttömyyden perimmäinen syy ja myös työllistymisen este on alentunut toimintakyky. Tuoreen tutkimuksen (Kerätär & Karjalainen 2010) mukaan osalla pitkäaikaistyöttömistä on työllistymiskykyä heikentäviä sairauksia, jotka ovat riittämättömästi hoidettuja. Nämä sairaudet haittaavat huomattavasti toimintakykyä ja heikentävät olennaisesti työllistymismahdollisuuksia.¹²¹

Heikko terveydentila voi yhtäältä johtaa työttömyyteen, toisaalta työttömyyden pitkittyminen voi olla myös terveyttä heikentävä tekijä. Pahimmillaan työttömyys lannistaa ihmistä ja voi olla alentuneen toimintakyvyn perimmäinen syy. Työttömyyden pitkittyminen lisää psyykkistä oireilua, kuten kiinnostuksen puutetta, toivottomuutta, omien mahdollisuuksien aliarviointia, pelkoja ja ahdistuneisuutta muiden ihmisten seurassa sekä epäonnistumisen pelkoa. Niiden työttömien kohdalla, joilla toimintakyky on alentunut, voidaan heikkoa terveydentilaa pitää yhtenä tärkeimmistä työmarkkinoille osallistumista rajoittavista tekijöistä.¹²²

Usein pitkittyneeseen työttömyyteen liittyy myös ammattitaidon rapautumista ja osaamisen puutetta. Pitkään työttömänä olleilla myös motivaatio koulutukseen heikkenee. Tässä tarkastuksessa nousi erityisesti esiin oppimisvaikeudet työllistymisvaikeuksien taustasyynä. Vaikka tyypillistä pitkäaikaistyötöntä ei voidakaan määritellä, seuraava TE-hallinnon virkamiehen näkemys kuvaa hyvin tässä tarkastuksessa esiin tulleita tyypillisiä yksilötason työllistymisen esteitä: "Myös nuorempia, varsinkin miehiä, joilta puuttuu koulutus pohja, päihdeongelmia, ei ole oikein elämänhallinta kohdallaan, päivärytmit sekaisin. Miehet eivät ole muutenkaan aktiivisia, eivät hae niin paljon koulutuksiin tai toimenpiteisiin. Miehet ovat käytännöntekijöitä, mutta nyt yrityksissä ei ole työvoiman tarvetta tekeville miehille eikä me löydetä mistään sellaista paikkaa, minkä he (osaisivat), niin se on sitä yöllä pelaamista... Keskeyttänyt ammatillisen koulutuksen: on paniikkihäiriöitä, ahdistusta tai ei vaan kiinnosta... Kun koulutus on hyvin mukautettua, niin sitten kun tulee työelämään, niin täällä ei ole enää mukautettua työelämää odottamassa."

Ongelmana voi olla myös oman alan tai ylipäänsä sopivien työpaikkojen puute. Tuotannon rakennemuutoksessa uudet alat ovat syrjäyttäneet perinteisiä tuotantoaloja, minkä seurauksena osa ikääntyneestä työvoimasta on

¹²⁰ Parpo 2007, 70–73.

¹²¹ *Monia ei hoito tavoita, vaan he pikemminkin pyrkivät välttämään tutkimuksia ja hoitoja* (Ks. Kerätär & Karjalainen 2010, 3688).

¹²² Parpo 2007, 48, 50, 61.

joutunut työelämän ulkopuolelle. Suorittavien teollisuustöiden, samoin kuin erilaisten avustavien töiden osuus työmarkkinoilla on vähentynyt samaan aikaan kuin palvelusektorin osuus on lisääntynyt. Muutoksessa sosiaalisten ja kielellisten taitojen merkitys on korostunut. Myös työelämän vaatimukset ovat kiristyneet ja työnantajien vaatimustaso on kasvanut. Työttömän halu muuttaa työn perässä paikkakunnalta toiselle tai ylipäätään halu matkustaa työn takia voi olla vähäinen.¹²³

Seuraava TE-hallinnon virkamiehen näkemys kuvaa työmarkkinoilla ja työelämässä tapahtuneiden muutosten haasteellisuutta: "Ihmiset jotka ovat olleet työttömänä, tottuneet tekemään tiettyjen alojen töitä, eivät välttämättä halua asiakaspalveluun. Jos on ikänsä ollut jossain metsurin töissä, niin siitä tehdä sitten tarjoilija, niin se on mahdoton yhtälö. Työelämän rakennemuutos, siellä on vaan niin mahdottomia yhtälöitä, että ihmiset eivät löydä sitten enää paikkaansa."

Yleisesti oltiin sitä mieltä, että työttömyyden luonne on vaikeutunut. Haastatellut toivat esille myös asiakaskunnan heikentyneen työ- ja toimintakyvyn sekä lisääntyneet päihde- ja mielenterveysongelmat. Vaikeasti työllistyvien nuorten tilanne aiheuttaa erityistä huolta. Viime vuosina on käynnistetty erilaisia hankkeita, joilla on pyritty tavoittamaan erityisesti opintonsa keskeyttäviä nuoria. Tästä huolimatta on edelleen tuhansia ns. hukassa olevia nuoria, jotka eivät hae toimeentulotukea eivätkä ole minikään järjestelmän piirissä. Erityinen ongelmaryhmä ovat pelkän perusasteen varassa olevat nuoret, jotka eivät ole työllisiä tai työttömiä, mutta eivät myöskään opiskele tai ole armeijassa.¹²⁴

Tutkimusten mukaan työttömyyden pitkittyminen vähentää selvästi työllistymisen todennäköisyyttä. Työttömyyden kestänyt yli kuusi kuukautta työllistymisen todennäköisyys ilman tukitoimenpiteitä pienenee huomattavasti.¹²⁵ Haastateltujen asiantuntijoiden mukaan moni työtön sopeutuu työttömänä oloon jo kolmessa kuukaudessa: työttömyydestä voi muodostua elämäntapa ja olotila, johon on totuttu ja sopeuduttu. On myös toisen tai jopa kolmannen polven työttömiä, jotka ovat sosiaalistuneet työttömänä elämiseen ja sosiaalitoimen asiakkuuteen.¹²⁶

Tarkastuksen yhteydessä tehdyissä haastatteluissa tuli esiin, että työllistymismahdollisuuksia voi heikentää passiivisuus työhaussa. Toivotonmuutta voivat lisätä toistuvat epäonnistuneet työnhakuyritykset, mitkä

¹²³ Parpo 2007, 53.

¹²⁴ Valtiovarainministeriö 2010.

¹²⁵ Aho & Koponen 2008, 12, 107; Hämäläinen ym. 2009, 40.

¹²⁶ Hämäläinen ym. 2009, 44.

voivat johtaa työetsinnän lopettamiseen. Toimenpiteet voivat joskus katkaista epäonnistumisen kierteen.

Pitkään työttömänä ollut voi tarvita paljonkin tukea ja kannustusta uskaltautuakseen edes harkitsemaan takaisin työelämään palaamista. Tällainen ajatus pitkäjänteisestä työstä pitkäaikaistyöttömän työllistymismahdollisuuksien parantamiseksi ei ole ollut keskeisenä elementtinä suomalaisessa työvoimapolitiikassa. Työttömyysturvajärjestelmää uudistettaessa pääpaino on ollut työn vastaanottamiseen kannustaminen etuuksien menettämisen uhalla.¹²⁷

3.7.3 Sanktiot ja kannustimet pitkäaikaistyöttömien aktiivoinnissa

Työhön kannustamaton toimeentuloturva on nähty yhtenä merkittävänä työttömyyden pitkittymisen syynä ja työllistymisen esteenä.¹²⁸ Työhön velvoittavista ehdoista ja työttömyysturvan menettämisestä onkin muodostunut aktiivoinnin keskeinen keino. Jos työtön ei toteuta omalta osaltaan aktiivista työvoimapolitiikkaa, häntä voidaan rangaista siitä esimerkiksi työttömyysturvan määräaikaisella menetyksellä. Kannusteita työllistymistä edistäviin toimenpiteisiin osallistumiseksi on viime vuosina lisätty, mutta haastateltujen mukaan kannusteita ei ole juuri lisätty pitkäaikaistyöttömille.

Vuoden 2010 alusta työmarkkinatukea ja peruspäivärahaa saavia on kannustettu osallistumaan aktiivitoimiin noin sadan euron suuruisella korotuksella tukeen kuukaudessa. Työmarkkinatuen korotusosa on toimeentulotukea laskettaessa huomioon otettavaa tuloa, joten se on kannustava lähinnä niiden asiakkaiden kohdalla, jotka eivät ole vielä toimeentulotuen asiakkaita.

Pitkään työmarkkinatuella olleiden aktivointia lisättiin 2000-luvulla ensin laissa kuntouttavasta työtoiminnasta (2001) ja sitten työmarkkinatuen aktivointiuudistuksessa (2006). Kieltäytyminen osallistumasta kuntouttavaan työtoimintaan liittyvän aktivointisuunnitelman laatimiseen ja siihen merkittävään kuntouttavaan työtoimintaan johtaa työmarkkinatuen määräaikaiseen lakkauttamiseen.¹²⁹ Sanktiot ulottuvat myös toimeentulotukeen, ja kieltäytymiset johtavat toimeentulotuen perusosan leikkautumiseen 20–40

¹²⁷ *Hämäläinen ym. 2009, 44.*

¹²⁸ *Parpo 2007, 8.*

¹²⁹ *Kun aiemmin työvoimapolitiisesta toimenpiteestä kieltäytyminen tai sen keskeyttäminen johti karenssiin, nyt työmarkkinatuen saanti lakkautetaan kunnes 3–5 kuukauden työssäolovelvoite taas täytyy (velvoitteen kesto riippuu tilanteesta).*

prosentilla.¹³⁰ Työmarkkinatuen aktivointiuudistus taas merkitsi työmarkkinatuen saajille velvollisuutta osallistua ehdotettuihin toimenpiteisiin; mikäli henkilö kieltäytyy niistä, hän menettää oikeutensa työmarkkinatukeen. Tutkimuksen mukaan uudistus lisäsi aktivointitoimenpiteisiin osallistumista mutta ei juuri työllistymistä.¹³¹

Tarkastuksessa tehtyjen haastattelujen perusteella työllistämistoimenpiteiden sanktiot eivät yleensä aktivoi pitkäaikaistyöttömiä, mutta niillä on merkitystä työmarkkinoiden toimivuuden kannalta. Ne ovat osa "pelin sääntöjä" eikä aktivointi todennäköisesti toimisi pelkästään vapaaehtoisuuden pohjalta. Tarkastuksessa haastateltujen mukaan sanktioita myös käytetään, vaikka ne eivät yleensä auta yksittäistapauksissa. Työmarkkinatuen sanktiosäännöt ovat kategorisemmat kuin toimeentulotuen säännöt, jotka sallivat virkailijan harkinnan niin, että yksilölliset olosuhteet ja reiluus otetaan huomioon sanktioista päätettäessä.

Haastatteluissa arvioitiin, etteivät sanktiot tai niillä uhkailu tehoa kaikkiin pitkäaikaistyöttömiin. Seuraava virkamiehen kommentti kuvaa tilannetta: "Sanktioinnit eivät pure ihmisiin, joilla on ongelmia. Eivätkä ne pure ihmisiin, joiden toimeentuloturva riittää jotenkin siihen elämiseen. Jos elämänhallinta on huono, niin silloin ei edes hallitse sitä sanktioinnin taustalla olevaa logiikkaa... jos se on arjessa päivä kerrallaan selviytymistä."

OECD:n tutkimuksen mukaan asetettujen sanktioiden määrä on Suomessa melko korkea verrattuna moniin muihin maihin. Edellä kuvatut lakimuutokset ovat osaltaan johtaneet tapausten määrän kasvuun työvoimapolitiittisten ja niihin rinnastettavien toimenpiteiden osalta. OECD:n arvion mukaan Suomen korkea sanktiointiaaste ei ole välttämättä tehokkaan toimeenpanon merkki. Sanktioita tarvitaan, jotta vaatimuksia noudatettaisiin, mutta toisaalta korkea sanktiointiaaste osoittaa, että myös noudattamatta jättäminen on yleistä. OECD:n arvion mukaan tämä voi kertoa myös siitä, että suorat työhön osoitukset eivät vastaa työttömän työnhakijan tarpeita tai tilannetta.¹³²

TE-toimistot voivat käyttää työhön osoituksia myös testatakseen työttömien työhalua. Seurauksena on ollut valituksia karensseista, joita on annettu työttömän kieltäytyttyä työstä, jonka vastaanottovelvollisuutta tämä pitää kohtuuttomana. Työn vastaanottovelvollisuus ei käytännössä toimi, kuten sen oletetaan toimivan.¹³³

¹³⁰ *Hämäläinen ym. 2009, 11.*

¹³¹ *Hämäläinen ym. 2009, 34.*

¹³² *Duell ym. 2009, 1, 115–179.*

¹³³ *Ks. Soininvaara 2009, 18–19.*

Työttömän näkökulmasta työnteko ei usein ole kannattavaa eikä mielekäs- tä, mikäli lähes saman tulotason voi saavuttaa työttömänäkin toimeentulo- turvan avulla. Toimeentuloturvan pieneneminen ansiotulojen nousun mu- kana voi synnyttää tilanteita, joissa kotitalouden käteen jäävät tulot eivät juuri nouse ansiotulojen noususta huolimatta. Pääallekkäiset etuudet johta- vat tulojen voimakkaaseen vaihteluun, vaikka muutosten laskennallinen lopputulos kannustaisikin työntekoon.¹³⁴ Myös velkojen ulosmittaus voi vähentää halua työskennellä virallisilla avoimilla työmarkkinoilla.¹³⁵ Toi- saalta jotkut työllistyneet toimivat työmarkkinoilla kannustinloukkuväit- tämän vastaisesti tekemällä töitä palkkatuella kolmannella sektorilla, vaikka eivät välttämättä hyödy työstä taloudellisesti.

Toimeentuloturvaetuudet ovat määrätymisperusteiltaan monimutkaisia. Ainakin osa työttömistä arvioi lähtökohtaisesti (ilman eri laskentaa), että lyhytkestoisia keikka- ja osa-aikatöitä ei kannata tehdä.¹³⁶ Nämä ovat kui- tenkin usein pitkäaikaistyöttömälle ensimmäinen ja ainoa realistinen askel työelämään. Tulonsiirroilla eläville pitkäaikaistyöttömille vaara tukien viivästyemisestä tai katkeamisesta sekä sovitellun työmarkkinatuen suuri- töisyys muodostavat usein tehokkaan esteen pienten työtulojen hankkimi- selle.¹³⁷ Työtulon ja sosiaaliturvan yhteensovittamisessa on ongelmia niin joustavuuden kuin kannustavuudenkin kannalta.

Aktivointivaatimukset voivat lisätä köyhyys- ja syrjäytymisriskiä

Useissa tarkastuksen yhteydessä tehdyissä haastatteluissa nousi esiin epäi- lys siitä, että aktivointivelvoitteet ovat osalle pitkäaikaistyöttömiä liian vaativat: epäonnistuminen aktivointitoimissa uhkaa pahentaa entisestään asiakkaan ongelmia mahdollisten karenskien ja työssäoloheitojen kautta. Pitkään työttömänä olleiden riskinottovara on yleensä pieni ja työmarkki- natuen menettämisen riski uhkaa silloin, jos aloitetusta toimenpiteestä tai työstä ei suoriudukaan tai sen keskeyttää ilman pätevää syytä. Haastateltu- jen arvioiden mukaan riski on entistä suurempi kuntouttavaa työtoimintaa koskeneen lainmuutoksen jälkeen (ks. luku 3.7.5).

Kun ihmisiä pyritään uhkavaikutusten avulla muuttamaan käyttäytymis- tään, heillä pitää olla todellisia vaihtoehtoja käyttäytymisensä muuttami-

¹³⁴ Björklund 2008, 346.

¹³⁵ Parpo 2007, 39.

¹³⁶ Parpo 2007, 76.

¹³⁷ Sosiaali- ja terveysministeriö 2009, 65.

seksi. Monella pitkäaikaistyöttömällä vaihtoehtoja ei ole tai niihin ei aina-kaan kuulu työllistyminen avoimille työmarkkinoille.¹³⁸

Velvoittavan aktiivoinnin seurauksena työttömät ovat jakaantumassa kahteen kastiin: suurelle osalle aktivointi on merkinnyt pääsyä palveluiden piiriin ja toimenpiteisiin, kun taas joillekin se on merkinnyt putoamista työttömyysturvan ulkopuolelle toimeentulotuella. Kelan rekisteritietojen perusteella näyttää siltä, että työmarkkinatukiuudistuksen ja velvoittavan aktiivoinnin seurauksena työttömyysturvalta pelkälle asumis- ja toimeentulotuella pudonneiden kotitalouksien määrä on lähes kaksinkertaistunut vuodesta 2006 vuoteen 2009. Kun vuoden 2006 marraskuussa tulottomia kotitalouksia oli vajaat 10 000, vuoden 2009 marraskuussa luku oli jo 19 000. Tuolloin näihin kotitalouksiin kuului yhteensä 22 600 henkilöä, joista noin 2 600 oli alle 18-vuotiaita lapsia.¹³⁹

Vuoden 2006 työmarkkinatukiuudistukseen perustuvia päätöksiä työmarkkinatuen lakkauttamisesta on tehty vuosina 2006–2009 yli 32 000. Ilmeisesti suurella osalla näiden päätösten vaikutus on pitkäaikainen. Tutkijan arvion mukaan tulottomien kotitalouksien lukumäärän kasvu Kelan asumistuessa perustuu pitkälti juuri työmarkkinatukiuudistukseen.¹⁴⁰

Tulottomuuden syntymiseen on siis vaikuttamassa työttömyysturvalaki ja siinä säädetyt karenssit. Osa karensseista on määräaikaaisia (useimmiten 60 päivää), mutta karenssin ankarampana muotona voidaan pitää työssä-olovelvoitetta, jonka mukaan työttömyysturvan piiriin ei pääse uudestaan ennen kuin on ollut viisi kuukautta työssä tai työvoimahallinnon järjestämässä toimenpiteessä. Työssäolovelvoite koskee muun muassa pitkäaikaistyöttömiä, jotka 500 työttömyyspäivän tai ansiosidonnaista turvaa seuraavien 180 työmarkkinatukipäivän jälkeen kieltäytyvät työvoimapolitiisista toimenpiteistä tai jättäytyvät ilman pätevää syytä pois esimerkiksi työvoimakoulutuksesta tai työharjoittelusta. Työmarkkinatuen maksaminen voidaan aloittaa (kokonaan tai uudestaan) vasta sitten, kun henkilö on ollut viisi kuukautta työssä tai työvoimahallinnon järjestämässä toimenpiteessä. Osalle pitkäaikaistyöttömiä nämä karenssipäätökset merkitsevät kenties lopullista syrjäytymistä työttömyysturvasta ja jäämistä pysyvästi asumistuen ja toimeentulotuen varaan.

Velvoittavan ja vastikkeellisen aktiivoinnin tavoitteena on ollut työttömien aktivoiminen ja työllisyyden edistäminen. Honkasen (2010) mukaan näyttää siltä, että aktiivoinnin yksi odottamaton seuraus on ollut kasvava väestönosa, jolla ei ole muuta tulonlähdettä kuin Kelan yleinen asumistuki

¹³⁸ *Hämäläinen ym. 2009, 57.*

¹³⁹ *Honkanen 2010.*

¹⁴⁰ *Honkanen 2010.*

ja kunnan toimeentulotuki. Velvoittavan aktivoinnin seurauksia aktivoinnissa epäonnistuneiden tilanteeseen on syytä selvittää tarkemmin.

3.7.4 Työvoiman palvelukeskukset

Työvoiman palvelukeskusten (TYP) perustaminen liittyi 2000-luvun alun työllisyyspolitiikan peruslinjaukseen, jonka tavoitteena oli purkaa paikoilleen pysähtynyt rakennetyöttömyys vahvistamalla valtion ja kuntien eri sektoreiden yhteistyötä ja kehittämällä intensiivisiä, kokonaisvaltaisia palveluita vaikeasti työllistyvien tueksi ja työllistymiseksi¹⁴¹. Palvelukeskusten myötä työnvälitys ja työmarkkinoille kuntouttavat moniammatilliset erityispalvelut eriytettiin.

Työvoiman palvelukeskuksissa työ- ja elinkeinotoimisto, kunnan sosiaalitoimi ja Kansaneläkelaitos tarjoavat erityispalveluja samassa toimipisteessä pitkään työttömänä olleille ja moniammatillista tukea tarvitseville henkilöille. Palvelukeskuksia on toiminnassa 38. Näissä on mukana 39 työ- ja elinkeinotoimistoa ja 140 kuntaa. Vuosittain palvelukeskuksissa on ollut asiakkaita noin 25 000. Palvelukeskuksissa työskentelee noin 600 kokoaikaista työhallinnon, kuntien ja Kelan työntekijää.

Työvoimapalvelujen uudistamista ja työvoiman palvelukeskusten toimintaa on arvioitu useissa tutkimuksissa, joista tässä käsitellään erityisesti kahta uudistuksen vaikuttavuutta arviointia tutkimusta.¹⁴² Arviointien mukaan palvelukeskusten ja niiden emotyövoimatoimistojen välille on syntynyt työnjakoa palveluiden ja toimenpiteiden kohdentamisessa: vaikeasti työllistettävien kuntoutus ja aktivointi on tehostunut työvoiman palvelukeskuksissa ja työvoimatoimistot ovat voineet suuntautua selvemmin työnvälitystehtäväänsä. Vaikka rakenteellisen työttömyyden alentamisessa oli onnistuttu kohtuullisesti, haasteena oli edelleen kaikkein vaikeimmin työllistyvien aktivointi työelämään. Tuloksellisuuden arvioitiin olevan sosiaalipoliittisten tavoitteiden saavuttamisessa parempi kuin työllisyyspoliittisten tavoitteiden.¹⁴³

Tarkastuksessa esiin nousseita havaintoja työvoiman palvelukeskusten toiminnasta peilataan seuraavassa soveltuvien osin em. arviointien tuloksiin. Yleisesti voidaan sanoa, että tarkastuksen yhteydessä tehdyissä haas-

¹⁴¹ Valtakari ym. 2008, 64.

¹⁴² Arnkil ym. 2008; Valtakari ym. 2008.

¹⁴³ Uudistuksen tavoitteena oli rakenteellisen työttömyyden vähentäminen, aktivoinnin lisääminen, työttömyydestä aiheutuvien julkisten menojen vähentäminen sekä sosiaalipoliittisina tavoitteina asiakkaiden osallisuuden ja toimintakyvyn lisääminen ja sitä kautta syrjäytymisen ehkäisy.

tatteluissa työvoiman palvelukeskusten nähtiin muodostaneen sellaisia osaamiskeskittyviä, joilla on selkeästi lisäarvoa heikossa työmarkkina-
asemassa olevien työttömien palvelujen tarjoamisessa. Jotkut järjestöjen ja
tutkimuslaitosten edustajat suhtautuivat TYP:ien toimintaan viranomai-
sarvioita jossain määrin kriittisemmin. Vastauksissa näkyi myös se, että
toiminta ja yhteistyön toimivuus vaihtelevat paikkakunnittain. Toisaalta
yhtenä ongelmana voidaan pitää alueellista eriarvoisuutta; TYP-toiminta
kattaa noin kolmanneksen kunnista (käytännössä suurimmat kunnat) ja
noin neljäsosa vaikeasti työllistyvistä on TYP:ien asiakkaana vuosittain.

*Toiminnallinen perusta, tavoitteet ja valtakunnallisen ohjaus- ja
strategiatyön toimivuus – TYP:n verkostojohtaminen*

Työvoiman palvelukeskukset eivät ole itsenäisiä virastoja, vaan TE-
toimiston, kunnan ja Kelan asiantuntijoiden muodostamia kiinteitä verkos-
toja. Verkostoyhteistyö ei muuta viranomaisten välistä tehtäväjakoa, vas-
tuuta ja velvollisuuksia. TYP-toiminnan erityisluonne palvelujärjestelmäs-
sä tulee siitä, että se on eri hallinnonalojen väliin sijoittuvaa pysyvää toi-
mintaa. Väliin asettuvat toimintarakenteet eivät ole usein selkeitä vas-
tuusuhteiltaan. Verkostomainen hallintorakenne ylipäänsä on vaativa.¹⁴⁴

TYP-toiminta on luonteeltaan sopimuksellista ja yhteisvastuullista, jos-
kin keskeinen ohjaava toimija on työ- ja elinkeinoministeriö. Ohjaussuhde
kenttään ei ole kuitenkaan selkeä, koska kunnilla toisena keskeisenä toi-
mijaosapuolena on sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen suhteen au-
tonominen asema. Työ- ja elinkeinoministeriöllä on ohjaussuhde omaan
kenttäänsä ja TE-toimistojen kautta se näkyy myös TYP:n toiminnassa.
Keskushallintotason TYP-toimintaa linjaavat ministeriön asettamat neu-
vottelufoorumit, valtakunnallinen ohjausryhmä ja hankeryhmä.¹⁴⁵

Ryhmistä huolimatta keskushallintotasolla on sektoreiden välissä erään-
lainen ohjauksellinen tyhjiö, joka koetaan kentällä toimijanäkökulmasta
jossain määrin epätasapainoiseksi. Kun millään sektorilla ei ole suoran oh-
jauksen oikeutusta, käyttävät kaikki (TEM, STM, Kuntaliitto ja Kela) epä-
suoran ohjauksen mahdollisuuksia omien toimintavaltuuksiensa puitteissa.
Työ- ja elinkeinoministeriön valtuudet ja ohjauksikäytännöt ovat tässä mie-
lessä laaja-alaisimmat. Sosiaali- ja terveysministeriön ohjausmekanismit
ovat epäsuoria käytäntöjä ja ministeriön ohjaus on pelkistynyt tieto-
ohjaukseksi.¹⁴⁶

¹⁴⁴ Arnkil ym. 2008, 185, 212–226.

¹⁴⁵ Arnkil ym. 2008 185–187.

¹⁴⁶ Arnkil ym. 2008 188–189.

Työvoiman palvelukeskusten perustaminen ei muuttanut sektorijärjestelmän hallinnollisia toimintakäytäntöjä, vaan TYP:t ovat hakeneet paikansa hallinnonalojen välissä. Tehdyssä arvioinnissa kaikkein kriittisimmin arvioitiin keskushallintotason ohjauksen ja tuen toimivuutta. Ohjaus ja tuki koettiin pulmalliseksi erityisesti sosiaali- ja terveysministeriön ja Kuntaliiton osalta.¹⁴⁷ Myös tarkastuksen yhteydessä tehdyissä haastatteluissa tulivat esiin samat havainnot. Kun verkostorakenteen yksi osapuoli – työhallinto – on kuntaosapuolta enemmän keskushallintotason ohjaus-suhteessa, näyttäytyy ohjauksen ulkopuolella olevan yhteistyötahon toimintakenttä ”eripariselta”. Sektoreiden toiminta on erilaista ja odotukset sosiaali- ja terveysministeriön suuntaan ovat suuria. Kentän toimijat odottavat keskushallinnon ohjauksellista tukea.

Työvoiman palvelukeskusten valtakunnalliset tavoitteet ovat:

1. Rakenteellisen työttömyyden vähentäminen
2. Työttömyyden perusteella maksettavien toimeentulotukimenojen ja työmarkkinatuen vähentäminen
3. Aktiivointiasteen ja työmarkkinatuen aktiiviosuuden nostaminen
4. Asiakkaiden työ- ja toimintakyvyn sekä aktiivisen elämän ja osallisuuden lisääminen.

Tavoitteet ovat olleet periaatteellisia eikä niitä ole täsmennetty vuosittaisiksi määrällisiksi tavoitteiksi. Tarkastusta valmisteltaessa vuosittaisia tavoitteita oltiin ministeriön mukaan laatimassa. Tavoitteita toivoivat myös tarkastuksessa haastateltujen TYP:ien edustajat, jotta asiakastyön tuloksellisuutta voitaisiin arvioida paremmin.

Yksiköt työskentelevät paikallisesti asetettujen tavoitteiden mukaan ja alueellisen työmarkkinatilanteen ehdoilla. Epäsuora valtakunnallinen ohjaus on antanut paikallista toimintavapautta toimintamallien kehittämiseen. Eri mallien vaikuttavuudesta ei ole tietoa. Ministeriön tekemän kyselyn mukaan palvelukeskukset eivät ole halunneet tiukkaa valtakunnallista raamitusta. Kun periaatteellisia kannanottoja on vähän, toiminta riippuu paikallisesta sopimuksesta ja paikallisen sopimisen kulttuurista.

Vapaaehtoisen sopimuksellisen yhteistyön ongelmana on toiminnan tietty epävakaus ja epävarmuus toiminnan jatkuvuudesta. Tarkastuksen mukaan tällä hetkellä kaivataan selkeyttä ja luottamusta palvelutoiminnan jatkuvuuteen. Tilanne on osittain ristiriitainen: valtakunnallista ohjausta halutaan lisää tilanteessa, jossa paikallistasolle on annettu toiminnallista vapautta rakentaa TYP-malliaan.¹⁴⁸

¹⁴⁷ *Arnkil ym. 2008, 213–215.*

¹⁴⁸ *Vrt. Arnkil ym. 2008, 214–215.*

Ytimessä moniammatillinen yhteistyö

TYP-asiakkaita palvelevat moniammatilliset tiimit, työparit (sosiaalityöntekijä ja työvoimaneuvoja) sekä yksilötyö ja vastaanotot. Työntekijöiden keskeisenä tehtävänä on löytää ja rakentaa kullekin asiakkaalle toimivat yksilölliset palveluverkostot alueen toimijoista.

Moniammatillinen työskentelytapa on TYP:n toiminnan vahvuus eri osapuolten näkökulmasta. Haastatellut pitivät erityisen hyvänä mahdollisuutta asiakkaan kokonaistilanteen parempaan kartoittamiseen, kun käytössä on useista asiakastietojärjestelmistä saatava aiempaa kattavampi tieto. Asioiden selvittely on tarpeen, jotta asiakkaan työllistymisen todelliset esteet tulevat esiin. Havainnot myös dokumentoidaan.

Vaikka yhteistyösuhteet TYP:lle tärkeiden toimijoiden kanssa ovat monissa kunnissa toimivat, verkostoyhteistyössä nähtiin edelleen myös parantamisen varaa. TYP-toimintaa koskevien valtakunnallisten linjausten mukaan terveydenhuollon palvelujen saatavuus tulee varmistaa TYP:eissä. Yhteistyö perusterveydenhuollon ja TYP:n välillä vaihtelee suuresti paikkakunnittain¹⁴⁹. Tarkastuksessa nousi esiin myös aiemmissa tutkimuksissa todettu Kelan roolin ohuus: Kela näyttäytyy yhteistoiminnassa melko passiivisena osapuolena, joskin viime aikoina sen arvioitiin aktivoituneen. Myös jatkossa TYP:een ohjautuvien asiakkaiden terveydentilaan, työ- ja toimintakykyyn sekä kuntoutukseen liittyvät kysymykset ovat tärkeitä.

Palvelun kohdentuminen ja asiakaskriteerit

TYP-palvelun kohdentaminen ja oikeiden asiakasryhmien löytäminen ovat olleet haasteena alusta alkaen. TYP-toimintaa koskevien valtakunnallisten linjausten¹⁵⁰ mukaan TYP:n asiakkaista vähintään puolet tulee olla vähintään 500 päivää työmarkkinatukea työttömyyden perusteella saaneita moniammatillista palvelua tarvitsevia henkilöitä. Nämä ovat TE-toimiston ja kunnan yhteisasiakkaita muun muassa sillä perusteella, että valtio ja kunta vastaavat yhdessä näiden henkilöiden työttömyyden aikaisista työmarkkinatukimenoista ja TE-toimisto ja kunta tekevät asiakkaille yhdessä aktivointisuunnitelman. Toinen puoli asiakkaista voi olla lyhyemmän aikaa työttömänä olleita moniammatillista palvelua tarvitsevia asiakkaita.

¹⁴⁹ Joillakin paikkakunnilla on lähdetty kehittämään malleja työttömien terveyspalvelujen organisointiin TYP-toimintaa laajemminkin.

¹⁵⁰ Työ- ja elinkeinoministeriö 2010d.

Valtakunnalliset ja niistä johdetut paikalliset asiakaskriteerit ovat selkeyttäneet asiakasohjausta TYP:iin. Ensisijaisesti asiakkaiksi on otettu pitkään työttömänä olleita työmarkkinatuen ja toimeentulotuen saajia. Asiakasryhmää pyritään rajaamaan niihin asiakkaisiin, jotka todella voivat hyötyä palvelusta. Asiakkaan oma motivaatio ja halu osallistua ovat ensiarvoisen tärkeitä.

Asiakkaat ohjautuvat TYP:iin pääasiassa TE-toimistosta ja sosiaalitoimistosta. Palvelukeskukseen ohjaamisen tulee aina perustua joko lähettävän organisaation tai TYP:n tekemään palvelutarvearvioon. Asiakasta ei saa lähettää TYP:n asiakkaaksi vain sillä perusteella, ettei lähettävä taho ole kyennyt häntä palvelemaan. Tosin joidenkin haastateltujen mukaan näin jatkuvasti toimitaan. Useissa TYP:eissä on jonoja. Ongelmana on myös se, että asiakkaaksi päästään usein liian myöhään.

Palveluprosessi

TYP:n palveluprosessin vaiheet voidaan kuvata ideaalitasolla jatkumona kartoitus- ja tutkimusvaiheesta kuntoutus- ja ohjausvaiheen kautta valmennus- ja työllistymisvaiheeseen, jonka jälkeen asiakkuus päättyy. TYP-palvelu alkaa useimmiten erilaisilla kartoituksilla ja tutkimuksilla, joilla pyritään selvittämään asiakkaan sosiaalista ja taloudellista tilannetta, työ- ja toimintakykyä sekä koulutus- ja työllistymismahdollisuuksia. Käytännössä asiakkaan palveluprosessi etenee harvoin suoraviivaisesti. Palveluprosessit ovat usein pitkiä, 2–4 vuotta.¹⁵¹ Läpivirtaavuuden heikkous johtuu monista tekijöistä ja liittyy muun muassa muiden tarvittavien palveluiden saatavuuteen.

Jos asiakkaan työkyvyssä on selviä ongelmia ja jo aiemmat työkykyarviot puhuvat sen puolesta, saattaa TYP:n palveluprosessi käynnistyä eläkeselvittelyllä (ELMA). Kaikissa TYP:eissä ei kuitenkaan tehdä eläkeselvityksiä. Asiakkaalle eläkeselvittelyyn pääseminen on usein tärkeää, koska siten voi löytyä pysyvä ratkaisu vaikeaan työkyky- ja toimeentuloongelmaan. Myös palvelujärjestelmän kannalta ratkaisut ovat keventäviä.

Eläköitymistä edeltävä prosessi on raskas ja pitkäkestoinen, koska siinä hankitaan näyttöjä työ- ja toimintakyvystä ja työmahdollisuuksista. Toimenpiteitä kokeilemalla osoitetaan, että asiakas ei pysty työntekoon.¹⁵² Haastattelujen mukaan riski syrjäytymiseen pienenee usein myönteisen eläkepääätöksen myötä. Tätä pidetään entistä tärkeämpänä nyt, kun akti-

¹⁵¹ *Arnkil ym. 2008, 254, 262.*

¹⁵² *Helsingin TYP:ssä tehdyn selvityksen mukaan eläkkeelle siirtyneiden palveluprosessit kestivät yleensä 3,5 vuotta.*

vointitoimien ehdot ovat kiristyneet. Yleinen näkemys oli, että virkailijoille työkyvyttöminä näyttäytyvät asiakkaat saavat yllättävän usein kielteisiä eläkepäätöksiä.

Kuntoutus- ja ohjausvaihe käynnistyy usein kuntouttavalla työtoiminnalla. Myös kuntoutustutkimukset ja työkyvyn arvioinnit ovat käytössä. Asiakkaita voidaan ohjata myös kevyempään työtoimintaan tai muuhun ryhmätoimintaan. Tästä prosessi etenee kohti valmennus- ja työllistymisvaihetta, jolloin palvelut painottuvat työhallinnon palveluvalikoimaan. Ostopalveluna voidaan hankkia esimerkiksi henkilökohtaista työhönvalmennusta. Toimenpiteet ovat osa työ- ja toimintakyvyn selvittelyä.¹⁵³ Jotta työnhakija voi edetä työllistämispalveluihin, tulee hänellä olla riittävät työelämävalmiudet.

Merkittävä osa TYP:n yksilö- ja ryhmätoiminnasta hankintaan ostopalveluna. Ryhmätoiminnoista muun muassa elämänhallinnan, osaamisen tunnistamisen tai kunnon kohottamiseen tähtääviä palveluja ostetaan paljon TYP:n ulkopuolelta. Yksilöpalveluista hankitaan esimerkiksi terveyspalveluja ja työvalmentajapalveluja.¹⁵⁴

Ostopalvelutoiminnan kilpailutus ja sopimusten tekeminen kuuluvat ELY-keskuksille, niin ettei kaikkien TYP:ien tarvitse erikseen kilpailuttaa palveluja. Tarkastushavaintojen mukaan ostopalvelujen tarkoituksenmukainen hyödyntäminen on paikoin vaikeaa. Työ- ja elinkeinoministeriön linjausten katsottiin tiukentuneen viime vuosina sen suhteen, millaisia palveluja asiakkaille voidaan hankkia: palvelujen pitäisi liittyä suuremmin työllistämiseen, kun taas joidenkin asiakkaiden katsottiin tarvitsevan pikemminkin elämänhallinnallisia ja työkyvyn selvittämiseen liittyviä palveluja. ELY-keskusten linjausten hyväksyttävästä ostopalvelutoiminnasta arvioitiin eroavan lisäksi toisistaan. Tarkastuksessa haastatellun TE-hallinnon virkailijan toteamus kuvaa kentällä koettuja ristipaineita: ”Ei ole oikein balanssissa, että pitäisi olla 500-päiväläisiä, palvelu on rajattu kahteen kolmeen vuoteen ja sitten ei saa olla ostopalveluna mitään muuta kuin suoraan työhön liittyvää.”

Arviointitutkimuksen mukaan TYP:n palveluprosessien haasteena on erityisesti toimenpiteiden oikea-aikaisuus. Merkittävä este toimenpiteiden oikea-aikaisuudelle ovat erilaiset järjestelmälähtöiset esteet, erityisesti valtion ja kuntien toimenpide- ja etuusjärjestelmien yhteensopimattomuus. Asiakkaan kannalta järkevät siirtymät palvelusta toiseen voivat katketa tai olla asiakkaan toimeentulon kannalta epäedullisia.¹⁵⁵

¹⁵³ *Arnkil ym. 2008, 251–252.*

¹⁵⁴ *Arnkil ym. 2008, 260.*

¹⁵⁵ *Arnkil ym. 2008, 257.*

Asiakkaat tarvitsevat yleensä monia palveluita työllistyäkseen. Aktiivintoitimien rinnalla kulkevat muut palvelut, kuten terveys-, mielenterveys-, päihde- ja velkaneuvontapalvelut. Aina näitä palveluja ei ole tarpeen mukaan saatavissa ja asiakkaiden kuntoutumisen ja työllistymisen prosessi ei pääse tästä syystä etenemään ja pitkittyy huomattavasti. Toisaalta jossain määrin huolta herätti se, että TYP-toiminta ja ylipäänsä pitkäaikaistyöttömien auttaminen vie paikoin jo liikaakin kunnan sosiaali-toimen voimavaroja.

Tässä tarkastuksessa ei selvitetty asiakkaiden kokemuksia TYP-palvelusta, mutta tehdyn tutkimuksen mukaan asiakkaat ovat olleet yksilölliseen palveluun pääsääntöisesti tyytyväisiä. TYP:ssa tarjotaan paljon mahdollisuuksia erilaisiin toimenpiteisiin, kuten koulutuksiin, kursseihin, työllistämistöihin, kun taas TE-toimistossa patistetaan vain työnhakuun. Asiakkaiden arvion mukaan TYP:ssa saa inhimillistä ja paneutuvaa palvelua epäselvissä tilanteissa. Vaikka joillekin TYP näyttäytyy paikkana johon ohjataan toivottomana pidetyt asiakastapaukset, niin useimmille asiakkaille erityispalvelu näyttäytyy parempana palveluna ja suurempina resursseina.¹⁵⁶

Asiakkuuden päättämisessä on epäselvyyttä

Vielä asiakkaaksi ohjaamistakin vaikeammaksi on usein osoittautunut TYP-palvelun päättäminen ja päättävien asiakkaiden palvelusta sopiminen. Tuoreiden valtakunnallisten linjausten mukaan erityispalvelun luonteeseen kuuluu, että palvelun kesto on ajallisesti rajattu. Asiakkaan palveluprosessi TYP:ssa saa kestää pääsääntöisesti enintään 2–3 vuotta. Emoorganisaatioiden tulisi paikallisesti sopia, miten järjestetään niiden asiakkaiden palvelut, joiden työllistymisedellytyksiä TYP on yrittänyt tuloksettomasti parantaa. Useimmiten palvelutarve liittyy kunnan järjestämisvastuulla oleviin sosiaali- ja terveyspalveluihin. Asiakas viime kädessä ratkaisee, ilmoittautuuko hän työnhakijaksi TE-toimistoon.¹⁵⁷

Käytännössä asiakkuus päätetään usein vähitellen. Usein asiakkuus jatkuu ainakin jonkin aikaa TYP:ssa koulutuksen, palkkatuetun työn tai normaalin työsuhteen käynnistymisen jälkeen. Palvelun päättäminen on epäselvempää silloin, kun asiakas on kuntoutunut työnhakijaksi, mutta sopivaa työpaikkaa ei ole löytynyt.¹⁵⁸

¹⁵⁶ *Arnkil ym. 2008, 263–278.*

¹⁵⁷ *Työ- ja elinkeinoministeriö 2010d.*

¹⁵⁸ *Vrt. Arnkil ym. 2008, 252–253.*

Haastattelujen perusteella erityisen ongelmallisiksi ovat osoittautuneet ne asiakkaat, jotka eivät sitoudu palveluihin mutta ovat kuitenkin kirjoilla TE-toimistossa. Toimeentulotukilain 2 a §:n mukaan toimeentulotuen hakijan on ilmoitauduttava TE-toimistoon työttömäksi työnhakijaksi tai muuten häneltä voidaan alentaa toimeentulotukea. Tämän takia toimiston asiakkaaksi ohjataan myös sellaisia asiakkaita, jotka eivät todellisuudessa ole työmarkkinoiden käytettävissä esimerkiksi päihdeongelman takia. TYP-palvelun päättämiseen liittyy vielä paljon epäselvyyttä. Tällä hetkellä ei osata sanoa riittävällä tarkkuudella, mihin tilanteisiin palveluprosessit päättyvät ja minne asiakkaat menevät.

Avoimille työmarkkinoille työllistymisessä on vaikeuksia

Tutkimusten ja tarkastuksissa käytettävissä olleiden työvoiman palvelukeskusten seurantatietojen perusteella vain pieni osa TYP:n asiakkaista sijoittuu avoimille työmarkkinoille. Karkeasti arvioiden noin viidesosalla asiakkaista palvelu on päättynyt työllistymiseen joko avoimille työmarkkinoille tai palkkatuettuun työhön. Noin neljäsosalla asiakkaista palvelu on päättynyt siirtymiseen työvoiman ulkopuolelle: eläkkeelle, kuntoutukseen ja muusta syystä. Merkittävä osa päättäneistä asiakkuuksista on jossain määrin epäselviä tai palveluprosessi on päättynyt tuloksettomana (esim. siirto TE-toimistoon, oma pyyntö, tilanne ei ole muuttunut).¹⁵⁹

Helsingin työvoiman palvelukeskus Duuri on tehnyt erillisselvityksen vuoden 2008 päättäneistä asiakkuuksista.¹⁶⁰ Lähtökohtana oli selvittää asiakkaiden työllistymisen kannalta olennaisia taustoja ja kuvata asiakkaan kanssa tehtävää työtä. Selvityksen mukaan 100 asiakkaasta

- 6 ohjattiin sosiaalitoimeen
- 20 henkilöä työllistyi
- 15 ohjattiin TE-toimistoon
- 9 pääsi eläkkeelle.

Nuoriin keskittyneen Kokkolan TYP:in tulokset vuodelta 2009 olivat osittain samansuuntaisia: 103 päättäneestä asiakkuudesta työllistyneitä oli yhteensä 23, joista 14 oli palkkatuetussa työssä. Koulutukseen meni 18, kuntoutukseen 13 ja muuttaneita oli 14. Epäselviä ja tuloksettomia prosesseja oli 32.

¹⁵⁹ *Arnkil ym. 2008, 253–254.*

¹⁶⁰ *Selvityksessä käytiin läpi otantaan perustuen 100 päättynyttä asiakkuutta. Kaikkiaan aktiiviasiakkaita Duurissa oli vuonna 2009 noin 3 700.*

Helsingin TYP:n selvityksen johtopäätöksenä todettiin muun muassa seuraavaa:

- Prosessin tuloksena 35 % asiakkaista saa eläkettä tai palkkaa asiakkuuden päättyessä ja siirtyy pois työmarkkinatuelta, toimeentulotuelta ja asumistuelta.
- Vanhakin työkokemus yhdistettynä pitkään prosessiin ja palkkatuetun työhön johtaa työmarkkinoille, vaikka työttömyys olisi jatkunut pitkään. Työllistyneillä on muita vähemmän päihde- ja mielenterveysongelmia, mutta useammin velkaongelmia.
- Akuutit päihde- ja mielenterveysongelmat katkovat prosesseja: 60 %:lla sosiaalitoimeen ohjatuista on päihdeongelma ja kolmasosalla mielenterveysongelmia. Osa Duurin asiakkaista asioi vain akuutisti: päivystys, katkaisuhoido, ensiapu, putka jne.
- Osasyys prosessien ajalliseen pitkittymiseen ovat hukkakäynnit (25 %) ja toteutumattomat tai keskeytyneet palvelut ja toimenpiteet (40 %).

Asiakkuudelle määritelty enimmäiskesto voi joissakin tapauksissa olla ongelmallinen, sillä työllistyminen on hyvinkin mahdollista, vaikka työttömyys jatkuisi pitkään.¹⁶¹ Helsingin TYP:in onnistuneista työllistymisprosesseista noin puolet on vienyt aikaa vähintään neljä vuotta.

Joissakin tapauksissa työttömän mahdollisuudet työllistyä ovat olemattomat. Työvoiman palvelukeskustoiminta on nostanut esiin sosiaalisesti työkyvyttömien tai vajaakuntoisten asiakkaiden ryhmän, joiden paluu työmarkkinoille on hyvin epätodennäköistä edes työvoiman palvelukeskusten tarjoaman keinovalikoiman tuella, mutta joilla ei kuitenkaan nykyisten säännösten mukaan ole mahdollisuus saada eläkeratkaisua.¹⁶²

Tulos- ja vaikuttavuusseuranta pyritään kehittämään

Työvoiman palvelukeskuksilla on käytössä hallintojen yhteinen TYPPI-asiakastietojärjestelmä, joka tuottaa tietoa asiakkaiden palveluprosesseista. TYPPI-järjestelmä tukee hyvin moniammatillisen asiakastyön toteuttamista, mutta sen raportointiominaisuudet antavat tietoa vaikuttavuudesta vain rajallisesti.

TYPPI-järjestelmä sai tarkastuksessa työvoimahallinnon toimijoilta runsaasti kritiikkiä raportointiominaisuuksien puutteellisuudesta. Näitä ongelmia on tuotu esiin myös aiemmissa arviointiraporteissa¹⁶³. Luotettavaa

¹⁶¹ Aho & Koponen 2008, 12, 107; Hämäläinen ym. 2009, 40.

¹⁶² Valtakari ym. 2008, 168.

¹⁶³ Arnkil ym. 2008; Valtakari ym. 2008.

tietoa asiakkaan tilanteen muutoksista asiakasprosessin aikana ei ole saatavilla, sillä seuranta perustuu ensisijaisesti toimenpiteiden tilastointiin. Järjestelmä tuottaa tietoa muun muassa asiakkuuden päättymissyistä, kes- toista ja määristä.

TYPPI-järjestelmä ei tuota prosessin suuntaista tietoa asiakkaan etene- misestä "työllistymispolullaan" eikä siten mahdollista pitkittäisseurantaa. Käytännössä asiakkuuden lähtötilanne ja asiakkaan sen hetkiset työelämä- valmiudet¹⁶⁴ ovat usein epäselviä, joten lopputulosta on vaikea peilata luo- tettavalla tavalla lähtötilanteeseen ja tehdä arvioita asiakastyön todellises- ta vaikutuksesta asiakkaan työ- ja toimintakykyyn, työelämävalmiuksien parantumiseen tai kuntoutumiseen.

Käytettävissä olevien seuranta- ja tilastoaineistojen avulla työvoiman palvelukeskusten toiminnan luonnetta ei kokonaisuudessaan kyetä tavoit- tamaan. Erityisesti sosiaalipoliittisten tavoitteiden saavuttamisen arviointi on vaikeaa: elämänhallinnan ja osallisuuden lisääntyminen ja toimintaky- vyn paraneminen ovat laadullisia tavoitteita, joiden toteutumista ei tällä hetkellä kyetä mittaamaan. Jotta tällainen mittaaminen olisi mahdollista, tarvittaisiin sekä asiakkaiden lähtö- ja tavoitetilannetta että muutoksia ku- vaavia laadullisia indikaattoreita.¹⁶⁵

3.7.5 Kuntouttava työtoiminta

Kuntouttava työtoiminta on vastikkeellista, kuntien järjestämää työllisty- mistä edistävää toimintaa, josta ei makseta palkkaa. Kuntouttavassa työ- toiminnassa oleva henkilö ei ole työsuhteessa. Myös kuntouttavan työtoi- minnan tavoitteena on edistää pitkäaikaistyöttömien työllistymistä ja eh- käistä syrjäytymistä. Toimintaan on osallistunut vuosittain keskimäärin noin 10 000–12 000 pitkäaikaistyöttöä.

Laki kuntouttavasta työtoiminnasta velvoittaa kunnat ja TE-toimistot yhdessä suunnittelemaan kullekin lain piiriin kuuluvalle asiakkaalle sopi- van aktivoivan palvelukokonaisuuden (aktivointisuunnitelma). Suunni- telmaa laadittaessa selvitetään ensin mahdollisuus tarjota työtä tai työllis- tämistä edistäviä toimenpiteitä. Työttömät ovat velvollisia osallistumaan suunnitelman laadintaan, ellei heillä ole laissa määrättyä hyväksyttävää syytä kieltäytymiselle. Aktivointisuunnitelmassa voidaan sopia myös osal- listumisesta kuntouttavaan työtoimintaan. Vuoden 2010 alusta kuntoutta- va työtoiminta muuttui velvoittavaksi myös yli 25-vuotiaille.

¹⁶⁴ *Työelämävalmiuksilla viitataan seuraaviin tekijöihin: työkokemus, koulutus ja osaaminen, fyysinen työkyky, sosiaaliset ja henkiset voimavarat.*

¹⁶⁵ *Vrt. Arnkil ym. 2008, 236–237; Valtakari ym. 2008, 140–142.*

Kuntouttava työtoiminta on periaatteessa määräaikainen toimi, mutta sitä voidaan jatkaa uudella päätöksellä. Tilapäiseksi tarkoitettu järjestelmä on lähestynyt käytännössä pysyvää.

Lain alkuvaiheen toimeenpanoa ja vaikuttavuutta koskeva tutkimus antoi viitteitä siitä, että kuntouttava työtoiminta voisi parantaa osallistujien elämänhallintaa ja lisätä heidän osallisuuttaan. Kokemukset olivat kuitenkin vaihtelevia: rohkaisevien kokemusten vastapainona oli iso keskeyttäneiden joukko, jonka myöhemmästä tilanteesta ei ollut tietoa.¹⁶⁶

Tutkimuksen tulokset osoittivat, että kuntouttavaa työtoimintaa koskevan lain tavoitteet saavutettiin käytettyjen toimenpiteiden avulla vain osittain. Aktivointisuunnitelman avulla ei lyhyellä aikavälillä kyetty lisäämään työttömien työllistymistä avoimille työmarkkinoille. Aktivointisuunnitelma helpotti kuitenkin pitkään työttömänä olleiden osallistumista aktivoiviin toimenpiteisiin.¹⁶⁷

Tutkimuksen mukaan aktivoinnilla on myönteisiä taloudellisia ja muita hyvinvointivaikutuksia, mikäli aktivointi johtaa työllistymiseen avoimille työmarkkinoille tai osallistumiseen työperäisiin aktivointitoimenpiteisiin. Aktivointisuunnitelman laadintaan osallistuneiden odotukset tulevaisuudesta olivat selkeämmät ja usko työllistymiseen oli suurempi kuin muilla tutkimuksessa mukana olleilla työttömillä. Odotukset tulevaisuuden suhteen kuitenkin heikentyivät, mikäli aktivointisuunnitelma ei johtanutkaan henkilön työllistymiseen avoimille työmarkkinoille.¹⁶⁸

Pääkaupunkiseudun pitkäaikaistyöttömien joukossa tehdyn tutkimuksen¹⁶⁹ mukaan kuntouttava työtoiminta johtaa harvoin pitkäaikaistyöttömän työllistymiseen avoimille työmarkkinoille: noin 5 % asiakkaista siirtyi töihin tai ammatilliseen koulutukseen, kun taas 20 % siirtyi uudelle kuntouttavan työtoiminnan jaksolle. Suurin osa asiakkaista palasi työttömiksi. Tulevaisuutta työtoimintajakson jälkeen leimasi epävarmuus, vaikka lain mukaan kuntouttavan työtoiminnan pitäisi jossain vaiheessa viedä kohti työelämää.

Tutkimuksen mukaan kuntouttava työtoiminta parantaa pitkäaikaistyöttömien arjessa selviytymistä ja jarruttaa syrjäytymistä. Asiakkaat viihtyvät kohtuullisen hyvin työtoiminnassa ja valtaosa asiakkaista oli sitä mieltä, että kuntouttava työtoiminta oli heidän kannaltaan hyvä ratkaisu. Toimintatapaikan yhteisöön kuulumisen tuo vaihtelua pitkäaikaistyöttömän tilanteeseen, uusia sosiaalisia suhteita ja osallistumisen kokemuksia.

¹⁶⁶ *Ala-Kauhaluoma ym. 2004, 4, 106.*

¹⁶⁷ *Ala-Kauhaluoma ym. 2004, 4–5.*

¹⁶⁸ *Ala-Kauhaluoma ym. 2004, 5.*

¹⁶⁹ *Karjalainen & Karjalainen 2010.*

Mukavaa tekemistä yhdessä, mikä ei useinkaan riitä nopeaan työllistymiseen

Tarkastuksen yhteydessä tehdyissä haastatteluissa kuntouttavaan työtoimintaan suhtauduttiin pääosin myönteisesti ja sillä nähtiin olevan myönteisiä vaikutuksia asiakkaiden elämäntilanteen hallintaan. Kuntouttavan työtoiminnan hyvinä puolina mainittiin erityisesti seuraavat asiat:

- Asiakkaat eivät yleensä kieltäydy kuntouttavasta työtoiminnasta, vaan useimmat osallistuvat toimintaan mielellään.
- Tarjoaa monessa tapauksessa mielekästä tekemistä.
- Tapahtuu työmarkkinoilla, tavallisissa työpaikoissa. Hyödyllinen myös monille työpaikoilla, jotka ovat tyytyväisiä "lisätyövoimasta".
- Oli ennen lainmuutosta hyvä ja riskitön tapa testata pitkäaikaistyöttömän tosiasiallista työkykyä.
- Matalan kynnyksen toimintaa: osa pitkäaikaistyöttömistä ei pysty kokopäivätyöhön mutta kylläkin kahteen tai kolmeen päivään viikossa.
- Auttaa asiakkaan tilanteen selvittämisessä. Tarjoaa vaihtoehdon, silloin kun ei ole muutakaan (esim. kun harjoittelumahdollisuudet on käytetty loppuun).
- Ilman tämäntyyppistä instrumenttia nämä ihmiset eivät tulisi autetuiksi.

Ongelmiksi ovat osoittautuneet erityisesti seuraavat asiat:

- Jää usein liian myöhäiseen vaiheeseen.
- Lain toimeenpano ontuu. Aktivointisuunnitelmia ei aina laadita määräajassa tai laaditaan vain muotoseikat täyttäen. Eri viranomaisia ja asiakasta on vaikea saada yhtä aikaa paikalle mm. resurssipulan vuoksi.
- Kuntouttavaa työtoimintaa pitäisi kehittää sisällöllisesti. Millainen toiminta auttaa oikeasti kuntoutumaan?
- Kuntouttavan työtoiminnan järjestäminen vaihtelee kunnittain. Ei ole välttämättä kuntoutuksen ammattilaisia töissä.
- Riski, että kuntouttava työtoiminta korvaa joissakin tapauksissa työsuhteisia työpaikkoja (esim. keittiö- ja siivoustyöt).
- Joskus liiankin pitävä perälauta: asiakkaat juuttuvat kuntouttavaan työtoimintaan eivätkä pääse etenemään oikeaan työelämään.

Haastateltujen joukossa herätti huolta se, miten velvoittavuuden 25 vuoden ikärajan poistaminen vaikuttaa toiminnan järjestämiseen. Asiakasmäärän kasvaessa kuntien haasteena on löytää riittävästi mielekkäitä kuntouttavan työtoiminnan toteutuspaikkoja.

Ikärajan poisto tarkoittaa myös sitä, että 25 vuotta täyttäneen henkilön kieltäytyessä kuntouttavasta työtoiminnasta tai keskeyttäessä sen ilman pätevää syytä hänelle asetetaan korvaukseton määräaika tai työssäolovel-

voite, kuten tähän asti on toimittu alle 25-vuotiaiden kohdalla.¹⁷⁰ Henkilöllä ei ole oikeutta työmarkkinatukeen 60 päivän ajalta kieltäytymisestä tai keskeyttämisestä lukien.

Myös kuntouttavaan työtoimintaan osallistuvien poissaoloja on alettu kontrolloida tarkemmin, minkä pelättiin johtavan keskeyttämisten lisääntymiseen ja kaikkein huonokuntoisimpien kuntoutujien syrjäytymiseen. Aikaisemmin kuntouttavan työtoiminnan hyvänä puolena pidettiin juuri sitä, että se mahdollistaa työttömien työkyvyn testaamisen tarvitsematta pelätä asiakkaalle mahdollisesti koituvia sanktioita, jos hän keskeyttää toiminnan.

Kuntouttavaa työtoimintaa ei saa hankkia yritykseltä. Tarkastuksen yhteydessä tehdyissä haastatteluissa kuntouttavan työtoiminnan järjestäminen yrityksissä sai melko vähän kannatusta; riskinä pidettiin sitä, että työnantaja voisi työvoimaa tarvitessaan teettää työtehtävät kuntouttavaan työtoimintaan osallistuvilla. Hyvänä puolena pidettiin sitä, että yhteydet oikeaan yritysmaailmaan paranisivat ja ihmiset saisivat mahdollisuuksia pehmeämmällä tavalla siirtyä yrityksiin harjoittelemaan tukihenkilöiden ja erilaisten tukitoimien avulla.¹⁷¹ Moni haastateltu toivoi, että kuntouttavaa työtoimintaa voitaisiin järjestää sosiaalisissa yrityksissä.

3.7.6 Väilyömarkkinat

Hallitusohjelmassa väilyömarkkinat on ollut yksi työvoimapolitiikan kehittämisen kohteista. Väilyömarkkinat on eräänlainen yläkäsite, joka kytkeytyy avointen työmarkkinoiden ja työttömyyden väliselle harmaalle alueelle.¹⁷² Väilyömarkkinat voidaan liittää laajempaan eurooppalaiseen keskusteluun niin sanotuista siirtymistä työmarkkinoilla¹⁷³ ja joustoturvasta.

Suomessa keskustelu väilyömarkkinoista on ollut melko jäsentymätöntä; on muun muassa sanottu, että väilyömarkkinat on yritys ratkaista pitkäaikaistyöttömyyden ongelmaa uudella nimellä, mutta vanhoilla keinoilla. Kriitikoiden mukaan väilyömarkkinat näyttäytyvät pikemminkin palvelujen tarjoajien *palvelumarkkinoina* työmarkkinoiden sijaan: yksilön

¹⁷⁰ Sanktiot eivät edelleenkään koske työttömyyspäivärahan saajia iästä riippumatta.

¹⁷¹ Ks. myös Kuntaliitto 2009.

¹⁷² von Hertzen-Oosi Nina ym. 2010.

¹⁷³ Siirtymätyömarkkinoiden (*transitional labour markets*) käsitettä on pidetty vähemmän leimaavana kuin väilyömarkkinat-käsitettä.

näkökulmasta tällaiset palvelumarkkinat merkitsevät työvoimapolitiikan ja sosiaalipolitiikan toimenpiteissä eli palveluissa olemista.¹⁷⁴

Työ- ja elinkeinohallinnossa välityömarkkinoilla tarkoitetaan työttömille tarjottavia määräaikaista työmahdollisuuksia joko palkkatuetussa työsuhteessa tai ilman työsuhdetta työmarkkinatoimenpiteinä. Olennaisiin ero välityömarkkinoilla tarjolla olevan työn ja normaalityömarkkinoilla tarjolla olevan palkkatuetun työn ja työmarkkinatoimenpiteiden välillä on se, ettei välityömarkkinoiden työpaikkaa tai työmahdollisuutta olisi olemassa ilman yhteiskunnan taloudellista tukea. Vastineeksi taloudellisesta tuesta yhteiskunta odottaa, että työntekijälle tai työmarkkinatoimenpiteeseen osallistuvalla tarjotaan normaalityömarkkinoita enemmän työnohjausta ja tukea.¹⁷⁵

Seuraavassa välityömarkkinoilla viitataan erityisesti kolmannen sektorin eli yhdistysten ja säätiöiden työttömille tarjoamiin palveluihin ja työtilaisuuksiin. Vuonna 2008 yhdistyksissä ja muissa yhteisöissä aloitti palkkatuetun työn noin 14 000 henkilöä, joista noin 11 400 oli henkilöitä, joiden työllistämiseen voitiin maksaa korkeinta korotettua palkkatukea. Työllistämismäärä suunnattiin järjestötyöllistämisen kuluihin 99,2 miljoonaa euroa ja työllisyyspoliittista avustusta sidottiin järjestöjen ja säätiöiden hankkeisiin noin 21,7 miljoonaa euroa.¹⁷⁶

Kolmannen sektorin toimijoilla voidaan erottaa kolme erilaista roolia työllistämispalveluiden tarjoajana. Ne voivat keskittyä 1) palvelutuotantoon, jolla on samalla työllisyysvaikutuksia, 2) työllistymisen aktiiviseen tukemiseen ja ohjaukseen, tai 3) työ- ja toimintakyvyn nostamiseen eli kuntoutukseen. Organisaation omaksumalla ja toteuttamalla roolilla on suuri merkitys sille, minkälaisia vaikutuksia voidaan odottaa syntyvän. Tehdyssä selvityksessä yhtenä ongelmana pidettiin sitä, että kohtalaisen suuri osa välityömarkkinoilla toimivista kolmannen sektorin organisaatioista ei tarjoa asiakkailleen minkäänlaisia tuki- tai neuvontapalveluita.¹⁷⁷

¹⁷⁴ Ks. Suikkanen 2009, 37–38. Välityömarkkinoista on myös todettu: "Työttömyyden ja työtä vailla olemisen problematiikka ei ratkea nimeämällä työelämän marginaalissa tapahtuva ikuinen kuntoutus ja valmentautuminen sekä kroonisesti akuutti toimeentuloasiakkuus välityömarkkinoiksi" (Ollikainen 2008, 19).

¹⁷⁵ Työ- ja elinkeinoministeriö 2011a.

¹⁷⁶ von Hertzen-Oosi ym. 2010, 12, 60.

¹⁷⁷ von Hertzen-Oosi ym. 2010.

Tarkastuksessa haastateltujen tahojen näkemykset kolmannen sektorin roolista pitkään työttömänä olleiden auttamisessa jakautuivat: TE-hallinnon virkailijat arvioivat järjestöjen roolia melko kriittisesti tuomalla esiin myös joitakin ongelmakohtia, kuten järjestöjen erillisen ja etäisen roolin työmarkkinoista. Kritiikistä huolimatta sosiaalista työllistämistä pidettiin tarpeellisena ja kolmannen sektorin valtiota ja kuntia täydentävää roolia merkityksellisenä. Välytyömarkkinoilla toimivat tahot taas näkivät, että järjestöt pystyvät viranomaisia paremmin rakentamaan asiakkaisiin luottamuksellisen suhteen ja auttamaan asiakasta hänen ongelmissaan. Monet haastatellut näkivät kolmannen sektorin hyödyntämisessä ja tukemisessa parantamisen varaa.

Kolmas sektori pystyy tarjoamaan työllistymistä edistäviä ja työelämävalmiuksia parantavia palveluita hyvin erilaisille asiakkaille erilaisissa olosuhteissa. Kolmas sektori tarjoaa ns. pehmeitä työpaikkoja, joissa keskeistä ei niinkään ole työn kannattavuus vaan työn tekemisen kokeminen tärkeäksi. Välytyömarkkinoiden ja sosiaalisen työllistämisen vahvuutena nostettiin esiin erityisesti seuraavat asiat:

- Viranomaisen on vaikea päästä yhtä lähelle asiakasta. Mahdollistaa sellaisten asiakkaan henkilökohtaisten asioiden selvittelyn, jotka ovat tärkeä osa yksilön koko elämäntilannetta ja vaikuttavat osaltaan motivaatioon. Todelliset työllistymisen esteet löytyvät.
- Järjestötyönantajat ovat usein pitkämielisiä ja joustavia työttömien auttamisessa. Pystyvät tekemään asioita toisin.
- Tiivis, organisaatioiden sisäinen yhteisöllisyys. Rinnalla on vertaistuki.
- Hyviä, riskittömiä paikkoja kokeilla työnteon onnistumista.
- Työnteon lomaan voi sijoittaa muita kuntoutumista tukevia palveluja.
- Opettaa vastuullisuuteen. Työn tekeminen koetaan mielekkääksi.
- Työ on oikeaa työnteoa, ei työnteon imitointia.

Heikkoutena pidettiin seuraavia asioita:

- Tapahtuu usein erillisissä yksiköissä – ei työmarkkinoilla.
- Vähän työnantajayhteistyötä.
- Laatu vaihtelee.
- Kestävien ratkaisujen on rakentaminen toistaiseksi auki.
- Seurannassa ja raportoinnissa on puutteita, vaikka vaikutusten arviointia on pyritty kehittämään.

Lisäksi palveluntuottajien näkökulmasta ongelmana on muun muassa:

- Rahoituksen sirpaleisuus ja koko järjestelmän tilkkutäkkimäisyys.

- Rahoituksen tiukka ohjeistus tiettyyn tarkoitukseen vaikeuttaa toiminnan järkevää suunnittelua ja toteuttamista (esim. milloin voidaan tehdä työvalmennusta ja milloin yksilövalmennusta, kuka saa tehdä mitä työtä ja millä rahalla).
- Onnistunut valmennustoiminta vie aikaa ja voimavaroja, kun taas rahoittajat haluavat tuloksia nopeasti.

Vaikutuksista tarvittaisiin enemmän tietoa

Välityömarkkinoiden tarkoituksena on toimia ensisijaisesti väylänä avoimille työmarkkinoille. Ongelmana on kuitenkin ollut se, ettei välityömarkkinoilla hankitulle työkokemukselle usein ole käyttöä avoimilla työmarkkinoilla: työvoimahallinnon seurannan mukaan niille työllistyy vain noin 10 % toimenpiteisiin osallistuneista. Yksilövaikutusten näkökulmasta kolmannen sektorin tarjoamat työtilaisuudet ja palvelut luovat lähinnä edellytyksiä työllistymiselle pidemmällä aikavälillä. Tuore tutkimus tukee aiempia havaintoja siitä, etteivät toimenpiteet välttämättä kohdistu oikein, koska ne eivät tarjoa juuri hakijalle oikeanlaista työkokemusta tai juuri häntä tukevia toimenpiteitä. Esimerkiksi henkilö, joka todellisuudessa tarvitsee kuntoutusta ollakseen edes työkykyinen, ei välttämättä hyödy palkkatukijaksosta, vaan tarvitsisi muita palveluita.¹⁷⁸

Yhtenä syynä huonoihin työllisyystuloksiin on esitetty sitä, että osallistujien valmiudet ovat usein heikot. Työllistämisyksiköiden työt ja toimitilat eivät myöskään välttämättä enää vastaa työmarkkinoiden töitä (esim. käsi- ja taidealan työt) tai vastaavia työpaikkoja ei juuri ole avoimilla työmarkkinoilla (kierrätys). Tosin kohtalaisen merkittävä osa työtehtävistä suuntautuu työvoimapulasta kärsiville aloille, kuten hoiva-alalle ja siivous- ja kiinteistöhuoltoon.

Tehdyssä selvityksessä palvelutoiminnalla nähtiin olevan laajempaa yhteiskunnallista merkittävyyttä: ilman tukityöllistettyä työvoimaa palveluita ei nykyisessä laajuudessaan pystyttäisi toteuttamaan. Välityömarkkinoilla tehtävä työ lisää palvelutarjontaa, erityisesti vanhusten ja lasten palveluita. Kolmannen sektorin kunnille tuottamat palvelut täydentävät ja paikkaavat julkisen palvelutuotannon aukkoja. Selvityksessä toimenpiteiden arvioitiin myös ehkäisevän syrjäytymistä.¹⁷⁹

Toisaalta myös palkkatukityöllistetyillä on suuri merkitys joillekin organisaatioille, jotka eivät ilman palkkatukityöllistettyjä pystyisi tuotta-

¹⁷⁸ Von Hertzen-Oosi ym. 2010, 41.

¹⁷⁹ Tarkastelu perustui haastattelu- ja kyselyaineistoon. Von Hertzen-Oosi ym. 2010, 49–54.

maan palveluitaan nykyisessä laajuudessaan. Tähän sisältyy myös riski siitä, että palkkatukijaksoja hyödynnetään lähinnä organisaation toiminnan ylläpitämiseen.

Kolmannen sektorin mahdollisuudet työllistää pitkäaikaistyöttömiä ja vaikeasti työllistettäviä heikkenivät jossain määrin, kun EU:n ns. de minimis -sääntöä alettiin soveltaa tukityöllistämiseen 1.7.2010 alkaen. Sääntö rajoittaa elinkeinotoimintaa harjoittavan, esim. työpajan, yhdistyksen tai säätiön, julkisen tuen määrän kolmen vuoden aikana 200 000 euroon. Vaihtoehtoisesti toimija voisi hankkia puolet toiminnan kokonaiskustannuksista elinkeinotoiminnalla. Aikaisemmin toimijat pystyivät rahoittamaan toimintansa kokonaan tukirahoilla.

On myös oltu huolestuneita välityömarkkinoiden kehittämisestä eriytyneenä, suljettuna palvelujärjestelmänä, joka pikemminkin vähentää ihmisten työelämään osallistumista ja osallisuutta kuin tukee heidän työhön sijoittumistaan. Monilla kolmannen sektorin toimijoilla on vain vähän yritysysteistyötä. Usein palveluiden toteuttamisen sisällöt ja kokonaisuuden idea ovat liian kaukana yrittäjien tarpeista ja rekrytoitumisen käytännöistä.¹⁸⁰

Toisaalta myös yritysten suhtautuminen välityömarkkinoihin on kohtalaisen varauksellista. Parhaimmillaan välityömarkkinat voisivat profiloitua valtakunnallisesti yritysten yhteistyökumppaneiksi esimerkiksi sesonkiaikoina, yritysten b- ja c-kategorioiden tuotteiden alihankkijoina tms.¹⁸¹

Työ- ja elinkeinoministeriössä oli tarkastusta tehtäessä käynnissä välityömarkkinoiden tuloksia selvittävän seurantajärjestelmän pilotointi kolmessa TE-toimistossa. Järjestelmän avulla on tarkoitus tuottaa tietoa siitä, ovatko palkkatuettuun työhön osallistuneiden työelämävalmiudet ja osaminen parantuneet tukityöjakson aikana. Tarkoitus on, että jatkossa TE-toimistot käyttävät saatua tietoa asiakkaan jatkotyöllistämisen suunnittelussa ja palveluiden tuottajien keskinäisessä vertailussa.¹⁸²

Pitkäkestoisia tuettuja työmahdollisuuksia ei ole

Tällä hetkellä työttöminä työnhakijoina on henkilöitä, joilla ei ole edellytyksiä sijoittua avoimille työmarkkinoille eikä eläkkeelle. Osa pystyisi kuitenkin tekemään sellaista työtä, jossa työ- ja toimintakyvyn rajoitteet

¹⁸⁰ Suikkanen 2009, 10–17, 25, 29–31.

¹⁸¹ von Hertzen-Oosi ym. 2010, 62, 67.

¹⁸² Joissakin meneillään olevissa kehittämishankkeissa on käytössä sosiaalisen tilinpidon järjestelmä.

on otettu huomioon. Pitkäkestoisten tuettujen työmahdollisuuksien tarve nousi esiin myös tarkastuksen yhteydessä tehdyissä haastatteluissa.

Työhallinnon toimenpiteitä ei ole ajateltu pysyviksi tai edes pitkäaikaisiksi, vaan niiden odotetaan johtavan työttömän työllistymiseen. Monet tarkastuksessa haastatellut tahot olivat sitä mieltä, että tarvitaan myös pitkäaikaisia, jopa pysyviä, toimia. Kyseeseen voisi tulla välityömarkkinoiden toimenpide, josta ei odotetakaan etenemistä avoimille työmarkkinoille, mutta se olisi mahdollista. Haastatteluissa korostettiin, että toimenpiteellä tulisi olla kytkentä työ- ja elinkeinohallintoon, jotta suuntautuneisuus työelämään ei kokonaan häviäisi.

Sosiaalisten yritysten merkitys on jäänyt vähäiseksi

Sosiaalisen yrityksen henkilöstöstä vähintään 30 prosenttia on oltava vajaakuntoisia tai vajaakuntoisia ja pitkäaikaistyöttömiä. Sosiaaliselle yritykselle voidaan myöntää palkkatukea vajaakuntoisen ja pitkäaikaistyöttömän työllistämiseen pidemmäksi ajaksi kuin muille yrityksille.¹⁸³

Kun sosiaalisia yrityksiä koskeva laki säädettiin vuonna 2004, siihen kohdistettiin suuria odotuksia pitkäaikaistyöttömien ja vajaakuntoisten työllistämiseksi. Laki ei ole kuitenkaan toiminut odotetulla tavalla: sosiaalisten yritysten rekisteriin on ollut vähän hakijoita¹⁸⁴ ja suurin osa rekisteröityneistä yrityksistä on pieniä työllistäen 1–3 henkilöä. Työllisyysvaikutukset ovat olleet vähäiset: vuoden 2008 lopussa sosiaaliset yritykset työllistivät arviolta noin 770 henkilöä.¹⁸⁵

Monissa EU-maissa sosiaaliset ja yhteiskunnalliset yritykset¹⁸⁶ ovat tärkeä osa julkista sosiaali- ja työllisyyspolitiikkaa. Sosiaaliset yritykset voidaan nähdä osana laajempaa yhteiskunnallisten yritysten viitekehystä. Tarkastusta tehtäessä työ- ja elinkeinoministeriössä oli meneillään sosiaalisia ja yhteiskunnallisia yrityksiä koskeva kehittämishanke, jossa mietittiin muun muassa sosiaalisten yritysten toimintamallin uudistamista.¹⁸⁷

Sosiaalisten yritysten vähäinen merkitys tuli esiin myös tarkastuksen yhteydessä tehdyissä haastatteluissa, joissa kiinnitettiin huomiota siihen, että

¹⁸³ Laki sosiaalisista yrityksistä 1353/2003.

¹⁸⁴ Syyskuussa 2010 työ- ja elinkeinoministeriön sosiaalisten yritysten rekisterissä oli 153 sosiaalista yritystä.

¹⁸⁵ Työ- ja elinkeinoministeriö 2009b, 65.

¹⁸⁶ Yhteiskunnallinen yritys toimii liiketoiminnallisin periaattein, mutta sen olemassaolon tavoitteet ovat yhteiskunnallisia. Työ- ja elinkeinoministeriön hankkeessa selvitetään yhteiskunnallisen yrityksen käyttökelpoisuutta muun muassa hoito- ja hoivapalvelujen kehittämisessä.

¹⁸⁷ Pöyhönen ym. 2010.

suuri osa sosiaalisista yrityksistä on synnytetty projektien ja hankkeiden avulla. Projektien päätyttyä sosiaaliset yritykset ovat olleet omillaan saamatta mistään neuvontaa ja tukea. Nykyistä säännöstöä pidettiin liian raajaavana ja hankalana.

OECD on Suomea koskevassa tutkimuksessaan nähnyt sosiaalisten yritysten toimintamallilla monia etuja verrattuna esimerkiksi melko kaavamaisiin yksityisen sektorin palkkatukiin. Tarkastuksessa ei arvioitu tarkemmin sosiaalisten yritysten merkitystä pitkäaikaistyöttömien työllistämässä ministeriön meneillään olevan kehittämishankkeen ja sosiaalisten yritysten tähänastisen vähäisen merkityksen vuoksi.

3.7.7 Yritysten rooli

Työllistymispalveluissa ja -toimenpiteissä huomio on usein keskittynyt työvoiman tarjontanäkökulmaan, vaikka myös kysyntänäkökulman huomioon ottaminen on erityisesti pitkäaikaistyöttömien kohdalla tärkeää. Pitkäaikaistyöttömien työllistymisen yhtenä ongelmana on yleisesti pidetty sopivien työpaikkojen puutetta.

Aktiivista työvoimapolitiikkaa yksityisen sektorin liikeyritysten eli työvoiman kysynnän näkökulmasta on tarkasteltu Luukkosen, Korkeamäen ja Kyyrän (2005) tutkimuksessa. Tutkimuksessa selvitettiin, millaiset yritykset rekrytoivat työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin osallistuneita, millaisia tarpeita rekrytoidut täyttävät ja millaisiin työsuhteisiin he päätyvät. Tutkimuksen mukaan yritykset eivät rekrytoi kovin paljon työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin osallistuneita työttömiä. Pienet yritykset ovat rekrytoijina suuria yrityksiä aktiivisempia. Kaiken kaikkiaan yritysten rekrytointikäyttäytyminen on eriytynyttä. Tutkimuksen tulokset viittaavat siihen, että aktiivisella työvoimapolitiikalla on merkitystä myös työvoiman kysynnälle eli yrityksille.

Työvoimapolitiikassa on jo pidemmän aikaa korostettu työnantajien ja työllistymistä tukevien palvelujen kumppanuuteen perustuvan yhteistyön merkitystä ja työnantajayhteistyön kehittämistä. Työnantaja voi ottaa henkilön palkkatukityöhön, työkokeiluun, työharjoitteluun, työelämävalmennukseen, työssäoppimisjaksolle tai oppisopimuskoulutukseen. Voimavaroja on suunnattu aikaisempaa enemmän yritysten kanssa tehtävään yhteistyöhön. Työllistyminen on todettu tuloksellisemmaksi, kun koulutus tai tukityöllistäminen tapahtuu yrityksissä.¹⁸⁸

¹⁸⁸ Aktiivitoimien tehokkuus yleensä paranee, jos ne toteutetaan yhteistyössä työnantajien kanssa ja siten osana todellista työelämää (Ks. Asplund 2009, 91).

Myös tarkastuksen yhteydessä tehdyissä haastatteluissa tuli esiin se, että työelämäyhteistyön ja työnantajayhteyksien kehittäminen ja tiivistäminen ovat olleet huomion kohteena niin työvoimapolitiikassa yleisemmin kuin erilaisissa kehittämishankkeissakin¹⁸⁹. Esimerkkinä mainittiin työvalmennustoiminnan kehittäminen sellaiseksi, että se tähtäisi suoraan avoimille työmarkkinoille työllistymiseen. Toisaalta työnantajayhteistyön kehittämisessä nähtiin vielä yleisesti parantamisen varaa. Tutkijan kommentti kuvaa tilannetta: ”Nykyisissä palveluissa kierrellään ja kaarrellaan varsinaista ydinjuttua eli kontaktia työpaikoille. (Uudessa) työvalmennusmallissa herätellään kysyntänäkökulmaa: mennään sinne työpaikalle kyselymään sopivia työtehtäviä... Miten ihmeessä voi työllistyä jos ei lähellekään työpaikkaa pääse?”

Kumppanuutta korostavassa yhteistyössä työllistymisen tukipalvelun rooli on aikaisempaa aktiivisempi työnantajan suuntaan. Tavoitteena on huolehtia suoraan työllistymisestä tavallisille työpaikoille, eikä niinkään työ- ja toimintakyvyn ylläpitämisestä. Tällaista työskentelytapaa on kehitetty lähinnä palvelujen kehittämishankkeissa erillisen projektirahoituksen turvin. Uuden työotteen siirtyminen julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin palveluntarjoajien toimintaan on tutkimuksen mukaan tapahtunut melko hitaasti, vaikka palvelurakenne ja säädökset tukevatkin toiminnan toteuttamista.¹⁹⁰

Työnantajien asenteet ja kokemukset pitkäaikaistyöttömien työllistämisestä

Tarkastusta tehtäessä ei ollut juuri käytettävissä systemaattisesti kerättyä ja ajankohtaista tutkimustietoa siitä, mitä tekijöitä työnantajat itse pitävät keskeisinä pitkäaikaistyöttömien työllistämässä. Olemassa oleva tieto perustuu enimmäkseen kehittämishankekohtaisiin ns. hyvien käytäntöjen kuvailuihin, joissa on selvitetty onnistuneita työllistämiskäytäntöjä mutta vain osin työnantajien näkökulmasta. Työnantajien asenteita vaikeassa työmarkkina-asemassa olevia työnhakijoita kohtaan on jossain määrin

¹⁸⁹ Yksi tällainen hanke on ollut Yritysten kehitys-, osaamis- ja työvoimatarvetiedustelu (KOTTI) -kehittämishankkeita, jonka tavoitteena on rakentaa alueellisen työmarkkinainformaation haltuunottamisen ja ennakoinnin valtakunnallinen toimintamalli. Kattavalla yritysten tarpeiden selvittämisellä uskotaan löytyvän uusia työpaikkoja ja saatavan liikkeelle erilaisia koulutus- ja kehittämishankkeita. Yritysharava-kyselyllä saadaan tietoa muun muassa yritysten rekrytointitarpeista, työvoiman osaamisen kehittämistarpeista ja erityisryhmien, kuten pitkäaikaistyöttömien, rekrytointimahdollisuuksista.

¹⁹⁰ Ks. Ala-Kauhahuoma & Härkäpää 2006, 26.

selvitetty. Sitä vastoin tietoa ei juuri ole työnantajien kokemuksista vaikeasti työllistyvien työllistämisestä tai odotuksista työllistymistä tukevilta palveluilta tai muilta tukimuodoilta.

Ala-Kauhaluoman ja Härkäpään (2006) tutkimuksessa tehdyn kyselyn mukaan yrittäjien valmiudet palkata pitkäaikaistyöttömiä olivat hyvät, mutta työllistämisen ehtona oli, että työsopimukseen liittyvää riskiä alennettaisiin esimerkiksi alentamalla yksilöperusteista irtisanomissuojaa tai mahdollisuutena palkata pitkäaikaistyötön yritykseen vuokratyövoimana. Tutkimuksen mukaan heikoimmassa työmarkkina-asemassa olevien työnhakijoiden työllistämässä työnantajat pitivät ongelmallisimpina seikkoina kolmea asiaa:

1. työntekijät vaativat enemmän aikaa työtehtävien suorittamiseen kuin muut työntekijät
2. työnantajan on vaikea arvioida työnhakijan pätevyyttä
3. työnantajalle ei ole tarjolla riittävästi ohjausta, tukea ja neuvontaa työllistämiseen liittyvissä asioissa.¹⁹¹

Tutkimuksen mukaan useat yksityiset palveluyritykset työllistävät myös heikoimmassa työmarkkina-asemassa olevia työnhakijoita ja ovat melko tyytyväisiä käyttämiinsä julkisiin työllistämispalveluihin. Kun yrityksellä oli kokemusta työllistämisestä, arviot muun muassa työntekijän työssä suoriutumisesta, erityisjärjestelyjen tarpeesta ja työkyvyttömyyden riskistä olivat myönteisempiä kuin kokemusta vailla olevilla yrityksillä.

Työnantajilla ei usein ole riittävästi tietoa työllistämispalveluista tai taloudellisista kannustimista. Tutkimuksessa esitetyn arvion mukaan palvelusektorilla on potentiaalia myös heikoimmassa työmarkkina-asemassa olevien ryhmien työllistämiseksi. Itsestään selvää tämä ei kuitenkaan ole. Yritykset ja vaikeasti työllistyvät työnhakijatkään eivät ole yhtenäinen ryhmä.¹⁹²

Mikko Kesän (2009) Kaakkois-Suomen alueella tekemässä selvityksessä yritystyönantajat nimesivät tekijöitä, jotka lisäisivät halukkuutta palkata vaikeasti työllistettäviä henkilöitä. Työntekijän tärkeimpinä ominaisuuksina pidettiin työmotivaatiota, halukkuutta ja kykyä oppia uutta. Myös koulutuksella ja työkokemuksella oli merkitystä.¹⁹³

Tässä tarkastuksessa tehdyt havainnot ovat samansuuntaisia näiden aiempien tutkimustulosten kanssa. Ensisijaisesti työmarkkinoilla on tarve palkata koulutettua työvoimaa ja työnantajat ovat kiinnostuneita osaavien,

¹⁹¹ *Ala-Kauhaluoma & Härkäpää 2006.*

¹⁹² *Ala-Kauhaluoma & Härkäpää 2006, 73–75.*

¹⁹³ *Kesä 2009.*

motivoituneiden ja tuottavien työntekijöiden saatavuudesta. Tärkeänä pidettiin sitä, että työnantajalle on järjestetty tarvittava tuki ja neuvonta mahdollisia ongelmatilanteita varten. Nyt työnantaja ei välttämättä tiedä, mitä tehdä ja kenen puoleen kääntyä työpaikan ongelmatilanteissa. Esimerkiksi kolmannella sektorilla toimivat työvalmentajat voivat toimia tukihenkilöinä työpaikoilla.

Työllistävän yrityksen riskiä on pyritty pienentämään muun muassa valtakunnallisella työpankkikokeilulla. Työpankkien avulla pyritään työllistämään vaikeassa työmarkkina-asemassa olevia henkilöitä. Kokeilu alkoi helmikuussa 2009, jolloin mukana oli seitsemän alueellista työpankkia. Vuonna 2010 kokeilu jatkettiin neljän työpankin kanssa. Työpankki edelleensijoittaa työntekijöitä avointen työmarkkinoiden työnantajille. Työntekijät ovat työsuhteessa työpankkiin, joka vuokraa työntekijöitä yrityksille ja yhteisöille. Kun työntekijällä ei ole töitä, hän voi saada koulutusta tai valmennusta.¹⁹⁴ Toistaiseksi työpankkitoiminta on ollut hyvin pienimuotoista. Sosiaali- ja terveysministeriö on jatkanut työpankkikokeilua vielä vuodeksi 2011.

Ala-Kauhaluoman ja Härkähään (2006) tutkimuksen mukaan työnantajien toiveet vaikeasti työllistyvän henkilön työllistämiseen liittyvästä tuesta kohdistuvat toisaalta tarjolla oleviin palveluihin ja työsopimuksen joustoihin, toisaalta erilaisiin taloudellisiin kannustimiin.¹⁹⁵ Työsopimuksen joustoista eniten kannatusta työllistämisen näkökulmasta saivat yksilöperusteisen irtisanomissuojan alentaminen sekä määräaikaisen työsopimuksen solmiminen ilman perusteltua syytä. Työvoimapolitiisiin toimenpiteisiin liittyvistä ehdotuksista eniten työllistämisen todennäköisyyttä vastaajien mukaan lisäisivät työllistämistuen ulottaminen myös määräaikaisiin työsuhteisiin sekä työkokeilujen ja työharjoittelun lisääminen ja työllistämistuen räätälöinti.

Tarkastusvirasto sai tarkastusta varten käyttöönsä Elinkeinoelämän keskusliiton keräämän pienimuotoisen kyselyaineiston eräiden yritysten työllistämishalukkuudesta ja -kokemuksista pitkäaikaistyöttömien työllistämisestä. Tämän aineiston tulokset ovat samansuuntaiset edellä kuvattujen tutkimustulosten kanssa: matalan kynnyksen työpaikkoja voitaisiin saada lisää työpaikkasopimisella ja kevyemmällä irtisanomisajoilla. Myös koe-

¹⁹⁴ www.stm.fi/vireilla/kehittamisohjelmat_ja_hankkeet/sata/tyopankkikokeilu, 16.9.2010.

¹⁹⁵ *Taloudellisista kannustimista on työllistämistuen lisäksi ollut käytössä työnantajille annettava matalapalkkatuki, jonka työllisyysvaikutukset ovat tehdyn tutkimuksen mukaan olleet myönteisiä mutta pieniä. Matalapalkkatuesta yli kaksi kolmannesta kohdistuu julkiselle sektorille; yrityksissä yleisin syy tuen käyttämättömyyteen on tietämättömyys tuen olemassaolosta. (Huttunen ym. 2010).*

aikojen pidentämistä toivottiin (esimerkiksi 6 kuukauteen). Erityisesti pienten yritysten rekrytointikynnys ensimmäisen tai toisen työntekijän palkkaamiseen on usein korkea ja irtisanomisen vaikeutta ja kalleutta pelätään. Tämä on rekrytoinnin este – riippumatta siitä, onko tilanne todellisuudessa tämä.

Yrityksillä on pitkäaikaistyöttömien työllistämistä yleensä sekä hyviä että huonoja kokemuksia. Ensimmäiset onnistuneet kokemukset kannustavat jatkamaan työllistämisiä. Erään pitkään työvoimakoulutusta järjestäneen yrityksen mukaan noin kolmasosa täsmäkurssien osallistujista työllistyy yritykseen pidemmäksi aikaa. Työnantajalta ja usein myös työyhteisöltä vaaditaan näissä tilanteissa tietynlaista sietokykyä, pitkämielisyyttä ja joustavuutta. Myös suureen vaihtuvuuteen on varauduttava.

Yhdeksi keinoksi palvelujen tunnettuuden lisäämiseksi ja ennakkoluulojen hälventämiseksi on esitetty yritysten keskinäistä kokemusten ja tiedon vaihtoa, joista on saatu joitakin kokemuksia. Toinen kehittämistä ja paneutumista vaativa alue on työllistämispalvelun ja yritysten välinen yhteistyö. Kumppanuuteen perustuva pitkäjänteinen, tiivis ja konkreettinen yhteistyö edellyttää työllistämispalveluilta kuitenkin uudenlaista työtettä. Työnantaja voi tarvita esimerkiksi varmuuden siitä, että jos rekrytointiin liittyy ongelmia, hän ei ole niitä yksin selvittelemässä. Yhteistyö vaatii kaikilta työllistämispalvelujen tarjoajilta yrityskentän tuntemusta ja aktiivista jalkautumista yrityksiin ja tilannekartoitusta paikan päällä.¹⁹⁶

Sopivien työpaikkojen puute

Syitä rakenteellisen työttömyyden kasvuun on etsitty työn luonteen muuttumisesta teknologisen kehityksen mukana. Tuotannon rakennemuutoksessa uudet alat ovat syrjäyttäneet perinteisiä tuotantoaloja. Suorittavien teollisuustöiden, samoin kuin erilaisten avustavien töiden osuus työmarkkinoilla on vähentynyt samaan aikaan kuin palvelusektorin osuus on lisääntynyt. Yksinkertaisten ja vähän ammattitaitoa vaativien työtehtävien määrän supistuminen on johtanut etenkin heikosti koulutetuille soveltuvien työpaikkojen määrän vähenemiseen. Samalla yritysten tehokkuusvaatimukset ovat kasvaneet.¹⁹⁷

Rakennemuutokset muuttavat työvoiman laatuvaatimuksia: ne taidot ja se osaaminen, jotka ennen laman aiheuttamaa murrosta olivat riittäviä, eivät uudessa tilanteessa enää takaakaan työpaikkaa. Työn asettamat vaati-

¹⁹⁶ *Ala-Kauhaluoma & Härkäpää 2006, 77.*

¹⁹⁷ *Ala-Kauhaluoma & Härkäpää 2006, 49–51; Parpo 2007, 53.*

mukset ja työntekijän kyvyt eivät kohtaa.¹⁹⁸ Tämänkin tarkastuksen yhteydessä tuli esiin se, että avoimia, usein matalamman palkkatason työpaikkoja on jatkuvasti esimerkiksi kiinteistöpalvelualalla, mutta niihin ei löydy työnhakijoita.

Vetoaminen työnantajan sosiaaliseen omatuntoon yritysten yhteiskuntavastuun herättäjänä ei ole Suomessa kovin yleistä. Yksittäisiä esimerkkejä yhteiskuntavastuun toteuttamisesta vaikeasti työllistyvien rekrytointina löytyy kuitenkin Suomestakin.

Melko usein ajatellaan, että yksityinen palvelusektori sopisi luonteensa ja siellä tehtävän työn vaatimusten vuoksi hyvin myös pitkäaikaistyöttömien työllistämiseen. Potentiaalia on nähty erityisesti työvoimavaltaisissa henkilökohtaisissa palveluissa (esim. kaupan ala ja hotelli- ja ravintolala). Useimmat palvelualat ovat työvoimavaltaisia ja muodollinen koulutus ei ole yksityisen sektorin puolella aina yhtä keskeinen rekrytointikriteeri kuin julkisella sektorilla.¹⁹⁹ Tarkastuksessa haastateltujen asiantuntijoiden näkemykset yksityisen palvelusektorin työllistämispotentiaalista olivat kuitenkin varauksellisemmat. Asiakaspalvelutyön asettamat vaatimukset – käytännössä asiakkaiden odotukset ja vaatimukset – voivat olla liian kovat.

Ehkä enemmän työllistämispotentiaalia nähtiinkin julkisissa palveluissa. Hyvinvointipalveluissa on lähivuosina suuri työvoiman tarve. Sopivia työtehtäviä voisi olla esimerkiksi vanhustenhuollossa ja koululaisten iltapäivätoiminnassa. Töihin tarvitaan yleensä koulutus, joka tarjoaa pätevyyden tehtäviin. Lähiavustajia on myös alettu eräin paikoin kouluttaa.

Suomessa tehdään kansainvälisesti vertailtuna poikkeuksellisen vähän osa-aikatyötä. Palveluyhteiskunnassa syntyy tehtäviä, jotka edellyttävät osa-aikaisuutta ja keikkaluonteisuutta, koska asiakkaat eivät ole paikalla kokoaikaisesti eikä palveluja voi tehdä varastoon. Nyky-yhteiskunta tuottaa erilaista lyhytaikaista silpputyötä, jota tekevät pääosin opiskelijat, eivät niinkään työttömät. Työttömän taloudellisen tilanteen ja tulevan työllistymisen kannalta edes silpputyömarkkinoilla olo olisi hyväksi. Lisäksi monella perusturvan varassa olevalla on erilaisia terveysongelmia tai heidän elämäntilanteensa on muuten sellainen, että kokoaikaisen työn tekeminen on vaikeaa. Osa-aikaisen työn tekeminen kannattamattomaksi syrjäyttää heidät kokonaan työmarkkinoilta.²⁰⁰

Suomi on selvästi muita Pohjoismaita huonompi työllistämään osatyökykyistä tai vajaakuntoista työvoimaa. Suomalaista järjestelmää onkin

¹⁹⁸ Kangas 2010, 169.

¹⁹⁹ Ala-Kauhahuoma & Härkäpää 2006, 2–3.

²⁰⁰ Ks. Soinivaara 2009, 23–25.

luonnehdittu ”on/off-luonteiseksi”, jossa ollaan joko kokonaan työelämässä tai kokonaan työelämän ulkopuolella. Osittain tämä johtuu siitä, että ansiotulojen ja tulonsiirtojen yhdistäminen on vaikeaa. Sekä julkisen talouden kannalta että sosiaalisista syistä olisi parempi, että vajaakuntoistenkin työvoima osallistuisi työelämään edes tuettuna. Tämä edellyttäisi asenteen muutosta, jossa ihmisten heikentynyt työkyky hyväksytään ja kaikille annetaan mahdollisuus työskennellä kykyjensä ja mahdollisuuksiensa mukaan.²⁰¹

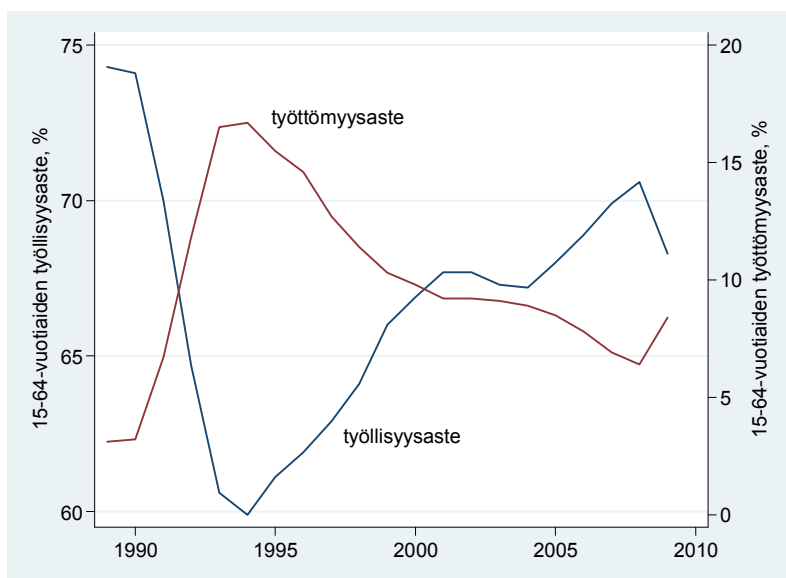
3.8 Toimenpiteiden vaikutus työllisyysasteeseen

Tarkastuksessa asetetuista tarkastuskysymyksistä viimeinen koskee toimenpiteiden mahdollisia vaikutuksia koko kansantalouden tasolla: tukevatko vaikeasti työllistyvien tukitoimet hallituksen pitkän aikavälin tavoitetta nostaa työllisyysaste 75 prosenttiin?

Hallitusohjelmassa pitkän aikavälin työllisyyspoliittisena tavoitteena on siis ollut työllisyysasteen nosto 75 prosenttiin. Tämä tarkoittaisi sitä, että kolme neljäsosaa työikäisistä (15–64-vuotiaista) suomalaisista olisi työssäkäyviä. Työikäisiä oli vuonna 2010 noin 3,5 miljoonaa henkilöä.

Työllisyys- ja työttömyysasteen toteutunut kehitys kahden viime vuosikymmenen aikana on esitetty kuviossa 1. Työttömyysaste lasketaan työttömien suhteellisenä osuutena samanikäisestä työvoimasta. Työvoimaan ei lueta päätoimisia opiskelijoita, eläkeläisiä, varusmiehiä ja muita vastaavia ryhmiä, jotka eivät ole työmarkkinoiden käytettävissä.

²⁰¹ Ks. esim. Hytti 2008, Soininvaara 2010, Kietäväinen ym. 2011.



KUVIO 2. Työllisyysaste ja työttömyysaste 1989–2009. Lähde: tilastokeskus.

Työllisyyspoliittista tavoitetta voidaan pitää kunnianhimoisena, sillä työllisyysaste on viimeksi ollut suurin piirtein tavoitetasolla ennen 1990-luvun alun suurta lamaa eli noin 20 vuotta sitten. Vuonna 2008 alkanut laskusuhdanne käänsi työllisyysasteen pitkään jatkuneen myönteisen kehityksen laskuun.

Pystytäänkö aktiivisella työvoimapolitiikalla, kuten työvoimakoulutuksella ja palkkatuilla, sitten vaikuttamaan kansantalouden työllisyys- tai työttömyysasteeseen? Toisin sanoen millaisia ovat toimenpiteiden makrotason vaikutukset? Tämä on viime kädessä empiirinen kysymys. Calmfors ym. (2002) erittelevät myös talousteorian perusteella odotettuja vaikutuksia, mutta näidenkin osalta yksiselitteiset hypoteesit ovat vähissä.

Esimerkiksi työvoimakoulutus voi lisätä osallistujien rajatuottavuutta, ja muiden tekijöiden pysyessä ennallaan tuottavuuden nousu parantaa työllisyyttä. Mutta tuottavuuden kasvu saattaa myös samalla nostaa osallistujien henkilökohtaista reservaatiopalkkaa (eli minimipalkkaa, jolla työtä otetaan vastaan), mikä puolestaan vähentää työllisyysvaikutuksia. Lopullinen vaikutus työllisyyteen voi siis olla positiivinen tai negatiivinen. Palkkatuella työllistetty henkilö taas saattaa syrjäyttää ilman tukea työtä hakevan henkilön. Toimenpiteiden kokonaisvaikutuksista ei täten voida olla varmoja edes teoriassa.

Aktiivisen työvoimapolitiikan makrovaikutuksia on Suomessa tutkittu melko vähän²⁰². Vaikka toimenpiteisiin osallistumisen vaikutus voi olla yksilötasolla positiivinen, edellä mainitusta syrjäyttämisaikutuksesta on saatu myös empiiristä näyttöä. Lisäksi on ilmeistä, että jotkut toimenpiteeseen osallistujat olisivat työllistyneet ilman osallistumistakin. Näistä sivuvaikutuksista huolimatta useimmissa suomalaisissa tutkimuksissa on arvioitu, että toimenpiteillä voidaan ainakin jossain määrin vähentää makrotason työttömyyttä. Kertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa työ- ja elinkeinoministeriö on korostanut, että aktiivisen työvoimapolitiikan tehtävänä on edistää valikoivasti työmarkkinoiden toimivuutta.

Aktiivisen työvoimapolitiikan vaikutuksia työttömyyteen on kansainvälisesti arvioitu myös maakohtaisilla paneelianeistoilla. OECD-maista on tehty lukuisia tällaisia selvityksiä. Näissä on tavallisesti käytetty selitettävänä tekijänä työttömyys- tai työllisyysastetta ja politiikkamuuttujana työvoimapolitiikkaan käytettyjä resursseja esimerkiksi työtöntä kohti laskettuna. Lisäksi malleihin on sisällytetty erilaisia kontrollimuuttujia, kuten työntekijöiden järjestäytymisaste ja palkkahajonta²⁰³.

Kuten Calmfors ym. (2002) toteavat, näiden tutkimusten luotettavuutta heikentää se, että politiikkamuuttujan ja työttömyyden välillä on kaksisuuntainen yhteys. Kasvava työttömyys johtaa usein poliittiseen paineeseen lisätä työvoimapolitiikkaan käytettyjä resursseja. Täten politiikkamuuttuja on endogeeninen eikä sen kausaalivaikutusta työttömyyteen pystytä luotettavasti eristämään. Muutamissa tutkimuksissa endogeenisuusharhaa on pyritty eri tekniikoin minimoimaan. Näissä tapauksissa tulokset aktiivisen työvoimapolitiikan työllisyysvaikutuksista ovat olleet joko tilastollisesti merkityksettömiä tai jopa negatiivisia.

Pitkään työttömänä olleiden henkilöiden työllistymisen todennäköisyys on ilman interventioita vaatimaton. VTV:n tarkastuskertomuksessa 112/2005 käytetyssä rekisteriaineistossa yli vuoden työttömänä olleista vertailuryhmän henkilöistä 83 prosenttia oli vuoden päästä yhä työttömänä. Jos heidän mahdollisuutensa työllistyä paranevat toimenpiteeseen osallistumisen ansiosta ja jatkotyönhaussa he esimerkiksi syrjäyttävät jonkun helposti työllistyvän henkilön, tätä ei voida pidemmällä aikavälillä pitää kovin suurena vahinkona. Helposti työllistyvä henkilö löytänee kuitenkin töitä ennemmin tai myöhemmin.

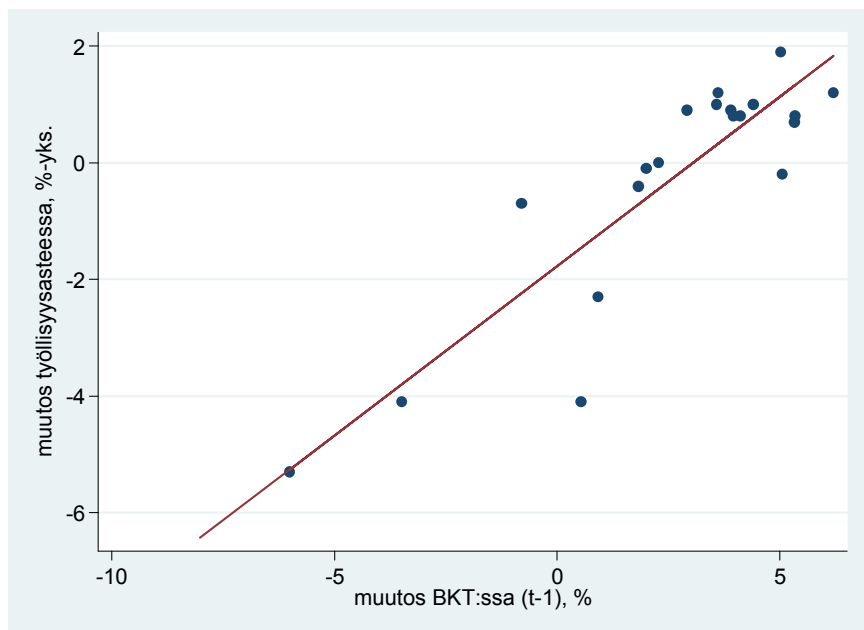
Kroonisesti pitkäaikaistyöttömillä tie avoimille työmarkkinoille on kuitenkin pitkä ja vaatii paljon yhteiskunnan resursseja. Tälle kohderyhmälle suunnattavat toimenpiteet ovatkin enemmän syrjäytymisen vähentämiseen

²⁰² Ks. Heinonen ym. 2004, 154–155.

²⁰³ Ks. esim. Bradley & Stephens 2007.

tähtäävää kuin talouskasvuun vaikuttavaa työllisyyspolitiikkaa. Tämä huomioiden voidaan arvioida, että pitkäaikaistyöttömiin kohdennetun aktiivisen työvoimapolitiikan vaikutukset työllisyysasteeseen ovat todennäköisesti vaatimattomia.

Muutokset työllisyysasteessa riippuvat lähinnä kansantalouden suhdanteesta (kuvio 2). Korkeasuhdanteessa syntyy uusia työpaikkoja ja työllisyys paranee. Työllisyysasteen nousu on kuitenkin hidasta. Yhden prosenttiyksikön lisäys työllisyysasteessa on ajanjaksolla 1990–2009 vaatinut lähes viiden prosentin kasvua bruttokansantuotteessa. 1990-luvun laman jälkeen näin suuria kasvulukuja nähtiin vain vuosina 1997, 1998, 2000 ja 2007.



KUVIO 3. Bruttokansantuotteen viivästetty vuosimuutos ja työllisyysasteen muutos 1990–2009. Lähde: tilastokeskus.

Tarkastuksen tekohetkellä talousennustajat arvioivat, että lähivuosien kasvu tulee olemaan melko tavanomaisella tasolla. Elinkeinoelämän tutkimuslaitoksen, Palkansaajien tutkimuslaitoksen, Pellervon taloustutkimuksen ja valtiovarainministeriön kasvuennusteet vaihtelivat 2,5–4 prosentin välillä. Vuosina 1945–2000 bruttokansantuote asukasta kohti kasvoi kes-

kimäärin 3,2 prosenttia vuodessa. Näillä kasvuluvuilla työllisyysaste saavuttanee 75 prosentin tason vasta hyvin pitkällä ajalla.²⁰⁴

²⁰⁴ *Tässä analyysissä ei ole otettu huomioon eläköitymisen vaikutuksia työvoiman kokoon ja talouskasvun edellytyksiin. Työvoiman supistuminen voi parantaa pitkään työttömänä olleiden työllistymisedellytyksiä.*

4 Tarkastusviraston kannanotot

Tarkastuksessa selvitettiin sitä, edistävätkö pitkäaikaistyöttömille suunnatut toimenpiteet heidän työllistymistään ja onko toimenpiteillä muita hyvinvointia edistäviä ja syrjäytymistä ehkäiseviä vaikutuksia. Työllisyysvaikutuksia arvioitiin tutkimuskirjallisuuden ja haastatteluiden avulla. Syrjäytymisen ehkäisyvaikutuksia arvioitiin lisäksi rekisteriaineiston tilastollisella analyysillä. Siinä selvitettiin, onko toimenpiteillä onnistuttu vähentämään yksinasuvien, toimeentulotukea saavien pitkäaikaistyöttömien toimeentulotuen tarvetta. Toimeentulotuen hakeminen indikoi ainakin jossain määrin henkilön syrjäytymistä yhteiskunnasta.

Tarkastuksessa selvitettiin myös työllisyys- ja hyvinvointivaikutusten syntymisen edellytyksiä. Vaikuttavuuden edellytysten tarkastelulla pyrittiin osoittamaan mahdollisia tukitoimien toteutuksen ongelmakohtia ja syitä vaikutusten vähäisyydelle.

Toimenpiteiden työllisyysvaikutukset ovat usein vähäisiä, mutta niillä on erilaisia hyvinvointivaikutuksia, joiden osoittaminen on kuitenkin vaikeaa

Tarkastuksen perusteella työvoimapolitiittiset toimenpiteet ovat harvoin johtaneet pitkäaikaistyöttömien nopeaan työllistymiseen avoimille työmarkkinoille. Tästä huolimatta toimenpiteisiin osallistuminen edistää ainakin joidenkin pitkään työttömänä olleiden hyvinvointia ja ehkäisee syrjäytymistä, mutta toistaiseksi tästä ei ole ollut vakuuttavaa tieteellistä näyttöä. Tämä johtuu siitä, että syrjäytymistä on hyvin vaikea mitata. Tarkastuksen osana tehdyn tilastollisen analyysin mukaan toimenpiteet vähentävät jossain määrin pitkäaikaistyöttömien toimeentulotuen tarvetta. Toimeentulotuen tarvetta voidaan kuitenkin pitää melko karkeana syrjäytymisen mittarina.

Työvoimapolitiittisten toimenpiteiden työllisyysvaikutuksista on melko paljon tutkimustietoa, mutta toimenpiteiden vaikuttavuudesta juuri pitkäaikaistyöttömien joukossa tiedetään vähemmän. Toistuva osallistuminen toimenpiteisiin on erittäin yleistä, mutta vaikuttavuusarviot koskevat yleensä vain ensimmäiseen toimenpiteeseen osallistumisen vaikuttavuutta. Tutkimuksen mukaan suuri osa toimenpiteistä on kohdistunut työttömiin, joiden työttömyys on jatkunut pitkään eikä ole päättynyt työllistymiseen.

Tarkastuksen perusteella näyttää siltä, että pitkäaikaistyöttömille suunnattujen aktivointitoimien työllisyysvaikutukset ovat jääneet vaatimattomiksi: toimenpiteisiin osallistuminen on lisääntynyt mutta työllistyminen ei. Usein toimenpiteet ja palvelut luovatkin lähinnä edellytyksiä työllisty-

miselle pidemmällä aikavälillä. Niillä pyritään parantamaan työttömien työmarkkinavalmiuksia, joiden kehittymistä ei kuitenkaan pystytä seuraamaan. Toistaiseksi ei ole myöskään tehty luotettavaa vaikuttavuustutkimusta siitä, onko työmarkkinavalmiuksien kehittämisellä ollut tosiasiallista vaikutusta pitkään työttömänä olleiden myöhempään työllistymiseen.

Joidenkin pitkäaikaistyöttömien kohdalla toimenpiteillä on enemmän hyvinvointivaikutuksia kuin työllisyysvaikutuksia. Vaikka ei ole päteviä tuloksia toistuvan eikä syrjäytymistä ehkäisevän osallistumisen vaikutuksista, niin on runsaasti havaintoja, joiden mukaan ainakin osa osallistujista pitää toimenpiteitä mielekkäinä ja eri tavoin hyvinvointiaan parantavina. Arvioiden mukaan toimenpiteillä on myönteisiä vaikutuksia muun muassa työ- ja toimintakykyyn, sosiaalisiin suhteisiin ja elämänhallintaan. Tulokset eivät kuitenkaan ole yksiselitteisiä: osa toimenpiteisiin osallistuneista näyttää hyötывän niistä, mutta osalla vaikutukset voivat olla jopa kielteisiä, erityisesti silloin kun polkua työelämään ei avaudukaan.

Työllistymistavoitteet ovat pitkäaikaistyöttömille liian vaativat ja syrjäytymisen ehkäisyn tavoite jää osin ilmaan

Hallitusohjelman mukaan työvoimapolitiittisten toimien vaikuttavuutta on olennaisesti parannettava pitäen selkeästi tavoitteena henkilön työllistymistä. Työllistyminen avoimille työmarkkinoille on myös pitkäaikaistyöttömien tavoitteena. Tarkastushavaintojen perusteella tavoite on osittain epärealistinen ja se täyttyy vain osalla asiakkaista.

Työvoimapolitiikan tavoitteena on paitsi vähentää työttömyyttä, myös osaltaan estää syrjäytymistä. Syrjäytymisen ehkäisyn tavoitetta ei ole selkeästi muotoiltu, sille ei ole asetettu tavoitetasoa eikä sen saavuttamista mitata. Hyvinvointivaikutuksia ei siten voida osoittaa työ- ja elinkeinohallinnon nykyisin tulostittarein.

Valtiontalouden tarkastusvirasto katsoo, että työvoimapolitiikan tavoitteenasettelua on selkeytettävä syrjäytymisen ehkäisyn osalta. Samalla on kiinnitettävä huomiota työvoimapolitiikan tavoitteiden realistisuuteen.

Toimenpiteiden hyvinvointivaikutukset on selvitettävä ennen toimenpiteiden mahdollista karsimista

Työvoimapolitiikan keskeinen ominaisuus on selektiivisyys, valikoivuus, mikä osaltaan tukee työvoimapolitiikan vaikuttavuutta. Keskimääräinen nettovaikutus riippuu toimenpiteiden kohdistamisesta, laadusta ja volyyymista. Tarkastuksessa ei arvioitu toimenpiteiden laatua eikä siitä ole saatavilla luotettavaa tutkimustietoa.

Vaikuttavuuden parantaminen edellyttää toimenpiteiden kohdistamista niille, jotka niistä oletettavasti eniten hyötyvät. Korkeisiin vaikuttavuustavoitteisiin pyrittäessä riskinä on, että toimet kohdennetaan helpoimmin työllistyviin, jolloin toimenpiteistä voivat jäädä paitsi niitä eniten tarvitsevat. Tarkastuksessa ei tullut esiin yksiselitteisiä havaintoja siitä, että tämä riski olisi pitkäaikaistyöttömien kohdalla toteutunut. Pitkäaikaistyöttömien on ollut vaikea päästä työvoimahallinnon järjestämiin koulutuksiin, mutta toisaalta monet eivät niihin myöskään aktiivisesti hakeudu, vaikka koulutautuminen on usein työllistymisen edellytys.

Tarkastushavaintojen perusteella vaikuttavuuden parantaminen edellyttää toimenpiteiden parempaa kohdentamista asiakkaiden erilaisten tarpeiden mukaan. Tässä yhtenä apuvälineenä toimii asiakkaiden profilointi ja segmentointi. Pitkäaikaistyöttömät eivät muodosta yhtenäistä ryhmää, vaan vaativat työllistykseen yksilöllisiä ja räätälöityjä ratkaisuja ja toimenpiteitä. Nyt palvelutarjonta näyttää usein määrittelevän asiakkuutta enemmän kuin asiakkaan tarpeet ja tavoitteet. Toimenpiteiden väliset passiivijaksot ja odotusvaiheet heikentävät työllistymismahdollisuuksia.

Jos toimenpiteiden laatu ja kohdistaminen voidaan varmistaa, mitattavissa olevaa vaikuttavuutta voidaan parantaa volyymia alentamalla. Tarkastushavaintojen perusteella näyttää siltä, että työllisyysvaikutusten näkökulmasta työvoimapolitiittisia toimenpiteitä järjestetään liikaa, mutta toimenpiteiden hyvinvointivaikutukset ja yhteiskunnan laajempi kokonaisuus saattavat puoltaa toimenpiteiden laajamittaisempaa järjestämistä.

Valtiontalouden tarkastusvirasto katsoo, että ennen kuin aletaan harkita työvoimapolitiittisten toimenpiteiden määrän olennaista vähentämistä, on arvioitava toimenpiteiden hyvinvointivaikutuksia. Muitakin kuin työllisyysvaikutuksia olisi arvioitava ja mitattava.

Tarkastushavaintojen perusteella vaikuttavuuden parantaminen edellyttäisi entistä yksilöllisempiä ja sisällöltään laadukkaita toimenpiteitä, jotka ovat myös riittävän pitkäaikaisia. Käytännössä tehokkaat toimenpiteet saattavat viedä useita vuosia. Tällaiset toimenpiteet tulevat kalliiksi ja niiden panos-tuotos-suhde saattaa jäädä alhaiseksi. Tehokkaat työllistämistoimet ovat kuitenkin usein ainoa keino saada monet pitkään työttömänä olleet takaisin avoimille työmarkkinoille.

Aktivoinnin vaikutukset ovat kaksijakoiset - aktivoinnissa epäonnistuminen voi pahentaa syrjäytymisriskiä

Mitä pidempään ihminen on työttömänä, sitä vaikeampi hänen on työllistyä. Aktivointitoimien pääasiallinen kohderyhmä ovat pitkään työttömänä olleet työmarkkinatuen saajat, jotka ovat vaikeasti aktivoitavissa oleva ryhmä. Valtiontalouden tarkastusvirasto katsoo, että aktivoinnin vaikutta-

vuotta on parannettava toimenpiteitä aikaistamalla. Työttömyyteen tulisi puuttua silloin, kun työllistymismahdollisuudet ovat vielä hyvät.

Aktivointi voi jopa pahentaa työttömän tilannetta, jos toimenpide keskeytyy ja henkilö menettää oikeutensa työmarkkinatukeen ja toimeentulotukea leikataan. Epäonnistuminen lisää entisestään asiakkaan ongelmia mahdollisten karenskien ja työssäoloehtoien kautta.

Velvoittavan aktivoinnin seurauksena pitkäaikaistyöttömät ovat jakaantuneissa kahteen kastiin: suurelle osalle aktivointi on merkinnyt pääsyä palveluiden piiriin ja toimenpiteisiin, kun taas joillekin se on merkinnyt putoamista työttömyysturvan ulkopuolelle toimeentulotuelle. Kelan rekisteritietojen perusteella työmarkkinatukiudistuksen seurauksena työttömyysturvalta pelkälle asumis- ja toimeentulotuelle pudonneiden kotitalouksien määrä on muutamassa vuodessa lähes kaksinkertaistunut niin, että vuoden 2009 marraskuussa tulottomia kotitalouksia oli jo 19 000. Velvoittavan aktivoinnin seurauksia onkin syytä selvittää tarkemmin.

Pitkäaikaistyöttömät ovat hyvin heterogeeninen joukko, jossa on mukana myös moniongelmaisia henkilöitä. Työllistymisen esteenä ovat muun muassa vajaakuntoisuus sekä päihde- ja mielenterveysongelmat. Sanktioilla uhkailu ei tehoa tämällyypisiin ryhmiin. Vaikuttaakin siltä, että aktivoinnin kohdejoukko on liian laaja. Osa asioi TE-toimistoissa vain, koska se on ainoa tapa saada toimeentuloa.

Aktivointipolitiikassa työttömän oman aktiivisen roolin merkitys korostuu. Työttömän odotetaan käyttäytyvän vastuullisesti ja ottavan vastuuta omasta työllistymisestään. Toisinaan sitoutuminen kuitenkin puuttuu: kuntouttavan työtoiminnan ongelmana ovat keskeyttämiset ja työvoiman palvelukeskusten hukkakäynnit ja keskeytyneet palvelut ja toimenpiteet. Monen pitkäaikaistyöttömän tilanne on nurinkurinen: työtä tarjotaan ratkaisuksi terveydellisiin ja sosiaalisiin ongelmiin, mutta usein juuri nämä samat ongelmat estävät työtöntä työllistymästä.

Osa pitkäaikaistyöttömistä ei tule koskaan palaamaan työelämään. Onkin syytä kysyä, missä määrin työ- ja elinkeinohallinnon toimenpiteitä kannattaa käyttää pelkästään pitkäaikaistyöttömien elämänhallinnan parantamiseen ja syrjäytymisen ehkäisyyn, jos toivoa työllistymisestä ei ole. Tähän saattaisi löytyä jokin toinen, kustannustehokkaampi tapa, kuten aikuissosiaaliryöön kehittäminen.

Kuntia on aktivoitu onnistuneesti pitkäaikaistyöttömyyden hoidossa, mutta työvoiman palvelukeskukset odottavat pysyvämpää ratkaisua

Työmarkkinatuen aktivointiuudistus, työvoiman palvelukeskusten perustaminen ja kuntouttava työtoiminta ovat merkinneet valtion ja kuntien yhteistyön lisääntymistä ja kuntien osallistumista aiempaa ponnekkaammin

pitkäaikaistyöttömyyden ratkaisuyrityksiin. Samalla on lisätty kuntien taloudellista vastuuta ja toimintapanosta työttömyysongelman hoidossa.

Tarkastushavaintojen perusteella uudistukset ovatkin vauhdittaneet monien kuntien aktivointitoimia. Säästääkseen rahaa kunnat ovat aktivoineet erityisesti yli 500 päivää työttömänä olleita. Valtio rahoittaa työllistymistä edistävien palvelujen ajalta maksetun työmarkkinatuen. Tarkastuksen yhteydessä tuli esiin myös esimerkkejä hyvistä käytännöistä, joiden avulla pitkäaikaistyöttömiä on työllistetty kuntiin.

Työvoiman palvelukeskukset (TYP) toimivat eri viranomaisten ja muiden palveluntuottajien asiantuntijaverkostoina ja tarjoavat monipuolista tukea pitkään työttömänä olleille. Tarkastusvirasto katsoo, että työvoiman palvelukeskusten toiminta tulisi vakiinnuttaa säädöksin, jotta toiminta selkiintyisi ja sitä voitaisiin paremmin kehittää.

Työ- ja elinkeinoministeriön synergiaedut ovat jääneet hyödyntämättä

Työvoimapolitiikassa päähuomio on kohdistunut työvoiman tarjontaan, vaikka myös työvoiman kysynnällä eli työllistämällä on merkitystä. Aktivointi sinänsä ei lisää työpaikkoja ja pitkäaikaistyöttömien ongelmana on sopivien, matalan kynnyksen työpaikkojen puute. Työpaikkojen löytämiseksi tarvittaisiin enemmän yritysten ja työnantajien kanssa tehtävää konkreettista yhteistyötä.

Pitkäaikaistyöttömien työllistäminen vaatii myös valtion ja kuntien vahvempaa roolia. Pitkäaikaistyöttömän reitti työmarkkinoille näyttää usein kulkevan tukityöllistämisen kautta. Tähän tarvitaan muun muassa kuntien ja valtion riittävän pitkäaikaisia tukityöpaikkoja.

Työ- ja elinkeinoministeriön perustamisella pyrittiin lähentämään työvoima- ja elinkeinopolitiikkaa toisiinsa. Tarkastuksen perusteella työvoima- ja elinkeinopolitiikan yhteensovittaminen ei ole vielä tuottanut riittäviä tuloksia pitkäaikaistyöttömien paremmaksi työllistymiseksi.

Pitkäaikaistyöttömien aktivoinnin vaikutukset työllisyysasteeseen ovat melko vähäiset

Tämänhetkisten kansantalouden kasvuennusteiden toteutuessa työllisyysaste saavuttanee tavoitellun 75 prosentin tason vasta hyvin pitkällä aikavälillä. Pitkäaikaistyöttömiin kohdennetun aktiivisen työvoimapolitiikan vaikutukset työllisyysasteeseen ovat todennäköisesti melko vähäisiä. Julkisen talouden kannalta ja sosiaalisista syistä olisi kuitenkin parempi, että myös vajaakuntoinen ja osatyökykyinen työvoima osallistuisi työelämään edes tuettuna.

Lähteet

1. Säädökset ja muut valtiopäiväasiakirjat

Laki toimeentulotuesta 1412/1997.

Suomen perustuslaki 731/1999.

Laki valtiontalouden tarkastusvirastosta 676/2000.

Laki kuntouttavasta työtoiminnasta 189/2001.

Työttömyysturvalaki 1290/2002.

Laki julkisesta työvoimapalvelusta 1295/2002.

Laki sosiaalisista yrityksistä 1353/2003.

HE 309/1993 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

HE 164/2005 vp: Hallituksen esitys laiksi julkisesta työvoimapalvelusta annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

TyVL 16/2005 vp: Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan lausunto.

2. Muut kirjalliset lähteet

Aho Simo (2008): Miksi työvoimapolitiittisten toimenpiteiden mitattu vaikuttavuus on keskimäärin alhainen? Työllistyvyyden parantamispyrkimysten arvioinnin keskeisten ongelmien tarkastelua. Hallinnon tutkimus 4/2008.

Aho Simo (2009): Työvoimapolitiittisten toimenpiteiden kohdistaminen ja vaikuttavuus. Tampereen työllisyysfoorumi 27.5.2009.

Aho Simo & Koponen Hannu (2008): Työvoimapolitiittisten toimenpiteiden kohdistuminen. Työttömänä olleiden pitkän aikavälin seurantaan perustuva tutkimus. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Työ ja yrittäjyys 24/2008.

Aho Simo, Virjo Ilkka & Koponen Hannu (2005): Työnhakusuunnitelmien toteutumisen seuranta. Työpoliittinen tutkimus 319, Helsinki.

Ahonen Pertti, Tala Jyrki & Hämäläinen Kari (2009): Poliittikatoimien vaikuttavuusarvioinnin menetelmien ja toimintatapojen kehittäminen: esiselvitys. Sektoritutkimuksen neuvottelukunta 8/2009.

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

Ala-Kauhaluoma Mika (2005): Keppiä ja porkkanaa. Voidaanko aktivoinnilla vaikuttaa työttömien työllistymiseen ja hyvinvointiin? Yhteiskuntapolitiikka 70 (2005):1.

Ala-Kauhaluoma Mika & Härkäpää Kristiina (2006): Yksityinen palvelusektori heikossa työmarkkina-asemassa olevien työllistäjänä. Työpoliittinen tutkimus 312. Työministeriö, Helsinki.

Arajärvi Pentti (2010): Hyvinvoinnin oikeudellinen sääntely – näkökohtia lainsäädännön muutostrendeistä. Teoksessa Saari Juho (toim.): Tulevaisuuden voittajat – Hyvinvointivaltion mahdollisuudet Suomessa. Eduskunnan tulevaisuusvaliokunnan julkaisu 5/2010.

Arnkil Robert, Karjalainen Vappu, Saikku Peppi, Spangar Timo & Pitkänen Sari (2008): Kohti työelämälähtöisiä integroivia palveluja – Työvoimatoimistojen ja työvoiman palvelukeskusten arviointitutkimus. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Työ ja yrittäjyys 18/2008.

Asplund Rita (2009): Työmarkkinoiden toiminnan ja toimivuuden vaikutus työllisyyteen ja työttömyyteen. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Työ ja yrittäjyys 40/2009.

Bradley D. H. & Stephens J. D. (2007): Employment Performance in OECD Countries: A Test of Neoliberal and Institutional Hypotheses. Comparative Political Studies, vol. 40, no. 12, 1486–1510.

Björklund Liisa (2008): Kannustaminen ja moraali. Kannustamisen idea suomalaisessa yhteiskuntapolitiikassa 1990-luvulta alkaen. Helsingin yliopisto, teologinen tiedekunta. Helsinki.

Calmfors L., Forslund A. & Hemström M. (2002): Does active labour market policy work? Lessons from the Swedish experience. Institute for Labour Market Policy Evaluation, Working paper 2002:4.

Duell Nicola, Grubb David & Singh Shruti (2009): Activation Policies in Finland. OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 98.

European Commission: Employment in Europe 2006.

[http://ec.europa.eu/employment, Social Affairs & Inclusion/Statistics and analysis.](http://ec.europa.eu/employment_social/inclusion/statistics)

European Commission (2011): Recommendation for a Council Recommendation on the National Reform Programme 2011 of Finland and delivering a Council opinion on the updated Stability Programme of Finland 2011–2014. SEC (2011) 805 final, Brussels 7.6.2011.

Heckman J. J., Lalonde J. R. & Smith J. A. (1999): The Economics and Econometrics of Active Labour market Programs. Teoksessa Ashenfelter O. & Card D. (toim.): Handbook of Labor Economics, Vol. III, s. 1865–2097.

Heikkilä Matti (1999): A Brief Introduction to the Topic. Teoksessa Linking Welfare and Work. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. Luxembourg: Office of Official Publications of the European Communities 1999, 5–12.

Heinonen Elisabet, Hämäläinen Kari, Räisänen Heikki, Sihto Matti & Tuomala Juha (2004): Mitä on työvoimapolitiikka? Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen julkaisuja 38.

von Hertzen-Oosi Nina, Vaitinen Elina, Ruoppila Sampo & Virtanen Petri (2010): Kolmannen sektorin työ- ja elinkeinohallinnolle tuottamien palveluiden ja järjestettyjen työtilaisuuksien vaikutukset. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Työ ja yrittäjyys 13/2010.

Hietaniemi Eila (2004): Aktivointia, elämänhallintaa, sosiaalista pääomaa. Tutkimus ikääntyvien työttömien elämänhallinnan tekijöistä ja syrjäytymistä torjuvien toimenpiteiden vaikutuksista. Työpoliittinen tutkimus 260. Työministeriö, Helsinki.

Honkanen Pertti (2010): Tulottomat kotitaloudet. Sosiaalipolitiikan päivät 21.10.2010. Kela, tutkimusosasto.

Huttunen Kristiina, Pirttilä Jukka & Uusitalo Roope (2010): Matalapalkkatuki: hyvä idea, mutta ei toimi käytännössä. Työpoliittinen Aikakauskirja 1/2010, 53–59.

Hytti Helka (2008): Disability policies and employment. Finland compared with the other Nordic countries. Kela 62/2008.

Hämäläinen Kari & Tuomala Juha (2006): Työvoimapolitiittisten toimenpiteiden vaikutusten arviointi. Työpoliittinen tutkimus 315, Helsinki.

Hämäläinen Kari, Tuomala Juha & Ylikännö Minna: Työmarkkinatuen aktivoiminnan vaikutukset (2009). Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 7/2009.

Hämäläinen, Kari & Uusitalo Roope (2005): Kannattaisi kokeilla. Kokeelliset menetelmät työvoimapolitiittisten toimenpiteiden vaikutusten arvioinnissa. Työpoliittinen tutkimus 285. Työministeriö.

Ilmakunnas Seija, Romppanen Antti & Tuomala Juha (2001): Työvoimapolitiittisten toimenpiteiden vaikuttavuudesta ja ennakoinnista. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Helsinki.

Kajanoja Jouko (2000). Syrjäytymisen hinta. Teoksessa Heikkilä Matti & Karjalainen Jouko (toim.): Köyhyys ja hyvinvointivaltion murros. Helsinki.

Kallio Olavi, Meklin Pentti & Tammi Jari (2008): Kuntouttavan työtoiminnan taloudelliset vaikutukset kunnille vuonna 2006. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Työ ja yrittäjyys 4/2008.

Kangas Olli (2010): Sosiaaliturva 2020-luvulle. Teoksessa Saari Juho (toim.): Tulevaisuuden voittajat – Hyvinvointivaltion mahdollisuudet Suomessa. Eduskunnan tulevaisuusvaliokunnan julkaisu 5/2010.

Kangasharju Aki (2005): Do Wage Subsidies Increase Employment in Subsidised Firms? Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Helsinki.

Karjalainen Jarno & Karjalainen Vappu (2010): Kuntouttava työtoiminta – aktiivista sosiaalipolitiikkaa vai työllisyyspolitiikkaa? Empiirinen tutkimus pääkaupunkiseudulta, THL Raportti 38/2010.

Karjalainen Jouko, Moisio Pasi & Hannikainen-Ingman Katri (2010): Osatutkimus H: Tulonsiirrot ja kannustavuus. Teoksessa Kokko Riitta-Liisa & Kotiranta Pirjo-Liisa (toim.): Työllisyys, terveys ja hyvinvointi. Paltamon työllistämismallin arviointitutkimus 2009–2013. I osaraportti 2.6.2010. THL – Avauksia 17/2010.

Karjalainen Vappu, Saikku Peppi, Pasuri Auvo & Seppälä Anja (2008): Mitä on aktiivinen sosiaalipolitiikka kunnassa? Näköalapaikkana työvoiman palvelukeskukset. Stakesin raportteja 20/2008.

Kerätär Raija & Karjalainen Vappu (2010): Pitkäaikaistyöttömillä on runsaasti hoitamattomia mielenterveyshäiriöitä. Suomen Lääkärilehti 45/2010, 3683–3690.

Keskitalo Elsa (2008): Balancing Social Citizenship and New Paternalism. Finnish Activation Policy and Street-Level Practice in a Comparative Perspective. Research Report 177. Stakes 2008.

Kesä Mikko (2009): Väilytömarkkinoiden kehittämistutkimus 2009. Inno-link Research Oy.

Kiander Jaakko (2007): Kannustaminen hyvinvointivaltiossa ja tuloerojen kehitys, s. 155–180. Teoksessa Saari, J. ja Yeung, A.B. (toim.): Oikeudenmukaisuus hyvinvointivaltiossa 2007.

Kietäväinen Timo, Vuorento Reijo & Lindberg Erja (2011): Vaikeasti työllistyvät – yhteinen haaste. Työpoliittinen Aikakauskirja 1/2011, 53–58.

Kotiranta Tuija (2008): Aktivoinnin paradoksit. Jyväskylän Studies in Education, Psychology and Social Research 335, Jyväskylä 2008.

Kuntaliitto (2009): Hallituksen esitys Eduskunnalle kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain 2 ja 10 §:n, työttömyysturvalain 8 luvun 6 §:n ja toimeentulotuesta annetun lain 10 ja 10 a §:n muuttamisesta (194/2009 vp). Muistio 22.10.2009.

Kuntaliitto (2010): Haasteena vaikeassa työmarkkina-asemassa oleville suunnatut palvelut – talouden näkökulma. Reijo Vuorento 9.9.2010.

Lipsky M. (1980): Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services. Russell Sage Foundation, New York.

Luukkonen Antti, Korkeamäki Ossi & Kyyrä Tomi (2005): Aktiivinen työvoimapolitiikka yritysten näkökulmasta. Työpoliittinen tutkimus 270. Työministeriö, Helsinki.

Nio Ilkka & Sardar Paula: Työvoimapolitiittisilta toimenpiteiltä sijoittuminen vuonna 2008. Työ- ja elinkeinoministeriö, Analysejä 24/2010.

Ollikainen Anne-Mari (2008): Marginaalin marginaalissa? Vammaiset ja osatyökykyiset henkilöt työllistymispalveluiden reunoilla. VATES-säätiö. Kerava.

Parpo Antti (2006): Toimeentulotuen muutokset ja kotitalouksien tulonmuodostus. Yhteiskuntapolitiikka 71 (2006):1, 41–58.

Parpo Antti (2007): Työllistymisen esteet. Stakesin raportteja 11/2007.

Peltola Ulla & Vuorento Mirikka (2007): Juurruttamisen edistäjät ja estäjät. Kokemuksia työllistymispalvelujen kehittämishankkeista. Kuntoutussäätiön työselosteita 33/2007. Helsinki.

Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma 19.4.2007.

Pöyhönen Eveliina, Hänninen Esko, Merenmies Jaana, Lilja Inka, Kostilainen Harri & Mankki Jussi (2010): Sosiaaliset ja yhteiskunnalliset yritykset – Uuden talouden edelläkävijöitä? Yhteinen Yritys -hanke.

Rajavaara Marketta (2006): Yhteiskuntaan vaikuttava Kela. Katsaus vaikuttavuuden käsitteisiin ja arviointiin. Sosiaali- ja terveysturvan katsauksia 69. Kelan tutkimusosasto. Helsinki.

Raunio Kyösti (2006): Syrjäytyminen – Sosiaalityötä kiinnostavia näkökulmia. Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto ry, Helsinki.

Riksrevisionen (2008). Regeringens redovisning av arbetsmarknadspolitikens förväntade effekter. RiR 2008:4.

Sihto Matti (2006): Työllisyyspolitiikka. Teoksessa Juho Saari (toim.): Suomen malli – Murroksesta menestykseen. Helsinki, 173–204.

Sihto Matti (2010a): Tutkimus elämäntilinnasta ja työllistymisestä. Työpoliittinen Aikakauskirja 2/2010, s. 77–80.

Sihto Matti (2010b): Työvoimapolitiikan haasteet EU:n ja OECD:n viimeaikaisten raporttien valossa. Työpoliittinen Aikakauskirja 1/2010, 47–52.

Soininvaara Osmo (2009): Oikeudenmukaisuutta kustannustehokkaasti. Teoksessa Eerola Essi, Kari Seppo & Pehkonen Jaakko (toim.): Verotuksen ja sosiaaliturvan uudistaminen – miksi ja mihin suuntaan? VATT-Julkaisut 54, Helsinki, 9–43.

Soininvaara Osmo (2010): SATA-komitea. Miksi asioista päättäminen on niin vaikeaa? Helsinki.

Sosiaali- ja terveysministeriö (2009): Sosiaaliturvan uudistamiskomitean (SATA) ehdotukset sosiaaliturvan uudistamiseksi. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2009:62.

Sosiaali- ja terveysministeriö (2010). Aikuisten palvelut – työllistymisen osa-alue. Julkaisematon muistio 1.2.2010.

Stakes (2006): Toimeentulotuki 2005. Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus, Tilastotiedote 25/2006.

Suikkanen Asko (2009): Selvitystyö välityömarkkinoista. 13.10.2008, päivitetty 4.5.2009.

Suikkanen Asko, Linnakangas Ritva, Harjajärvi Minna & Martin Maria (2005). Kokeilusta KIPINÄÄ. Keski-ikäisten pitkäaikaistyöttömien kuntoutuskokeilun arviointi. Helsinki 2005.

Tiainen Pekka (2000): Työttömyyden kustannukset 1990-luvun Suomessa. Yhteiskuntapolitiikka 65 (2000):3, 208–224.

Tuomala Juha (2010): The threat effect of mandatory programme participation in Finland - A study of activation reform of the labour market support system. VATT Working Papers 12.

Työ- ja elinkeinoministeriö (2009a): Selvitys työvoimatoimistojen henkilöasiakkaiden työllistymisen esteistä ja palvelutarpeista – työvoimatoimistojen virkailijoiden näkemyksiä 72 000 asiakkaan tilanteesta syksyllä 2008. Julkaisematon, päivätty 7.4.2009.

Työ- ja elinkeinoministeriö (2009b): Työllisyyskertomus vuodelta 2008. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 18/2009.

Työ- ja elinkeinoministeriö (2010a): Työ- ja elinkeinoministeriön tulosta-voitteet vuodelle 2010. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 21/2010.

Työ- ja elinkeinoministeriö (2010b): Työllisyyskatsaus 9/2010. 26.10.2010.

Työ- ja elinkeinoministeriö (2010c): Työllisyyskertomus vuodelta 2009. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 20/2010.

Työ- ja elinkeinoministeriö (2010d): Työvoiman palvelukeskus toimintaa koskevat valtakunnalliset linjaukset, maaliskuu 2010.

Työ- ja elinkeinoministeriö (2011a). Pitkäaikaistyöttömyyden hoitamisesta työvoimavarojen turvaamiseen – Rakennetyöttömyyttä koskevat kehittämislinjaukset. TEM Raportteja 13/2011.

Työ- ja elinkeinoministeriö (2011b). Työllisyyskertomus vuodelta 2010. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 14/2011.

Vakkuri Jarmo (2009): Paras mahdollinen julkishallinto? Tehokkuuden monet tulkinnat. Helsinki.

Valtakari Mikko, Syrjä Hannele & Kiuru Pertti (2008): Julkisen työvoimapalvelun palvelurakenteen uudistamisen vaikuttavuus. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Työ ja yrittäjyys 19/2008.

Valtion talousarvioesitys 2010.

Valtioneuvoston kanslia (2009). Ikääntymisraportti. Kokonaisarvio ikääntymisen vaikutuksista ja varautumisen riittävydestä. Valtioneuvoston kanslia, Julkaisu 1/2009.

Valtioneuvoston tiedonanto Eduskunnalle 22.6.2010 nimitetyn pääministeri Mari Kiviniemen hallituksen ohjelmasta.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2005): Työllistämistukien työllisyysvaikutukset. Tarkastuskertomus 112/2005.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2007): Nuorten syrjäytymisen ehkäisy. Valtiontalouden tarkastusviraston toiminnantarkastuskertomus 146/2007.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2008): Vaikuttavuustarkastuksen pilotointi. Muistio 28.2.2008.

Valtiovarainministeriö (2008): Lissabonin strategia – Suomen kansallisen toimenpideohjelman 2008–2010 keskeinen sisältö. Muistio 30.9.2008.

Valtiovarainministeriö (2009): Lissabonin strategia kasvun ja työllisyyden parantamiseksi 2008–2010. Suomen kansallisen toimenpideohjelman täytäntöönpanoraportti 2009.

Valtiovarainministeriö (2010): Nuoret työmarkkinoilla – Miten nuorten työllistymistä tulisi edistää? Valtiovarainministeriön julkaisuja 14/2010.

Vastamäki Jaana (2009): Sense of Coherence and Unemployment. University of Erlanger-Nuremberg and University of Kuopio.

Wooldridge J. M. (2006): Introductory Econometrics: A Modern Approach. 3rd Edition. Thomson.

www.kunnat.net.fi>Asiantuntijapalvelut>Alue- ja elinkeinokehitys>Työllisyys [9.11.2009].

www.stm.fi>Vireilla>Kehittämishankkeet ja hankkeet>Sata>Työpankkikokeilu [16.9.2010].

www.tem.fi>Etusivu>Työ>Työvoimapalvelut [18.5.2010].

www.thl.fi>Tutkimus ja kehittäminen>Hankkeet>Askel>ASKEL-foorumit>Maaliskuu 2010 [10.12.2010].

www.thl.fi>Tutkimus ja kehittäminen>Hankkeet>Työllisyys, terveys ja hyvinvointi. [6.9.2010].

www.tilastokeskus.fi>Etusivu>Tilastot>Työmarkkinat>Työvoimatutkimus 2011>helmikuu. [29.3.2011].

3. Haastattelut

Elinkeinoelämän keskusliitto 12.5.2010, 1 henkilö.

Elinkeinoelämän Tutkimuslaitos 16.12.2010, 1 henkilö.

Kokkotyö-säätiö 12.1.2010, 3 henkilöä.

Kuntaliitto ja Kunnallinen työmarkkinalaitos 10.3.2010, 2 henkilöä.

Kuntoutussäätiö 20.1.2010, 2 henkilöä.

Sosiaali- ja terveysministeriö 16.3.2010, 4 henkilöä.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos 8.12.2010, 2 henkilöä.

Työ- ja elinkeinoministeriö 28.4.2010, 1 henkilö.

Työ- ja elinkeinoministeriö 11.9.2009, 1 henkilö.

Työ- ja elinkeinotoimisto Itä-Lappi 27.1.2010, 3 henkilöä.

Työ- ja elinkeinotoimisto Kokkola 11.1.2010, 4 henkilöä.

Työ- ja elinkeinotoimisto Lappeenranta, 21.1.2010, 3 henkilöä.

Työttömien Valtakunnallinen Yhteistoimintajärjestö ry 9.3.2010, 1 henkilö.

Työvoiman palvelukeskus Helsinki, 17.2.2010, 2 henkilöä.

Työvoiman palvelukeskus Kokkola 11.1.2010, 3 henkilöä.

Työvoiman palvelukeskus Lappeenranta 22.1.2010, 3 henkilöä.

Valtakunnallinen Työpajayhdistys ry 19.3.2010, 1 henkilö.

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus 9.2.2010, 3 henkilöä.

Lisäksi haastatteluja tehtiin kolmen eri kunnan sosiaalitoimistoissa.

4. Saadut palautteet

Kuntaliitto 27.5.2011, kirjallinen palaute.

Työ- ja elinkeinoministeriö 27.5.2011, kirjallinen palaute.

Liitteet

Liite 1. Rekisteriaineiston analyysi

Johdanto

Syrjäytymisen ehkäisy on jo pitkään ollut yksi aktiivisen työvoimapolitiikan tavoitteista. Tästä näkökulmasta toimenpiteiden vaikuttavuutta ei ole aiemmin kuitenkaan tutkittu. Tähänastiset vaikuttavuustutkimukset ovat keskittyneet lähinnä toimenpiteiden työllisyysvaikutuksiin.²⁰⁵ Tutkimukset on myös lähes poikkeuksetta rajattu sellaisiin henkilöihin, jotka ovat vastikään tulleet työmarkkinoille ja osallistuvat ensimmäiseen toimenpiteeseen.²⁰⁶ Tämä johtuu siitä, että henkilöiden työttömyys- ja toimenpidehistorian vakiointia on pidetty erittäin hankalana. Samalla myös pitkäaikaistyöttömät, jotka aiemmin ovat mahdollisesti osallistuneet useisiin eri toimenpiteisiin, on tavallisesti rajattu vaikuttavuustutkimusten ulkopuolelle.

Tehtävään liittyvistä haasteista huolimatta tässä tarkastuksessa pyrittiin arvioimaan työvoimapolitiittisten toimenpiteiden vaikutuksia yksinasuvien pitkäaikaistyöttömien syrjäytymiskehitykseen. Arvioinnin kohdejoukko poikkeaa siis selvästi aiemmista työvoimapolitiikan vaikuttavuustutkimuksista. Arviointi tehtiin käyttämällä laajaa rekisteriaineistoa, jonka muodostamista käsitellään jäljempänä. Syrjäytymisen mittaamiseen liittyvät ongelmat muodostavat arviointitehtävän suurimman haasteen: ketä voidaan pitää syrjäytyneenä? Miten syrjäytyminen määritellään? Mittausongelmat ovat myös ilmeinen pääsyy siihen, miksi vaikuttavuutta ei ole tästä näkökulmasta aiemmin tutkittu.

Syrjäytyminen on usein määritelty kasautuneeksi huono-osaisuudeksi. Erään määritelmän mukaan henkilö on syrjäytynyt, jos hänellä on vähintään kaksi seuraavista ongelmista: toimeentulovaikeudet, työttömyys, huono asumistaso, terveysongelmia, läheisten ystävien puuttuminen ja väkivallan tai sen uhan kokeminen (Raunio 2006). Tarkastuksessa syrjäytymistä mitattiin epäsuorasti siten, että syrjäytymisriskiä indikoi toimeentulotuen saaminen yhdistettynä pitkäaikaiseen työttömyyteen ja yksinasumi-

²⁰⁵ *Poikkeuksena on Ala-Kauhaluoman ym. (2004) tutkimus kuntouttavan työtoiminnan vaikuttavuudesta. Tässä selvitettiin myös vaikutuksia elämänlaatuun ym.*

²⁰⁶ *Poikkeuksena on Tuomala (2010), joka tutki työmarkkinatukiuudistuksen vaikutuksia pitkäaikaistyöttömien aktivoinnissa.*

seen. Toimeentulotuki on yhteiskunnan viimesijainen apu taloudellisissa vaikeuksissa oleville kotitalouksille. Yksinasuva, toimeentulotukea saava pitkäaikaistyötön täyttää ainakin kaksi edellä mainituista syrjäytymiskriteereistä. Voidaan siis olettaa, että kyseinen henkilö on ainakin jonkinasteisessa syrjäytymisvaarassa, jos ei välttämättä vielä kokonaan syrjäytynyt. Tarkoituksena on arvioida sitä, onko työvoimapolitiisilla interventiolla onnistuttu vähentämään toimeentulotuen tarvetta pitkäaikaistyöttömien joukossa. Onko toimenpiteillä siis ollut myös syrjäytymistä ehkäiseviä vaikutuksia?

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2007) on aiemmin arvioinut nuorten syrjäytymisen ehkäisyä. Tarkastuksessa arvioitiin työpajatoimintaan osallistumisen vaikutusta henkilön myöhempään sijoittumiseen. Tulosten mukaan työpajajakso lisäsi opintoihin sijoittumisen todennäköisyyttä mutta työhön sijoittumiseen sillä ei ollut vaikutusta.

Käytetty menetelmä

Arvioinnissa on käytetty ei-kokeellista rekisteriaineistoa ja probit-estimointimenetelmää. Arviointiasetelmaan sisältyy useita epävarmuustekijöitä, joita on seuraavassa käyty lyhyesti läpi.

Työvoimakoulutuksen ja muiden vastaavien interventioiden vaikuttavuuden arvioinnissa ideaaliratkaisu on käyttää satunnaiskoeasetelmaa, jossa toimenpiteeseen osallistujat arvotaan. Tällöin osallistuja- ja vertailuryhmiin kuuluvien henkilöiden havaitut ja havaitsemattomat ominaisuudet eivät keskimäärin poikkeakaan toisistaan. Mahdollisen eron tavoitemuuttujassa, kuten työllisyydessä, voidaan tällöin tulkita johtuvan nimenomaan toimenpiteestä, eikä valikoitumisharhaa esiinny. Satunnaiskokeet ovat kuitenkin vain harvoin mahdollisia. Tähän on jo eettisiäkin syitä: satunnaisesti valittuja ihmisiä ei esimerkiksi voida pakottaa ryhtymään tupakoitsijoiksi, jotta saataisiin selville tupakoinnin vaikutus johonkin mielenkiinnon kohteena olevaan tekijään.

Yleensä joudutaankin analysoimaan ei-kokeellisia aineistoja, joihin sisältyy aina enemmän tai vähemmän valikoitumisharhaa: koulutukseen osallistujat ovat esimerkiksi keskimäärin motivoituneempia kuin vertailuryhmään kuuluvat henkilöt. Jos henkilöiden motivoituneisuutta voitaisiin mitata, se voitaisiin mallissa myös vakioda. Valikoitumisharha aiheutuu täten siitä, että osa henkilöiden ominaisuuksista on havaitsemattomia. Nämä tekijät summautuvat mallin virhetermiin.

Edellä todetusta seuraa, että osa selittävistä tekijöistä on enemmän tai vähemmän korreloituneita yhtälön virhetermin kanssa. Näitä ovat itse toimenpidemuuttujien lisäksi mm. tieto asiakkuudesta työvoiman palvelukeskuksessa, henkilön aiempien työvoimakoulutus- ja tukityöjaksojen lu-

kumäärät, tieto osallistumisesta kuntouttavaan työtoimintaan sekä yhtäjaksoisen työttömyyden kesto. Kaikki nämä tekijät voivat liittyä henkilön havaitsemattomiin ominaisuuksiin, kuten motivaatioon, aktiivisuuteen, kyvykkyyteen ja sosiaalisiin taitoihin.

Havaitsemattomien tekijöiden aiheuttamaan harhaan on periaatteessa kolme ratkaisukeino: 1) koko ongelman unohtaminen ja tyytyminen harhaisiin estimaatteihin, 2) ns. proxy-muuttujien käyttö ja 3) instrumenttimuuttujamenetelmän käyttö.²⁰⁷ Ensimmäinenkin vaihtoehto voi olla parempi kuin se, ettei käytettävissä ole minkäänlaista arviota vaikutuksista. Toisessa vaihtoehdossa yritetään etsiä sellaisia apumuuttujia, jotka ovat korreloituneita havaitsemattomien tekijöiden kanssa, jolloin havaitsemattomat tekijät voidaan vakioida tätä kautta. Esimerkiksi kyvykkyyden proxy-muuttujana voidaan käyttää älykkyydestin tulosta. Kolmas vaihtoehto perustuu siihen, että käytössä on tekijöitä, jotka aiheuttavat eksogeenista vaihtelua mahdollisissa endogeenisissä (= virhetermin kanssa korreloituneissa) muuttujissa. Tällöin kausaalivaikutukset voidaan identifioida.

Tässä tapauksessa ei ole mahdollista löytää relevantteja instrumentteja kaikille potentiaalisesti endogeenisille selittäjille, joita on useita. Täten näiden selittäjien eksogeenisuutta ei pystytä testaamaan, eikä myöskään instrumenttimuuttujamenetelmän käyttö ole mahdollista.

Havaitsemattomat tekijät pystyttäisiin vakioimaan henkilökohtaisen paneeliaineiston avulla, mutta tässä tapauksessa paneeliasetelman muodostaminen ei ollut mahdollista. Käytetyt taustatiedot, kuten asuinalue ja koulutus, perustuvat marraskuun 2005 tilanteeseen työnhakijarekisterissä ja koskevat henkilöitä, jotka olivat tuolloin työttömänä työnhakijana. Vastaavat tiedot myöhemmiltä vuosilta ovat saatavissa vain niistä henkilöistä, jotka olivat yhä työnhakijoina. Asiakkuutensa päättäneistä seurantatietoja ei kerätä.

Tässä tehdyn arvioinnin luotettavuus riippuu siitä, missä määrin henkilön toimenpidehistorian ja erityispalvelutarpeen vakioinnilla pystytään pienentämään havaitsemattomista tekijöistä aiheutuvaa harhaa. Joka tapauksessa tiedetään, että työvoiman palvelukeskuksiin ja varsinkin kuntouttavaan työtoimintaan ohjataan ne työttömät, joilla on kaikkein pisin matka työttömyydestä avoimille työmarkkinoille. Aiempien toimenpidejaksojen suuri määrä kertoo puolestaan siitä, että henkilö on viime vuosina ollut useaan otteeseen työttömänä. Yhtäjaksoisen työttömyyden kesto kertoo vain viimeisimmän työttömyysjakson pituuden. Toisaalta suuri toimenpiteiden määrä voi kertoa myös henkilön keskimääräistä paremmasta motivaatiosta ja aktiivisuudesta. Toimenpidehistoriaa ja erityispalvelujen tar-

²⁰⁷ *Ks. esim. Wooldridge 2006, 511.*

vetta kuvaavat muuttajat toimivat siis mallissa proxy-muuttujina havaitsemattomille tekijöille.

Aineiston muodostaminen

Arvioinnissa käytetty aineisto saatiin yhdistämällä työ- ja elinkeinoministeriön ylläpitämän työnhakijarekisterin²⁰⁸ tietoja Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen ylläpitämän toimeentulorekisterin tietoihin. Aineiston perusjoukoksi poimittiin työnhakijarekisteristä kaikki ne henkilöt, jotka olivat koko marraskuun 2005 työttöminä työnhakijoina. Tällaisia henkilöitä oli 211 103. Henkilöistä kerättiin erilaisia työnhakijarekisteristä löytyviä taustatietoja.

Tämän jälkeen aineisto toimitettiin henkilötunnukseen Terveiden ja hyvinvoinnin laitokselle. Henkilötunnusten avulla aineistoon yhdistettiin toimeentulorekisterin sisältämiä tietoja niistä kotitalouksista, joiden viitehenkilö kuului perusjoukkoon. Tiedot poimittiin marraskuulta 2005, 2006 ja 2007. Marraskuu valittiin aineistonkeruun ajankohdaksi, koska toimeentulorekisterin tietosisältö on marraskuussa muita kuukausia monipuolisempi. Lopullisesta aineistosta poistettiin henkilötunnukset ja se toimitettiin Valtiontalouden tarkastusvirastolle.

Aineisto sisältää seuraavat tiedot, jotka koskevat ajankohtaa 30.11.2005, jos ei toisin mainita:

- henkilön ikä, sukupuoli, asuinalue (TE-keskus)
- henkilön suorittaman ylimmän tutkinnon nimi ja koodi
- henkilön yhtäjaksoisen työttömyyden kesto sekä aiempien työvoimakoulutus- ja tukityöjaksojen lukumäärät vuodesta 1991 lähtien
- tieto jos henkilö on työttömyyskassan jäsen
- tiedot henkilön osallistumisesta työvoimapoliittisiin toimenpiteisiin, jos jaksot ovat alkaneet ja loppuneet aikavälillä 1.12.2005–31.10.2006; jaksojen lukumäärä, yhteispituus ja viimeisimmän jakson tyyppi
- tieto jos henkilö on ollut työvoiman palvelukeskuksen asiakas 1.12.2005–31.10.2006
- henkilön työmarkkinatilanne 30.11.2006 ja 30.11.2007 työnhakijarekisterin mukaan
- tieto jos henkilö on saanut toimeentulotukea viitehenkilönä tai puolison asemassa vuosien 2005–2007 marraskuussa

²⁰⁸ *Rekisterin virallinen nimi on työnvälitystilastojärjestelmä.*

- toimeentulotuen viitehenkilöistä perhekoko ja sosioekonominen asema marraskuussa 2005 sekä viitehenkilön ja puolison pääasiallinen toiminta vuosien 2005–2007 marraskuussa
- tieto jos viitehenkilö on ollut kuntouttavassa työtoiminnassa 2006 (kuntoutuskuukausien lukumäärä).

Marraskuussa 2005 tukea saaneita kotitalouksia, joiden viitehenkilö kuului perusjoukkoon, oli 40 186. Puolison asemassa tukea saaneita henkilöitä oli 4 921. Aineisto ei sisällä läheskään kaikkia toimeentulotuen saajia. Marraskuussa 2005 toimeentulotukea sai kaikkiaan 107 707 kotitaloutta. Aikuisista tuensaajista noin joka toisen pääasiallinen toiminta oli "työtön" (Stakes 2006). Aineistossa on täten valtaosa työttömistä tuensaajista.

Työnhakijarekisteri muodostuu yksittäisistä henkilöistä. Sitä vastoin toimeentulotuki myönnetään aina kotitaloudelle, joka voi muodostua yhdestä tai useammasta henkilöstä.²⁰⁹ Pääasiallisesta toimeentulosta vastaava henkilö on kotitalouden viitehenkilö. Lisäksi talouteen voi kuulua tämän mahdollinen puoliso ja näiden alaikäiset lapset. 18 vuotta täyttäneet lapset muodostavat oman kotitaloutensa, vaikka asuisivat yhä vanhempiensa luona. Samassa asunnossa voi siis asua useita toimeentulotukirekisterin viitehenkilöitä. Osa viitehenkilöistä on myös vaihtanut puolisoa seuranta-jakson aikana.

Edellä mainituista seikoista johtuen toimenpiteiden vaikuttavuuden arviointi päätettiin rajata henkilöihin, jotka marraskuussa 2005 saivat toimeentulotukea viitehenkilönä ja asuivat yksin.²¹⁰ Tällaisia henkilöitä oli aineistossa 30 020. Aineistossa suurin osa toimeentulotukea saaneista kotitalouksista oli nimenomaan yhden hengen kotitalouksia. Näitä oli 75 %. Kahden hengen talouksia oli 13 %. Loput 12 % olivat kolmen tai useamman hengen kotitalouksia. Selitettävänä muuttujana analyysissä on se, onko henkilö saanut toimeentulotukea viitehenkilönä marraskuussa 2006 ja 2007.

Rajaamalla analyysi yhden hengen kotitalouksiin päästään samalla lähemmäs syrjäytyneiden ydinjoukkoa. Vaikka osalla henkilöistä yksin eläminen voi olla tietoinen valinta, osalla se ei sitä varmaankaan ole. Ainakin osa kohdejoukosta on siis syrjäytynyt työelämän lisäksi myös tavanomaisesta perhe-elämästä.

²⁰⁹ *Toimeentulotukilain (1412/97) mukaan toimeentulotuen katsotaan jakautuvan sen saajien kesken kullekin yhtä suurena osuutena, jolleivät olosuhteet muuta osoita.*

²¹⁰ *Rajaus tehtiin valitsemalla kotitaloudet, joissa perhekoko = 1. Pieni osa näistä on todennäköisesti vanhempiensa luona asuvia 18 vuotta täyttäneitä henkilöitä.*

Työnsaanti ja taloudellinen tilanne

Aineistoon sisältyy seurantatieto työssäkäynnistä vain niiden henkilöiden osalta, jotka saivat yhä toimeentulotukea tai olivat työhallinnon rekisterissä työssäkäyvinä työnhakijoina. Asiakkuuden lopettaneista henkilöistä työssäkäyntitietoa ei ole, joten työllisyysvaikutuksia aineistosta ei pysty luotettavasti estimoimaan.

Aiemmissa työvoimapolitiikan kotimaisissa vaikuttavuustutkimuksissa on havaittu noin 0–15 prosenttiyksikön nettolisäyksiä työllistymisen todennäköisyydessä, toimenpiteestä riippuen (Hämäläinen ja Uusitalo 2005). Mikäli toimenpiteeseen osallistuminen edistää henkilön työnsaantia, niin voidaan ennakoita olettaa, että myös toimeentulotuen tarve samalla vähenee. Nämä tulokset on kuitenkin saatu verrattain rajatuilla perusjoukoilla.

Erona aiempiin Suomessa tehtyihin vaikuttavuustutkimuksiin voidaan tässä pitää sitä, että toimenpiteiden vaikuttavuutta on arvioitu pitkän työttömyys- ja toimenpidehistorian omaavassa henkilöjoukossa. Erona on myös se, että selitettävänä muuttujana on toimeentulotuen saaminen, jota selittää yksinomaan kotitalouden taloudellinen tilanne. Huonosti palkatun osa-aikatyön tekeminen ei välttämättä paranna tätä paljoakaan, mutta kyseinen henkilö saatetaan silti luokitella työlliseksi.

Toimeentulotuen saanti ei kuitenkaan riipu siitä, onko henkilö töissä, vaan siitä, riittävätkö kotitalouden nettotulot kattamaan toimeentulominimin. Pienet tilapäistulot eivät vielä vähennä toimeentulotukea, sillä tukilaskelmassa on käytössä ns. etuoikeutettu tulo, 150 euroa/kk, jota ei huomioida ansiotuloina. Lisäksi on huomioitava, että ansiotulot vähentävät peruspäivärahaa ja työmarkkinatukea 50 senttiä jokaista ansaittua euroa kohti. Ansiotulot vähentävät myös asumistukea. Täten toimeentulotuen piiristä pois pääsy edellyttää taloudellisen tilanteen melko selvää kohe-
nemista. Parpo (2006, 44) on laskenut, että yksineläjä saa ansaita bruttona yli 1 000 euroa/kk ennen toimeentulotuen loppumista.

Kohdejoukkoa kuvailevia tietoja

Toimeentulotukea marraskuussa 2005 saaneita työttömiä työnhakijoita, jotka asuivat yksin, oli aineistossa siis 30 020. Tästä joukosta on poimittu tarkempien analyysien kohteeksi yhtäjaksoisesti yli vuoden sekä yli kaksi vuotta 30.11.2005 mennessä työttömänä olleet henkilöt. Työ- ja elinkeinoministeriön terminologiassa ensin mainitut ovat pitkäaikaistyöttömiä ja jälkimmäiset vaikeasti työllistyviä.

Analyysien rajauksella pitkäaikaistyöttömiin on ensinnäkin haluttu varmistua siitä, että toimeentulovaikeudet eivät johdu vain tilapäisestä työt-

tömyydestä. Toiseksi on haluttu tutkia sitä, miten toimenpiteiden vaikutus muuttuu, kun kohderyhmä muuttuu haasteellisemmaksi.

Toimenpidemuuttujina ovat tiedot henkilön osallistumisesta työvoimakoulutukseen tai tukityöhön 1.12.2005–31.10.2006 välisenä aikana (toimenpide on sekä alkanut että päättynyt tämän ajanjakson kuluessa). Edellä mainituista 30 020 henkilöstä 2 168 osallistui tällä ajalla työvoimakoulutukseen ja 3 646 oli tukityössä. Koulutukseen osallistujista 794 oli ammatillisessa ja loput valmentavassa koulutuksessa.

Yleisin toimenpide tässä joukossa on siis ollut tukityöjakso. Suurimmalla osalla koulutus- tai tukityöjaksoja oli vain yksi, mutta joillakin henkilöillä jaksoja ennätti olla useampia. Analyysissä kaikki osallistuneet on luokiteltu samalla tavalla osallistuneiksi, oli jaksoja sitten yksi tai useampia. Eräät ehtivät osallistua sekä työvoimakoulutukseen että tukityöhön.

Toimenpidejaksoilla on taipumus toistua. Ajalla 1.12.2005–31.10.2006 tukityöhön osallistuneista henkilöistä 22 % aloitti uuden tukityöjakson marraskuussa 2006. Ei-osallistujista vain noin 7 % aloitti tukityöjakson marraskuussa 2006. Voidaan olettaa, että tukityöpaikan saaminen parantaa henkilön taloudellista tilannetta ja vähentää toimeentulotuen tarvetta. Seuranta-ajankohtana toistuva tukityöjakso on täten kontrolloitava, jos halutaan estimoida niitä vaikutuksia, jotka eivät johdu työhallinnon jatkotoimenpiteisiin osallistumisesta.

Taulukossa 1 on esitetty eräitä kuvailevia tietoja yli vuoden yhtäjaksoisesti työttömänä olleista henkilöistä, joita oli aineistossa 11 478. Tiedot on jaoteltu sen mukaan, osallistuiko henkilö ajalla 12/2005–10/2006 tukityöjaksoon vai ei. Tiedot ovat marraskuulta 2005.

TAULUKKO 1. Taustatietoja yli vuoden työttömänä olleista toimeentulotuen saajista tukityöhön osallistumisen mukaan.

| Muuttuja | ei tukityössä 12/05–10/06 (N = 10 423) | | tukityössä 12/05–10/06 (N = 1 055) | |
|--------------------------------|---|--------------|---------------------------------------|--------------|
| | keskiarvo | keskihajonta | keskiarvo | keskihajonta |
| ikä | 47,1 | 9,5 | 42,5 | 9,8 |
| naisten osuus | 28 % | 0,45 | 32 % | 0,47 |
| kansakoulun suoritt. osuus | 33 % | 0,47 | 24 % | 0,43 |
| peruskoulun suoritt. osuus | 22 % | 0,42 | 25 % | 0,44 |
| keskiast. tutk. suoritt. osuus | 34 % | 0,47 | 39 % | 0,49 |
| alimman kork.ast. suor. osuus | 6 % | 0,23 | 7 % | 0,25 |
| alemman kk-tutk. suor. osuus | 2 % | 0,15 | 2 % | 0,15 |
| ylemman kk-tutk. suor. osuus | 2 % | 0,14 | 1 % | 0,11 |
| työttömyyskassajäsenten osuus | 20 % | 0,40 | 22 % | 0,42 |
| työttömyyden kesto, pv | 1026 | 778 | 773 | 504 |
| aiempien koulutusjaksoj. lkm | 1,1 | 1,5 | 1,5 | 1,6 |
| aiempien tukityöjaksojen lkm | 1,7 | 1,8 | 2,5 | 2,2 |

Tukityöjaksoon osallistujien ja osallistumattomien välillä on nähtävissä joitain eroja. Osallistujat olivat noin 5 vuotta nuorempia. Yhtäjaksoinen työttömyys on kestänyt osallistujaryhmässä noin 2 vuotta ja vertailuryhmässä vajaat 3 vuotta. Noin puolet on pelkän perus- tai kansakoulun suorittaneita henkilöitä. Osallistujien pohjakoulutus oli kuitenkin keskimäärin hieman parempi kuin vertailuryhmän. Naisia osallistujista oli 32 % ja vertailuryhmästä 28 %. Molemmissa ryhmissä miehet ovat siis selkeänä enemmistönä. Vain noin joka viides kuuluu työttömyyskassaan. Osallistujilla oli takanaan hieman useampia aiempia toimenpidejaksoja.

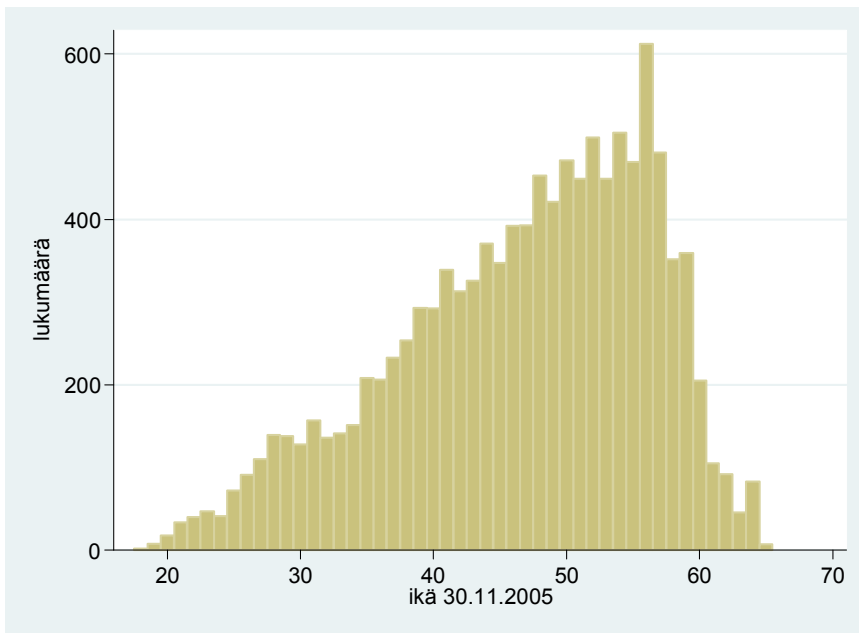
Taulukossa 2 vastaavat tiedot on jaoteltu sen mukaan, osallistuiko henkilö työvoimakoulutukseen ajalla 12/2005–10/2006. Tässä jaottelussa osallistujien koulutustausta poikkeaa edellistä selvemmin vertailuryhmästä. Pelkän kansa- tai peruskoulun suorittaneita on osallistujissa 13 prosent-

tiyksikköä vähemmän kuin vertailuryhmässä. Keskiasteen tutkinnon suorittaneita on vastaavasti enemmän.

TAULUKKO 2. Taustatietoja yli vuoden työttömänä olleista toimeentulotuen saajista työvoimakoulutukseen osallistumisen mukaan.

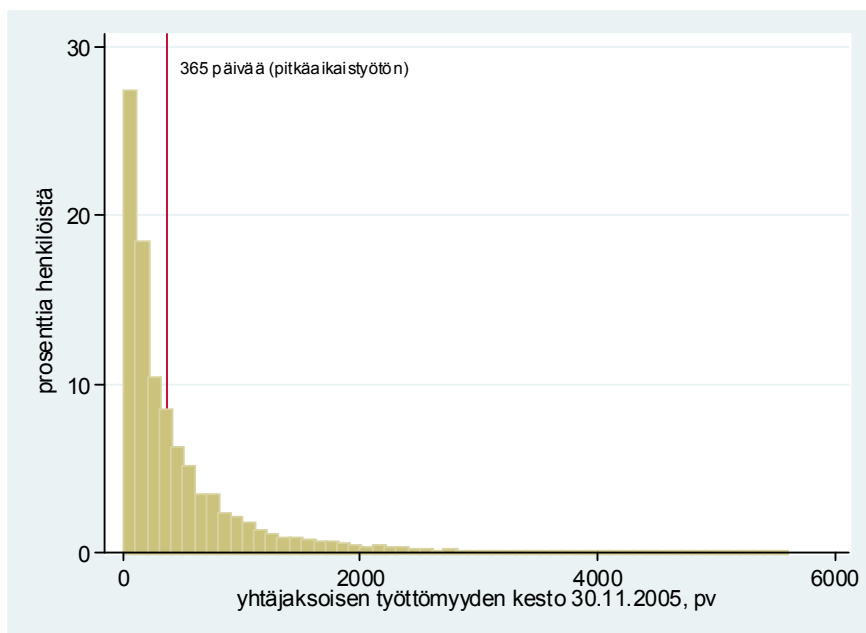
| Muuttuja | ei työvoimakoulutuksessa 12/05–10/06 (N = 10 842) | | työvoimakoulutuksessa 12/05–10/06 (N = 636) | |
|--------------------------------|---|--------------|---|--------------|
| | keskiarvo | keskihajonta | keskiarvo | keskihajonta |
| ikä | 46,9 | 9,6 | 42,4 | 9,0 |
| naisten osuus | 29 % | 0,45 | 30 % | 0,46 |
| kansakoulun suoritt. osuus | 33 % | 0,47 | 17 % | 0,38 |
| peruskoulun suoritt. osuus | 22 % | 0,42 | 25 % | 0,44 |
| keskiast. tutk. suoritt. osuus | 33 % | 0,47 | 44 % | 0,50 |
| alimman kork.ast. suor. osuus | 6 % | 0,23 | 7 % | 0,26 |
| alemmman kk-tutk. suor. osuus | 2 % | 0,15 | 2 % | 0,14 |
| ylemman kk-tutk. suor. osuus | 2 % | 0,14 | 2 % | 0,15 |
| työttömyyskassajäsenten os. | 20 % | 0,40 | 24 % | 0,43 |
| työttömyyden kesto, pv | 1 011 | 766 | 863 | 652 |
| aiempien koulutusjaksoj. lkm | 1,1 | 1,5 | 1,8 | 1,8 |
| aiempien tukityöjaksojen lkm | 1,8 | 1,9 | 1,8 | 1,9 |

Taulukoissa 1–2 kuvattujen henkilöiden ikäjakauma on esitetty kuviossa 1. Nuoret ovat tässä joukossa vähemmistönä. Ikärakenne painottuu 45–55-vuotiaisiin. Kohderyhmän tyypillinen edustaja on siis noin viisikymppinen mies, joka on suorittanut pelkän kansa- tai peruskoulun. Viimeisin työttömyysjakso on kestänyt vajaan 3 vuotta ja aiemmin henkilö on osallistunut yhteen työvoimakoulutukseen ja kahteen tukityöjaksoon.



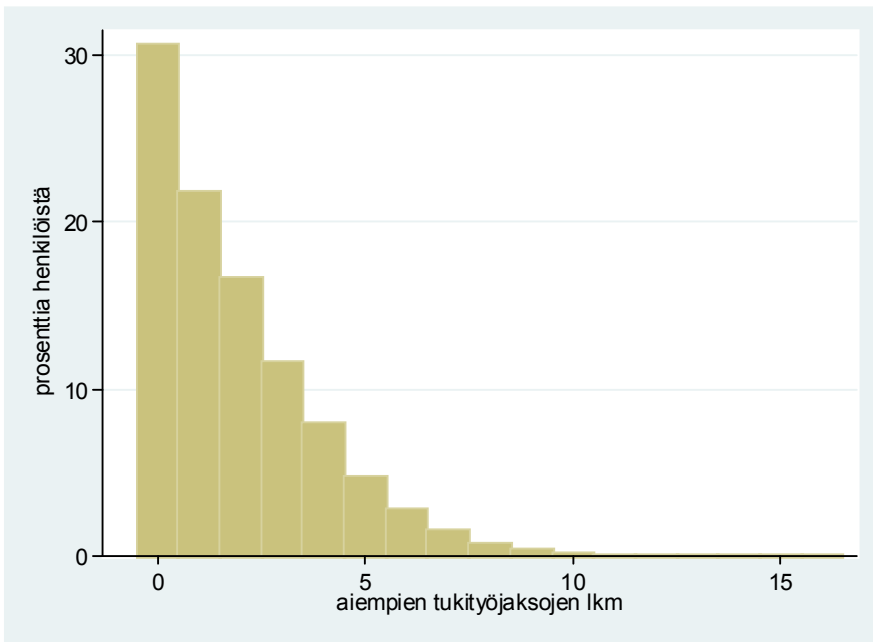
KUVIO 4. Marraskuussa 2005 toimeentulotukea saaneiden yksinäisten pitkäaikaistyöttömien ikäjakauma.

Toimeentulotukea saaneiden yksinasuvien työttömien yhtäjaksoisen työttömyyden kesto 30.11.2005 mennessä on esitetty kuviossa 2. Lyhyimmillään työttömyys oli kestänyt kuukauden, pisimmillään peräti 5 568 päivää eli yli 15 vuotta. Kuviossa 2 yhden pystypalkin leveys on 100 päivää. Kuvioista voidaan havaita, että noin 45 % toimeentulotukea saaneista oli ollut työttömänä alle 200 päivää.

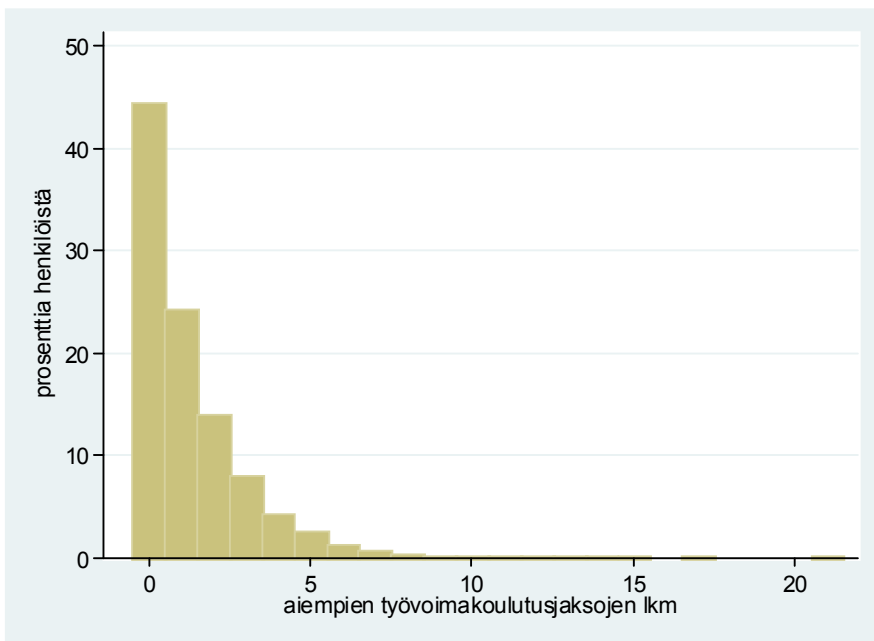


KUVIO 5. Yhtäjaksoisen työttömyyden kesto marraskuussa 2005 toimeentulotukea saaneilla yksinasuvilla työttömillä (N = 30 020).

Aineistoon on poimittu työnhakijarekisteristä tiedot henkilön aiempien työvoimakoulutus- ja tukityöjaksojen lukumäärästä vuodesta 1991 lähtien. Toimenpidehistoria antaa jonkinlaisen käsityksen siitä, minkälainen henkilön työura on ollut viimeisen 15 vuoden aikana. Tarkastelun kohteena olevista henkilöistä suurimmalla osalla on takanaan epälukuinen määrä toimenpidejaksoja. Enimmillään henkilöt ovat ehtineet olla yli 20 toimenpiteessä (kuviot 3 ja 4). Tämä kertoo siitä, että henkilöt ovat olleet aiemminkin työttöminä. Toisaalta ahkera toimenpiteisiin osallistuminen saattaa myös indikoida henkilön motivoituneisuutta.



KUVIO 6. Aiemmat tukityöjaksot marraskuussa 2005 toimeentulotukea saaneilla yksinasuvilla työttömillä (N = 30 020).



KUVIO 7. Aiemmat työvoimakoulutusjaksot marraskuussa 2005 toimeentulotukea saaneilla yksinasuvilla työttömillä (N = 30 020).

Kaikkein vaikeimmassa asemassa oleville työttömille tarkoitettut erityis- palvelut ovat kuntouttava työtoiminta ja asiakkuus työvoiman palvelukes- kuksessa (TYP). Kunnan järjestämä kuntouttava työtoiminta on tarkoitettu pitkäaikaistyöttömille, joita ei voida suoraan laittaa työhallinnon toimen- piteisiin. Kuntouttava työtoiminta on siis "pohjataso", jolta lähdetään, kun työttömyys on kestänyt hyvin pitkään ja tavanomaisiin toimenpiteisiin osallistuminen on henkilölle liian vaativaa. THL:n rekisteristä saadaan selville, kuinka monta kuukautta henkilö on ollut kuntouttavassa työtoi- minnassa kunkin vuoden kuluessa. Marraskuussa 2005 toimeentulotukea saaneista pitkäaikaistyöttömistä (N = 11 478) 333 henkilöä eli noin 3 % oli kuntouttavassa työtoiminnassa vähintään yhden kuukauden ajan vuon- na 2006.

Vuodesta 2004 toimineet työvoiman palvelukeskukset on tarkoitettu pitkäaikaistyöttömille, jotka tarvitsevat työvoimatoimistoa monipuolisempia palveluja esimerkiksi akuuttien terveys- tai päihdeongelmien vuoksi. Palvelukeskuksissa on yhdistetty työhallinnon, kuntien sosiaalitoimen ja Kansaneläkelaitoksen palveluja. Em. ryhmästä hieman yli 2 600 henkilöä eli noin 23 % oli työvoiman palvelukeskuksen asiakkaana joulukuun 2005 ja lokakuun 2006 välisenä aikana. Useimmat (80 %) kuntouttavassa työ- toiminnassa olleista henkilöistä olivat myös TYP-asiakkaita.

TYP-asiakkuus ja toimeentulotuen tarve ovat aineiston perusteella vah- vasti korreloituneita. Perusjoukon työttömistä (N = 211 103) noin 15 000 oli TYP-asiakkaita joulukuusta 2005 lokakuuhun 2006. Heistä yli puolet sai toimeentulotukea marraskuussa 2006. Ei-TYP-asiakkaista vain joka kuudes sai toimeentulotukea.

Analyysituloksia

Seuranta-ajankohtia ovat marraskuu 2006 ja marraskuu 2007. Selitettävä muuttuja saa arvon 0, jos henkilö ei saanut toimeentulotukea viitehenkilö- nä, ja arvon 1, jos henkilö sai toimeentulotukea viitehenkilönä. Analyysi rajataan henkilöihin, jotka saivat toimeentulotukea marraskuussa 2005 se- kä olivat tuolloin yksinasuvia ja pitkäaikaistyöttömiä. Työttömyyden kes- ton rajausta on tehty kahdella tavalla: yhtäjaksoisesti yli vuoden (365 päi- vää) ja yhtäjaksoisesti yli 2 vuotta (730 päivää) työttömänä olleet. Jäl- kimmäiseen ryhmään kuuluvat ovat mukana myös ensin mainituissa. Kes- kittymällä pitkäaikaistyöttömiin varmistutaan siitä, että taloudelliset vai- keudet eivät johdu tilapäisestä työnmenetyksestä. Lisäksi voidaan arvioi- da, miten toimenpiteiden vaikutukset muuttuvat, kun kohderyhmä muut- tuu haastavammaksi.

Selittäjinä käytetään henkilön ikää, yhtäjaksoisen työttömyyden kestoa, työttömyyskassan jäsenyyttä, sukupuolta, pohjakoulutusta, asuinaluetta

(TE-keskus) sekä toimenpidetietoja. Lisäksi kontrolloidaan jatkotoimenpiteeseen osallistuminen seuranta-ajankohtina ja työttömyyseläkkeelle siirtyneet henkilöt. Koulutuksen referenssiryhmänä on alempi perusaste eli kansakoulu ja sukupuolen referenssiryhmänä on mies. Taustatiedot ovat marraskuulta 2005. Probit-regression tuottamat marginaalivaikutukset, eli muutokset toimeentulotuen saamisen todennäköisyydessä, on raportoitu taulukossa 3.²¹¹

Kun verrataan kahta pitkäaikaistyötöntä, jotka ovat muilta ominaisuuksiltaan samanlaisia, toimeentulotuen saaminen on ollut noin 8 prosenttiyksikköä epätodennäköisempää niillä henkilöillä, jotka osallistuivat tukityöjaksoon ajalla 12/2005–10/2006. Vaikeasti työllistyvillä vaikutus on ollut noin -5 prosenttiyksikköä. Työvoimakoulutukseen osallistuminen ei ole vaikuttanut toimeentulotuen saamiseen tilastollisesti merkitsevästi.

Muiden tekijöiden kertoimet ovat suurin piirtein ennako-oletusten mukaisia. Toimeentulotuen saamisen todennäköisyyttä ovat lisänneet aiempien toimenpidejaksojen suuri määrä, TYP-asiakkuus sekä kuntouttavaan työtoimintaan osallistuminen. Se, että henkilö on ollut kuntouttavassa työtoiminnassa, ei ole kuitenkaan syy toimeentulo-ongelmiin. Sen sijaan hyvin todennäköistä on, että henkilön kuntoutustarve liittyy sellaisiin havaitsemattomiin ominaisuuksiin, jotka aiheuttavat toimeentulo-ongelmia. Päihde- ja mielenterveysongelmat ovat tavallisia syitä kuntoutukseen ohjaukselle.

Toimeentulotuen saamisen todennäköisyyttä on jossain määrin vähentänyt henkilön hyvä pohjakoulutus. Pidemmälle koulutettuja näissä henkilöissä on kuitenkin hyvin vähän. Henkilön asuinalue, jonka vaikutuksia ei ole raportoitu,²¹² on niin ikään erittäin merkitsevä toimeentulotuen selittäjä. Uudellamaalla asuvat ovat yleensä suuremmassa tuen tarpeessa, mikä johtunee asumisen suhteellisesta kalleudesta muihin alueisiin verrattuna.

Vaikutuksiltaan suurimmat toimeentulotukea selittävät tekijät ovat työttömyyseläke ja tukityö marraskuussa 2006. Jos henkilö on siirretty työttömyyseläkkeelle tai hän on seuranta-ajankohtana ollut tukityössä, hän on saanut toimeentulotukea noin 50 prosenttiyksikköä epätodennäköisemmin. Uuden tukityöpaikan saaminen parantaa siis selvästi henkilön taloudellista tilannetta, mutta sitä ei ole tässä laskettu kohdeintervention vaikutukseksi.²¹³

²¹¹ *Vaikutukset on estimoitu Statan dprobit-komennolla. Taulukoissa indikoidut p-arvot koskevat varsinaisia regressiokertoimia.*

²¹² *Yksityiskohtaiset tulokset ovat saatavissa tarkastusvirastosta.*

²¹³ *Nämä henkilöt voitaisiin myös poistaa otoksesta, mutta tulosten kannalta tällä ei ole merkitystä.*

TAULUKKO 3. Toimenpiteiden vaikutus toimeentulotuen saantiin marraskuussa 2006.

| muuttuja | yli vuoden yhtäjaksoisesti työttömänä 30.11.05 | yli 2 vuotta yhtäjaksoisesti työttömänä 30.11.05 |
|---|--|--|
| asuinalue (TE-keskus, 15 kpl) | sisältyy | sisältyy |
| ikä, vuotta | 0,001* | - 0,002** |
| yhtäjaksoisen työttömyyden kesto, pv | 0,00003*** | 0,00001 |
| työttömyyskassan jäsen | - 0,024* | - 0,006 |
| nainen | 0,021* | 0,021 |
| ylemmän perusasteen koulutus | 0,021 | 0,003 |
| keskiasteen koulutus | - 0,008 | - 0,030* |
| alimman korkea-asteen tutkinto | - 0,035 | - 0,075** |
| alempi korkeakoulututkinto | - 0,045 | - 0,050 |
| ylempi korkeakoulututkinto | - 0,067* | - 0,030 |
| tutkijakoulutus | - 0,200 | - 0,400* |
| tuntematon koulutus | 0,057 | - 0,004 |
| aiempien työvoimakoulutusten lkm | 0,009*** | 0,015*** |
| aiempien tukityöjaksojen lkm | 0,001 | 0,004 |
| typ-asiakas 1.12.05–31.10.06 | 0,036*** | 0,018 |
| kuntouttavassa työtoiminnassa v. 06 | 0,153*** | 0,145*** |
| tukityössä marraskuussa 2006 | - 0,458*** | - 0,517*** |
| työvoimakoulutuksessa marraskuussa 2006 | 0,059* | 0,021 |
| työttömyyseläkkeellä marraskuussa 2006 | - 0,538*** | - 0,503*** |
| tukityössä 1.12.05–31.10.06 välisenä aikana | - 0,085*** | - 0,056* |
| työvoimakoulutuksessa 1.12.05–31.10.06 välisenä aikana | - 0,004 | - 0,003 |
| havaintoja | 11 477 | 5 836 |
| log likelihood | - 6 041 | - 2 871 |
| Pseudo R ² | 0,090 | 0,089 |

* $p \leq 0,05$; ** $p \leq 0,01$; *** $p \leq 0,001$

Taulukossa 4 esitetään marginaalivaikutukset kahden vuoden kuluttua eli marraskuussa 2007. Mallissa on kontrolloitu jatkotoimenpiteeseen osallistuminen ja työttömyyseläke seuranta-ajankohtana. Tukityöhön ajalla 12/2005–10/2006 osallistuneet pitkäaikaistyöttömät ovat saaneet toimeentulotukea noin 4 prosenttiyksikköä epätodennäköisemmin kuin vertailuryhmä. Muut vaikutukset eivät ole tilastollisesti merkitseviä.

TAULUKKO 4. Toimenpiteiden vaikutus toimeentulotuen saantiin marraskuussa 2007.

| muuttuja | yli vuoden yhtäjaksoisesti työttömänä 30.11.05 | yli 2 vuotta yhtäjaksoisesti työttömänä 30.11.05 |
|--|---|---|
| tukityössä 1.12.05–31.10.06 välisenä aikana | - 0,042** | - 0,011 |
| työvoimakoulutuksessa 1.12.05–31.10.06 välisenä aikana | 0,006 | 0,025 |
| muut kontrollimuuttujat kuten taulukossa 4 | sisältyy | sisältyy |
| havaintoja | 11 477 | 5 836 |
| log likelihood | - 7 022 | - 3 469 |
| Pseudo R ² | 0,059 | 0,062 |

* $p \leq 0,05$; ** $p \leq 0,01$; *** $p \leq 0,001$

Toimenpiteiden kirjo on hyvin laaja. Taulukoissa 3–4 esitetyt tulokset koskevat vain "keskimääräistä" tukityöjaksoa ja työvoimakoulutusta. Aineistoon sisältyy tukityöjakson tyypikoodi, ja tarkempia vaikuttavuusarvioita saadaan korvaamalla *tukityössä*-muuttuja tukityökoodista muodostetuilla indikaattoreilla. Marginaalivaikutukset eri tukityötyypeille on raportoitu taulukossa 5. Muut selittäjät ovat samoja kuin aiemmin, eikä niiden kertoimia ole raportoitu. Jos tukityöjaksoja oli useita ajalla 12/2005–10/2006, koodi on viimeisimmältä jaksolta.

Työvoimakoulutus on jaettu ammatilliseen ja valmentavaan koulutukseen. Valtaosa pitkäaikaistyöttömistä osallistui valmentavaan koulutukseen, jonka tarkoituksena on lähinnä luoda edellytyksiä jatkotoimenpiteille. Taulukossa 5 on raportoitu erikseen ammatillisen ja valmentavan koulutuksen marginaalivaikutukset. Jos koulutusjaksoja oli useita ajalla 12/2005–10/2006, koulutustyyppi koskee viimeisintä jaksoa.

TAULUKKO 5. Erityyppisten toimenpidejaksojen vaikutus toimeentulotuen saamiseen marraskuussa 2006.

| toimenpide | yli vuoden yhtäjaksoisesti työttömänä 30.11.05 | yli 2 vuotta yhtäjaksoisesti työttömänä 30.11.05 |
|---|--|--|
| 40 työllistämistuki valtiolle | - 0,370*** | - 0,367** |
| 50 palkkatuki työll. määrär. kunta | - 0,455*** | 0,020 |
| 53 palkkatuki työmarkk.tuella kunta (500) | - 0,173*** | - 0,137** |
| 54 palkkatuki työmarkk.tuella kunta (130) | - 0,031 | |
| 56 oppisopimus kunnalle | 0,001 | |
| 60 palkkatuki työll. määrär. yksityinen | - 0,401*** | - 0,334 |
| 64 työllistämistuki työelämävalmennukseen | 0,027 | |
| 69 palkkatuki työmarkk.tuella yksit. (500) | - 0,060* | - 0,066 |
| 70 työharj./työelämävalm. työmarkkinatuella | 0,023 | 0,018 |
| 75 yhdistelmätuki kunta | - 0,080 | |
| 80 palkkatuki työmarkk.tuella yksit. (130) | - 0,576* | |
| ammattillinen työvoimakoulutusjakso | - 0,068 | - 0,092 |
| valmentava työvoimakoulutusjakso | 0,021 | 0,033 |
| muut kontrollimuuttajat kuten taulukossa 4 | sisältyy | sisältyy |
| havaintoja | 11 459 | 5 828 |
| log likelihood | - 5 986 | - 2 858 |
| Pseudo R ² | 0,096 | 0,090 |

* $p \leq 0,05$; ** $p \leq 0,01$; *** $p \leq 0,001$. Marginaalivaikutusta ei ole laskettu, jos toimenpiteessä ei osallistujia tai selitettävä muuttuja saa kaikilla osallistujilla arvon 0 tai 1.

Tukityöhön osallistui 1 055 pitkäaikaistyötöntä toimeentulotuen saajaa. Yleisin tukityötoimenpide oli työharjoittelu ja työelämävalmennus työmarkkinatuella, johon osallistui 448 henkilöä. 281 henkilöä työllistettiin työmarkkinatuella yksityiselle työnantajalle (500 pv) ja 162 henkeä työllistettiin työmarkkinatuella kuntaan (500 pv). Nämä ovat nimenomaan vaikeasti työllistyville suunnattuja toimenpiteitä. Lopuissa tukimuodoissa osallistujien määrä vaihteli muutamasta henkilöstä muutamaa kymmentä henkilöön.

Vaikuttavimmat toimenpiteet ovat vähentäneet toimeentulotuen saamisen todennäköisyyttä useilla kymmenillä prosenttiyksiköillä marraskuussa 2006. On tosin huomattava, että osallistujia näissä ei ollut kuin muutamia kymmeniä kussakin. Tämä on syytä huomioida, kun arvioidaan suurimpien marginaalivaikutusten luotettavuutta. Yleisimmän toimenpiteen eli työmarkkinatuella tapahtuvan työelämävalmennuksen vaikutus ei kummassakaan ryhmässä poikkea tilastollisesti merkitsevästi nolasta. Tukityön keskimääräiset marginaalivaikutukset jäävät noin 8 prosenttiyksikköön, koska vaikuttavimmissa toimenpiteissä on ollut vain vähän osallistujia.

Ammatilliseen työvoimakoulutukseen osallistui kohdejoukosta 172 henkilöä. Valmentavaan koulutukseen osallistujia oli 464. Kummankaan kerho ei ole tilastollisesti merkitseviä marraskuun 2006 seurannassa, mutta ammatillisen koulutuksen *p*-arvot ovat melko lähellä 5 prosenttia eli 0,057 ja 0,097.

Taulukossa 6 katsotaan vaikutuksia kahden vuoden kuluttua eli marraskuussa 2007. Pitkäaikaistyöttömillä tukityökoodit 40 ja 50 ovat tilastollisesti merkitseviä, ja näiden marginaalivaikutukset ovat noin -20 prosenttiyksikköä. Keskiarvo kaikilla koodeilla yhteensä on noin -4 prosenttiyksikköä (taulukko 4). Vaikeasti työllistyvien joukossa vain toimenpidekoodilla 40 on tilastollisesti merkitsevä kerroin, eikä vaikutusten keskiarvo poikkea tilastollisesti merkitsevästi nolasta.

Ammatillinen työvoimakoulutusjakso on pidemmällä ajalla parantanut taloudellista tilannetta molemmissa ryhmissä. Henkilö on saanut toimeentulotukea marraskuussa 2007 noin 11–12 prosenttiyksikköä epätodennäköisemmin, jos hän osallistui ammatilliseen työvoimakoulutukseen ajalla 12/2005–10/2006. Koulutuksen vaikuttavuus näyttäisi siis marraskuussa 2007 olevan suurempi kuin marraskuussa 2006 (ks. taulukko 5). Tämä tuntuisi loogiselta siinä mielessä, että koulutusta vastaavan työpaikan löytäminen on saattanut kestää jonkin aikaa. Koulutus on myös saattanut edesauttaa henkilön omatoimista itsensä kehittämistä.

TAULUKKO 6. Erityyppisten toimenpidejaksojen vaikutus toimeentulotuen saamiseen marraskuussa 2007.

| toimenpide | yli vuoden yhtä-jaksoisesti työttömänä 30.11.05 | yli 2 vuotta yhtä-jaksoisesti työttömänä 30.11.05 |
|--|---|---|
| 40 työllistämistuki valtiolle | - 0,201* | - 0,303* |
| 50 palkkatuki työll. määrär. kunta | - 0,244*** | - 0,358 |
| 53 palkkatuki työmarkk.tuella kunta (500) | - 0,039 | 0,004 |
| 54 palkkatuki työmarkk.tuella kunta (130) | - 0,128 | |
| 56 oppisopimus kunnalle | 0,039 | |
| 60 palkkatuki työll. määrär. yksityinen | - 0,220 | |
| 64 työllistämistuki työelämävalmennukseen | 0,001 | |
| 65 starttiraha työmarkkinatuella | - 0,265 | |
| 69 palkkatuki työmarkk.tuella yksit. (500) | - 0,036 | 0,005 |
| 70 työhaj./työelämävalm. työmarkkinatuella | 0,006 | 0,026 |
| 75 yhdistelmätuki kunta | 0,058 | - 0,119 |
| 80 palkkatuki työmarkk.tuella yksit. (130) | - 0,164 | |
| ammattillinen työvoimakoulutusjakso | - 0,107** | - 0,125* |
| valmentava työvoimakoulutusjakso | 0,048* | 0,082* |
| muut kontrollimuuttajat kuten taulukossa 4 | sisältyy | sisältyy |
| havainnot | 11 467 | 5 828 |
| log likelihood | - 6 996 | - 3 452 |
| Pseudo R ² | 0,062 | 0,065 |

* $p \leq 0,05$; ** $p \leq 0,01$; *** $p \leq 0,001$. Marginaalivaikutusta ei ole laskettu, jos toimenpiteessä ei osallistujia tai selitettävä muuttuja saa kaikilla osallistujilla arvon 0 tai 1.

Taulukoissa 3–6 esitettyjen tulosten valossa näyttäisi siltä, että työhallinnon interventioilla on saatu ainakin jossain määrin vähennettyä toimeentulotuen tarvetta pitkäaikaistyöttömien ja vaikeasti työllistyvien keskuudessa. Pienellä osalla osallistujista taloudellinen tilanne on toimenpiteen johdosta parantunut siinä määrin, että toimeentulotukea ei ole enää tarvittu. Jos toimeentulotuen tarvetta voidaan pitää syrjäytymisriskin indikaattorina, toimenpiteet ovat siis hieman vähentäneet syrjäytymistä. Toisaalta on

myös todettava, että suurimmalla osalla osallistujista ei ole tapahtunut muutosta toimeentulotuen tarpeessa.

Muita huomioitavia seikkoja

Joka viides tukityöjaksoon osallistuja kuului työttömyyskassaan. Kassan jäsenet saavat ansiosidonnaista päivärahaa 500 työttömyyspäivältä, jonka jälkeen vaaditaan vähintään 34 viikon työssäolo ansiosidonnaisen päivärahoikeuden uudelleensaamiseksi. Koska ansiosidonnainen päiväraha on yleensä selvästi peruspäivärahaa suurempi, ansiosidonnaiselle päivärahalle pääsy saattaa parantaa taloudellista tilannetta siinä määrin, että toimeentulominimi ylittyy. Suurin osa aineiston tukityöjaksoista oli kuitenkin kuuden kuukauden mittaisia tai lyhyempiä.²¹⁴ Puolen vuoden työssäolo ei vielä riitä ansiosidonnaisen päivärahan uudelleensaamiseen, joten edellä raportoidut tukityön vaikutukset eivät todennäköisesti johdu ansiosidonnaisesta päivärahasta. Joissain tapauksissa on tietysti mahdollista, että työsuhdetta on jatkettu lyhyen aikaa ilman tukea.

Kuten alussa todettiin, havaitsemattomista tekijöistä aiheutuva harha on aina mahdollinen ei-kokeellisiin aineistoihin perustuvissa vaikuttavuusarvioinneissa. Toimenpiteille estimoidut vaikutukset voivat olla suurempia kuin todelliset vaikutukset, jos toimenpiteeseen osallistuminen on korreloitunut esimerkiksi henkilön kyvykkyyden kanssa. Tässä tapauksessa osallistujat ovat ainakin havaituilta ominaisuuksiltaan jonkin verran paremmassa asemassa kuin vertailuryhmään kuuluvat. Jos taulukon 3 mallista poistetaan kaikki muut selittäjät kuin *tukityössä*, tukityöjakson marginaalivaikutus on -0,167. Kun vakioidaan taulukossa 3 mainitut tekijät, vaikutus on -0,085 eli selvästi edellä mainittua pienempi. Tämä on loogista, koska osallistujat ovat hieman nuorempia, koulutetumpia ja vähemmän aikaa työttömänä olleita kuin vertailuryhmään kuuluvat (taulukko 1). Todellinen vaikutus voi olla hieman tätäkin pienempi, jos osallistujat ovat myös kyvykkäämpiä ja motivoituneempia kuin ei-osallistujat.

Toisaalta on myös todettava, että jotkut henkilöt ovat voineet osallistua toimenpiteeseen vain siksi, että vaihtoehtona on ollut toimeentulotuen leikkaus. Tarjotusta työstä tai toimenpiteistä kieltäytyminen voi johtaa tuen määräaikaan leikkaamiseen 20–40 prosentilla. Näitä osallistujia ei voitane pitää erityisen motivoituneina.

Valikoitumisharhaa arvioitaessa on muistettava, että sekä osallistujia että vertailuryhmään kuuluvat henkilöt olivat marraskuussa 2005 toimeentu-

²¹⁴ Mikäli jaksoja oli 1.12.2005–31.10.2006 useampia, niiden päivät on laskettu yhteen.

lotukea saaneita pitkäaikaistyöttömiä. Kyvykkäimmät ja muilta havaitsemattomilta ominaisuuksiltaan parhaimmat työnhakijat ovat todennäköisesti jo tästä joukosta valikoituneet pois.

Edellä raportoidussa analyysissä on keskitytty yhden hengen kotitalouksiin. Tarkastelua voidaan laajentaa myös useamman hengen kotitalouksiin, sillä aineistossa on tieto toimeentulotuen saamisesta puolison asemassa. Puolisona tukea saaneita oli 4 921 vuonna 2005, 4 337 vuonna 2006 ja 3 900 vuonna 2007. Selitettävä muuttuja saa tällöin arvon 1, jos henkilö sai toimeentulotukea viitehenkilönä tai puolison asemassa. Toimenpidemuuttujien kerroinestimaatit ovat samaa suuruusluokkaa kuin aiemmin. Pitkäaikaistyöttömillä tukityön keskimääräinen marginaalivaikutus on marraskuun 2006 seurannassa -7,5 prosenttiyksikköä ja marraskuun 2007 seurannassa -4,2 prosenttiyksikköä. Ammatillisen työvoimakoulutuksen marginaalivaikutus on vastaavasti -8,3 prosenttiyksikköä ja -10 prosenttiyksikköä. Kaikki em. vaikutukset ovat tilastollisesti merkitseviä. Malliin lisättiin selittävä tekijä *parisuhteessa*, joka sai merkitsevän negatiivisen kertoimen. Parisuhteessa eläminen siis vähentää toimeentulotuen saamisen todennäköisyyttä.

Yhteenveto

Käytettävissä olevan aineiston perusteella voidaan todeta seuraavaa. Kun verrataan kahta pitkäaikaistyötöntä, jotka ovat muilta ominaisuuksiltaan samanlaisia, tukityöhön osallistunut on jatkossa saanut toimeentulotukea epätodennäköisemmin kuin ei-osallistuja. Korrelaation suuruus riippuu toimenpiteestä ja seuranta-ajankohdasta. Tukityöjakson keskimääräinen vaikutus vuoden päästä oli noin -8 prosenttiyksikköä ja kahden vuoden päästä noin -4 prosenttiyksikköä. Ammatillinen työvoimakoulutus on myös vähentänyt toimeentulotuen tarvetta, ja koulutuksen vaikutus näyttäisi jopa kasvavan pitemmällä ajalla. Sitä vastoin valmentavalla koulutuksella ei ole ollut vaikutusta toimeentulotuen tarpeeseen. Mitä pidempään kohdehenkilöt ovat olleet yhtäjaksoisesti työttöminä, sitä pienempiä ovat toimenpiteiden vaikutukset toimeentulotuen saantiin.

Tuloksellisuustarkastukset vuodesta 2006 lähtien

- 117/2006 Raha-automaattivastukset kansansairauksien ennalta-
ehkäisyyn
- 118/2006 Valtion televisio- ja radiorahasto
- 119/2006 Puolustusvoimien ennakkomaksut puolustusmateriaali-
hankinnoissa
- 120/2006 Sähköisten asiointipalvelujen kehittäminen julkishallinnossa
- 121/2006 Yritystukien vaikutusten pysyvyys
- 122/2006 EU-säädösehdotusten kansallinen käsittely
– *erityisesti taloudellisten vaikutusten arvioinnin
kannalta*
- 123/2006 Kuntien yhdistymisavustukset
- 124/2006 Ammatilliset erikoisoppilaitokset ja niiden käyttökustannusten
valtionosuusjärjestelmä
- 125/2006 Käräjäoikeuksien tulosohjaus ja johtaminen
- 126/2006 Teiden kunnossapito tielaitosuudistuksen jälkeen
- 127/2006 Verotuksen yhdenmukaisuuden edistäminen verohallinnossa
- 128/2006 Valtion osakkuusyhtiöt ja valtio vähemmistöomistajana
- 129/2006 Viranomaisten valvottavilta perimät valvontamaksut
- 130/2006 Sisäasiainministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi
eduskunnalle
- 131/2006 Työministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi
eduskunnalle
- 132/2006 Suomen Kansallisteatterin peruskorjaus
- 133/2006 Kanatalouden tuotannonrajoitustoimet
- 134/2006 Maakunnan liittojen rooli
– *maakunnan kehittämisrahan sitomattoman osan käyttö*
- 135/2006 Ympäristöministeriön harkinnanvaraiset valtionavustukset
Vapaa Vuotos -liikkeelle
- 136/2006 Kouluterveydenhuollon laatusuositus
– *suosituksen ohjausvaikutukset kuntien toimintaan*
- 137/2006 Budjettituki Tansanialle
- 138/2006 EU:n tarkastusvirastojen rinnakkaistarkastus rakennerahasto-
jen epäsäännönmukaisuuksien ilmoittamismenettelystä
- 139/2006 Turvapaikkamenettely
– *turvapaikkaprosessin, turvapaikanhakijoiden vastaanoton ja
pakolaisten kotouttamisen toiminnallinen kokonaisuus*
- 140/2007 Natura 2000 -verkoston valmistelu

- 141/2007 Verotuet
– *tilivelvollisuuden toteutuminen*
- 142/2007 Paikallisen yhteistyön määrärahan tarkastus
- 143/2007 Virkamatkustaminen
– *ohjausjärjestelmät ja taloudellisuus*
- 144/2007 Jääluokat ja väylämaksut
- 145/2007 Poliisi-, tulli- ja rajavartiolaitosviranomaisten yhteistoiminta (PTR-yhteistyö)
– *erityisesti vakavan rikollisuuden torjunnassa*
- 146/2007 Nuorten syrjäytymisen ehkäisy
- 147/2007 Hankerahoitus ohjauksena
- 148/2007 Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 149/2007 Ulkoasiainministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 150/2007 Tulosoikeuden tila
– *Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastushavaintojen 2002–2006 perusteella*
- 151/2007 Finanssialan asiantuntijapalveluhankinnat
- 152/2007 Aluekeskusohjelman toteutus vuosina 2004–2006
- 153/2007 Sotu-kokeilun vaikutukset
- 154/2007 Valtio etsintä- ja kaivostoiminnan edistäjänä
- 155/2007 Kalatalouden kehittäminen
- 156/2007 Kuluttajahallinnon toimivuus
- 157/2008 T&k-arviointitoiminta
- 158/2008 Alueellisten tietoyhteiskuntahankkeiden toteutus
- 159/2008 Rataväylien kunnossapito
- 160/2008 Terveystieteiden edistämisen määrärahalta toteutettavat hankkeet
- 161/2008 Tunnistuspalveluiden kehittäminen ja käyttö julkisessa hallinnossa
- 162/2008 Metsähallitus
– *liikelaitoskonsernina ja ympäristöministeriön ohjaamana luonnonsuojelijana*
- 163/2008 Väärinkäytökset valtionhallinnossa
- 164/2008 Huoltovarmuuskeskus
- 165/2008 Valtion teknillisen tutkimuskeskuksen (VTT) aineettoman omaisuuden (Intellectual Property Rights IPR) kaupallinen hyödyntäminen
- 166/2008 EU:n tarkastusvirastojen rinnakkaistarkastus rakennerahasto-ohjelmien tuloksellisuudesta työllisyyden alueella

- 167/2008 Hoitotakuu
- 168/2008 Valtion kassanhallinta
- 169/2008 Hallinto-oikeudet
- 170/2008 Kehitysyhteistyön läpileikkaavat tavoitteet
- 171/2008 Koulutuksen määrällinen ennakointi, mitoitus ja kohdentaminen
– erityiskohteena nuorten ammatillinen peruskoulutus
- 172/2008 Alueellisten kehittämisohjelmien vaikutukset
- 173/2008 Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
- 174/2008 Julkisen työnvälityksen asema ja painopisteet
- 175/2008 Maatalouden ravinnepäästöjen vähentäminen
- 176/2008 Valot päällä Pohjolassa
Pohjoismainen sähköhuollon valmiusyhteistyö
- 177/2008 Työterveyshuolto ja alkoholihaittojen ehkäisy
- 178/2008 Poliisin tietohallintokeskuksen alueellistaminen
- 179/2008 Valtion velanhallinta
- 180/2009 Asiantuntija- ja tutkimuspalvelujen hankinta ulkoasiain-
ministeriössä
- 181/2009 Sosiaali- ja terveydenhuollon laskennallisen valtionosuus-
järjestelmän läpinäkyvyys
- 182/2009 Vesiväylien kunnossapito
- 183/2009 Alueelliset ympäristökeskukset tavoite 2 -ohjelman toteuttajina
- 184/2009 Valtion talousarvion ulkopuolisten rahastojen
ohjaus ja hallinto
- 185/2009 Ajoneuvohallintokeskuksen PALKO-hanke
- 186/2009 Taloushallinnon muutokset ministeriöissä, virastoissa ja
laitoksissa
- 187/2009 Sisäasiainhallinnon palvelukeskus
- 188/2009 Ammattikorkeakoulutuksen työelämälähtöisyyden kehittäminen
- 189/2009 Yritysten liiketoiminnan sähköistämisen edistäminen
- 190/2009 Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan harkinnan-
varaiset tukijärjestelmät
- 191/2009 Puoluetuki
- 192/2009 Perusopetuksen ohjaus- ja rahoitusjärjestelmä
- 193/2009 Lääkinnällinen kuntoutus
- 194/2009 Mielenterveyspalveluja ohjaavan lainsäädännön toimivuus
- 195/2009 Autoverotus
- 196/2009 Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
- 197/2009 Oikeusministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
- 198/2009 Merenkululaitoksen eräiden toimintojen liikelaitostaminen
- 199/2009 Maatalouden kannattavuuden laskenta

- 200/2009 Päästökauppa – Kioton joustomekanismit
- 201/2009 Kainuun hallintokokeilun tila
- 202/2010 Työturvallisuus valtion työpaikoilla
- 203/2010 Täydentävyys kehitysyhteistyössä
- 204/2010 Valtion määräysvallassa olevien yhtiöiden ja valtion liikelaitosten antama vaali- ja puoluerahoitus 2006–2009 ja omistaja-ohjaus
- 205/2010 Valtion lainananto asuntotuotantoon
- 206/2010 Yliopistojen inhimillisten voimavarojen hallinta
- 207/2010 Tuottavuusohjelman valmistelu ja johtaminen
- 208/2010 Valtio tonttitarjonnan lisääjänä ja yhdyskuntarakenteen eheyttäjänä
- 209/2010 Teollisen yhteistyön rahasto Oy:n (Finnfund) toiminta
- 210/2010 Säätiöiden valtioneuvoston tuki ja valvonta
- 211/2010 Väylähankkeiden toteuttamisen perustelut
- 212/2010 Poliittikkaohjelmat ohjausvälineenä – esimerkkinä Terveyden edistämisen ohjelma
- 213/2010 Uusiutuvien energiamuotojen edistäminen
- 214/2010 Vanhuspalvelut – Säännöllinen kotihoito
- 215/2011 Vuoden 2004 selonteko – Varuskuntarakenne sekä johtamis- ja hallintojärjestelmä
- 216/2011 Säädosohjelmien valtiontaloudellisten vaikutusten arviointi
- 217/2011 Sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallisten IT-hankkeiden toteuttaminen
- 218/2011 Ruokahuollon ja terveydenhuollon rakennemuutokset Puolustusvoimissa
- 219/2011 Valtion taloudelliset vastuut – esittäminen ja huomiointi suunnittelun ja seurannan asiakirjoissa
- 220/2011 Ympäristöministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
- 221/2011 Vammaispalvelut muuttuvassa kunta- ja palvelurakenteessa – valtion ohjaus kehitysvammaisten asumisen palveluiden järjestämisessä
- 222/2011 Koulutus- ja työvoimatarpeiden ennakointi, mitoitus ja kohdentaminen
- 223/2011 Puolustusministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
- 224/2011 Kaupunki- ja metropolipolitiikka
- 225/2011 Valtionhallinnon toimitilat ja konserniohjaus oikeusministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön sekä valtiovarainministeriön hallinnonaloilla
- 226/2011 Poliisin ja syyttäjän yhteistyö

- 227/2011 Energia- ja ilmastoteknologian tukeminen
- 228/2011 Sairaanhoidovakuutus – erityisesti korvaukset yksityislääkäreiden ja yksityishammaslääkäreiden palkkioista
- 229/2011 Pitkäaikaistyöttömien työllistyminen ja syrjäytymisen ehkäisy



VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO

Antinkatu 1, PL 1119, 00101 Helsinki

Puh. (09) 4321, faksi (09) 432 5820, www.vtv.fi

ISBN 978-952-499-195-7 (nid.)