

Työpolitiikan vaikuttavuus ja vaihtoehdot

Tutkimus työpoliittisten toimenpiteiden toimivuudesta,
tuloksista ja tulevaisuudesta (TYVA)

Tämä julkaisu on toteutettu osana valtioneuvoston vuoden 2014 selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa (www.vn.fi/teas).
Julkaisun sisällöstä vastaavat tiedon tuottajat,
eikä tekstisisältö välttämättä edusta valtioneuvoston näkemystä.

ISBN PDF 978-952-287-207-4

ISSN PDF 2342-6799



Esipuhe

Nyt julkaistavassa TYVA-tutkimuksen (Tutkimus työpoliittisten toimenpiteiden toimivuudesta, tuloksista ja tulevaisuudesta) loppuraportissa arvioidaan työvoimapolitiikan toimivuutta ja vaikuttavuutta laajana kokonaisuutena. Tarkastelun keskiössä ovat pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelmassa vuonna 2011 päätetyt työvoimapolitiikan uudistukset. Vuosien 2011–2015 hallituskauden työvoimapolitiikan tuloksiin ja arvioon perustuen hankkeessa linjataan myös tulevia kehittämismahdollisuuksia.

Tämä julkaisu on TYVA-hankkeen pääraportti, jossa esitetään tutkimuskokonaisuuden keskeiset tulokset. TYVA-hankkeen liitännäisraportti ilmestyy valtioneuvoston kanslian julkaisusarjassa myöhemmin keväällä 2016. Tässä hankkeen liitännäisraportissa tullaan esittämään pitkäaikais-työttömyyden ja rakennetyöttömyyden alentamista koskevan politiikan vaikuttavuutta koskevat osuudet.

Työvoimapolitiikkaa on kehitetty korkean työttömyyden ja heikon talouskasvun tilanteessa. Vaikka työttömyysjaksot ovat keskimäärin pidentyneet, TYVA-tutkimus osoittaa että työvoimapolitiikka on lisännyt ihmisten mahdollisuuksia päästä koulutukseen ja työhön, ja sillä on vaikutusta avoimien työpaikkojen täyttymiseen. Palvelujen kysyntä on ollut hyvin suurta käytössä olleisiin resursseihin verrattuna, ja työnhakijoiden mahdollisuudet päästä palveluihin eriytyvät asiakasryhmittäin. Palveluja on tarjottu aiempaa enemmän kumppanuuksien ja verkkopalvelujen avulla, ja näissä asioissa tutkimusryhmä myös näkee suurimmat kehittämismahdollisuudet.

Tutkimuksen on tehnyt Kuntoutussäätiön johdolla toiminut tutkimusryhmä, johon ovat osallistuneet Aalto-yliopiston Kauppakorkeakoulun Pienyrityskeskus, Tampereen yliopiston Työelämän tutkimuskeskus, Arnkil Dialogues ja Spangar Negotiations. Tutkimus on toteutettu valtioneuvoston kanslian valtioneuvoston päätöksentekoa tukevan selvitys- ja tutkimustoiminnan määrärahoilla.

Tutkimuksen ohjausryhmän puheenjohtajaksi nimitettiin työmarkkinaneuvos Kimmo Ruth työ- ja elinkeinoministeriöstä. Ohjausryhmän jäseniksi nimitettiin tutkimusjohtaja Heikki Räisänen, neuvotteleva virkamies Päivi Haavisto-Vuori, neuvotteleva virkamies Outi Viljamaa, neuvotteleva virkamies Pauliina Porkka, projektipäällikkö Olli Vihanta ja asiantuntija Villiina Kazi työ- ja elinkeinoministeriöstä, finanssineuvos Arto Koho (myöhemmin neuvotteleva virkamies Päivi Mattila-Wiro) sosiaali- ja terveysministeriöstä, erityisasiantuntija Mika Idman valtiovarainministeriöstä, palvelupäällikkö Tapio Makkonen Uudenmaan TE-toimistosta. Kiitän lämpimästi sekä tutkimusryhmää ja ohjausryhmää tutkimuksen toteuttamisesta ja käydyistä asiantuntevista keskusteluista.

Helsingissä 19.1.2016

Kimmo Ruth
Työmarkkinaneuvos
Työ- ja elinkeinoministeriö

Sisällys

1	Tiivistetyt vastaukset tutkimuskysymyksiin	7
2	Johdanto	14
3	Tutkimuksen toteutus	17
3.1	Tavoitteet ja toteuttajat	17
3.2	Aineistot	18
3.3	Työvoimapolitiikan toimeenpanon arvioinnin reunaehdoja	20
4	Tutkimuksen tausta ja rajaukset	27
4.1	Hallituskauden 2011–2015 työvoimapolitiittiset tavoitteet	27
4.2	Työvoimapolitiikka	27
4.3	Työvoimapolitiikka ja sen rajapintoja muiden politiikkalohkojen kanssa	30
5	Työvoimapolitiikan toimivuus ja tulokset	41
5.1	Poliittinen taso: Rakennemuutos ja työmarkkinoiden toimivuus – strateginen ohjelma ja siihen liittyvä palvelurakennearviointi	41
5.2	Politiikan toimeenpanon taso: TE-palvelu-uudistus ja työvoimapalveluiden laadun parantaminen	46
5.2.1	TE-palveluiden toteuttamisen painopistealueet	46
5.2.2	TE-palveluiden uudistaminen	48
5.2.3	Asiakkuudet ja kumppanuudet	67
5.2.4	TE-palvelut kumppanuuden ja kansainvälisen näkökulman valossa	80
5.3	Poikkihallinnollisten poliittisten toimenpideohjelmien taso	83
6	Työvoimapolitiikan vaikuttavuus	100
6.1	Avoimien työpaikkojen täyttyminen	101
6.2	Yritystoiminnan aloittaminen	104
6.3	Työttömyyden kustannukset	109
6.4	Työllistämis-, koulutus- ja erityistoimiin osoitetut varat	111
6.5	Työ- ja elinkeinotoimistojen toimintamenoihin myönnettyt varat	112
6.6	Työttömyysturvaan varatut rahat (lähde: Kela)	114
6.7	Kuntien työllisyyden hoidon kustannukset	115
6.8	Työttömyyden takia maksamatta jäävät tuloverot	117
7	Kuinka usein työttömyys päättyy työllistymiseen? Työttömyyden päättymisen tavat ja siihen vaikuttavat seikat vuosina 2010 ja 2012	119
7.1	Aineisto ja analyysiratkaisut	119
7.2	Miten työttömyys päättyi vuonna 2012	121
7.3	Miten maahanmuuttajien työttömyys päättyi?	123
7.4	Työhistorian vaikutus työttömyyden päättymiseen	123

7.5	Työttömyyden kesto ja päättymisen tapa	124
7.6	Työttömyyden päättymisen tavan muutos 2010–12	125
7.7	Yhteenveto	128
8	Yhteenveto	130
8.1	Yhteenveto politiikkatoimien toimivuudesta	130
8.2	Yhteenveto politiikkatoimien vaikuttavuudesta	134
9	Tulevat kehittämislinjaukset	137
9.1	Perusteet linjauksen muutoksille	137
9.2	Vaihtoehtoiset suunnat	139
9.3	Palveluiden asiakkuuksien ja kumppanuuksien suunnat	140
10	Kehittämis ehdotukset	145
11	Lähteet	147
12	Liitteet	152
	Liite 1. Hallitusohjelman hankkeiden arviointihavaintojen koostetta	152
	Liite 2. Kysely TE-palveluiden ja ELY-keskusten edustajille taustamuuttajat	154
	Liite 3. Kysely TE-palveluiden ja ELY-keskusten edustajille: Avoimien työpaikkojen täyttymiseen, yritystoiminnan aloittamiseen sekä työttömyydestä aiheutuvien julkisten menojen alentamiseen liittyvien kysymysten vastausjakaumat.	155
	Liite 4. Kysely TE-palveluiden ja ELY-keskusten edustajille: Avoimien työpaikkojen täyttymiseen, yritystoiminnan aloittamiseen sekä työttömyydestä aiheutuvien julkisten menojen alentamiseen liittyvien kysymysten tarkastelussa käytetyt taustamuuttajat.	160
	Liite 5. Yhteenveto kunta-valtio suhteen kehityksestä työvoimapolitiikassa Tanskassa, Saksassa ja Hollannissa	162
	Liite 6. Liitetaulukot ja -kuviot lukuun 7	163
	Liite 7. Työttömyyden päättymisen syytä koskevan työhallinnon tiedon ja työttömyyttä seuraavaa tilannetta koskevan seurantatiedon vertailu	167

1 Tiivistetyt vastaukset tutkimuskysymyksiin

Työpoliittisten toimenpiteiden toimivuutta, tuloksia ja tulevaisuutta koskevassa tutkimuksessa (TYVA) on selvitetty hallituskauden 2011–2015 työvoimapolitiikan työvoimapolitiittisten toimenpiteiden toimivuutta ja tuloksellisuutta laaja-alaisesti tilaajan kanssa sovituin painotuksin. On tarkasteltu työvoimapolitiikan onnistumista, toteutuneiden vaihtoehtojen etu- ja haittapuolia sekä tulevaisuuden vaihtoehtoisia suuntia. Taulukkoon 1.1 on koottu tutkimuksen keskeiset havainnot, joita avataan taulukon jälkeen.

Taulukko 1.1 Kooste tutkimuksen tuloksista ja kehittämissuunnista

	Arvio toimivuudesta hallituskaudella 2011–2015 ja tapahtuneesta muutoksesta	Tulevat kehittämismahdollisuudet
TE-palvelujen kumppanuudet	<p>Olemassa olevat yhteistyökontaktit ja yhteistyön muodot ovat syventyneet, yritysytteudet vaihtelevasti. On havaittavissa ulkoisten kumppaneiden selvä kiinnostus kumppanuuksien syventämiseen ja esimerkkejä uudeltaisesta yhteiskehittämisestä on olemassa.</p> <p>Työnvälitys ja yrittäjyys -palvelu toimii paremmin yritysasiakkaiden kuin henkilöasiakkaiden kohdalla sekä henkilökohtaisessa että verkkopalveluissa.</p> <p>Kumppanuudesta ei voida vielä puhua julkisen ja yksityisen työnvälityksen välisessä yhteistyössä, vaikka sitä ryhdytty kehittämään.</p> <p>Kasvanut työttömyys akateemisilla ja vanhentuneen osaamisen työväestöllä sekä maahanmuuttajien määrän kasvu on ollut suurta eikä resursseja ole ollut riittävästi vastata tarpeisiin.</p> <p>Kumppanuuden näkökulmasta osaamisen kehittämisessä yhteydet koulutuspalveluiden tuottajiin ovat hyvät.</p> <p>Kunta-valtioyhteistyö on kehittynyt selkeästi hallituskausien 2011–2015 aikana samoin kuten yhteistyö Kelan kanssa.</p> <p>Sinänsä toimivien TE-palveluiden toimivuutta ovat heikentäneet suuret palvelurakennemuutokset, jotka toteutettiin työttömyyden rajun kasvun aikana. Kumppanuuksien näkökulmasta palvelurakenteiden laaja-alaiset uudistukset hämmentävät kokonaisuudessaan työvoimapolitiikan kenttää.</p>	<p>Uuden yhteistyön ja yhteistuottamisen tason saavuttaminen dynaamisten, alueellisten, paikallisten ja temaattisten yhteistoimintakokonaisuuksien kautta.</p> <p>Yrityspalveluihin (julkisia tai yksityisiä) toivotaan laaja-alaisempaa ”yritysmailman” ymmärtämistä.</p> <p>Enemmän panostusta osaamisen kehittämiseen, joka tukee myös työnvälitystä. Koulutusorganisaatioiden kanssa yhteistyön tiivistäminen työelämälähtöisissä koulutuksissa.</p> <p>TE-palveluiden toimivien ytimien määrittäminen, kokeilukulttuurin laajentaminen myös julkisiin työvoimapolveluihin kumppanuushengen vahvistaminen (PPPP-malli).</p> <p>Uuden kehittämisen resursointi.</p>

Palvelumarkkinoiden toimivuus	<p>Palvelumarkkinat laajentuneet ja monipuolistuneet, mutta haasteena on pirstaloitumisen välttäminen</p>	<p>Toimijoiden keskinäisen synergian ja pitkän tähtäyksen kokonaisvaikuttavuuden lisääminen.</p> <p>Palvelumarkkinoiden kehittämiseksi tarvitaan enemmän palveluiden paikallista ja asiakaskohtaista räätälöintiä, kuten työvoimakoulutuksissa seudun ja alueen työmarkkinatilanteen huomioimista sekä tulosten seurannan kehittämistä.</p>
Palvelujen hankinta	<p>Kilpailuttaminen on systematisoitunut, mutta kilpailuttamisen osaamisessa, tavoitteiden asettamisessa, spesifikaatioissa ja ylipäättään markkinoiden toimivuuden varmistamisessa on kehittämisen tarvetta.</p> <p>Palveluiden hankinta ja palvelut toimivat suhteellisen hyvin palveluiden tuottamisen tasolla.</p>	<p>Varmistetaan palvelumarkkinoiden toimivuus ja pitkän tähtäimen vaikuttavuus sekä tarpeenmukaisuuden, joustavuuden ja räätälöinnin kehittäminen kaikilla tasoilla.</p> <p>Palveluiden vaikuttavuuden arvioimiseksi tarvitaan kehittyneempiä vertailuasetelmallisia kokeiluja, joissa TE-palveluilla on samat edellytykset pilotointiin kuin ostopalveluna hankittavilla toimijoilla.</p>
Verkkopalvelujen vaikuttavuus osana julkisten työvoima- ja yrityspalvelujen kokonaisuutta	<p>Käyttö on selvästi laajentunut sekä yrityksissä että työnhakijoiden keskuudessa.</p>	<p>Henkilökohtaistaminen, yritysکوhtaisuus ja (sosiaalisen) vuorovaikutteisuuden kehittäminen.</p>
Eri asiakasryhmien yhdenvertaiset mahdollisuudet verkkopalvelujen käytössä	<p>Parantunut, mutta puutteita on erityisesti syrjäseuduilla ja kaikkein vaikeimmin työllistyvillä. Maahanmuutto haastaa palvelujen toimivuutta.</p>	<p>Palveluiden yhteiskehittäminen asiakkaiden kanssa, helppokäyttöisyys, yhteispalvelupisteet tms. muiden toimijoiden kanssa. Asiakkaiden yhdenvertaisuuden edistäminen.</p> <p>Varmistetaan heikommat kommunikaatioresurssit omaavien osalta palvelun toimivuus (kuten maahanmuuttajien kielitaito).</p>
Kuluneella hallituskaudella toteutetun työvoimapolitiikan vaikuttavuus työnhakijoiden nopeaan työllistymiseen ja työttömyysjaksojen lyhentymiseen	<p>Työttömyysjaksot ovat pidentyneet ja työllistymiseen päättävien työttömyysjaksojen osuus työttömyyden päättymisen tavoista on alentunut ja samalla työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin päättymisen yleistynyt.</p>	<p>Tutkimuksessa ehdotetaan, että TE-palveluiden kehittämiseksi käynnistettäisiin vertailuasetelmallinen kokeilu tai vastaavanlainen aito kokeilu kuin yksityispuolella on tehty palvelunhankintapilottien ja kuntayhteistyössä kuntakokeilujen kautta.</p>
Työvoimapolitiikan vaikuttavuus pitkäaikais-työttömyyden ja rakennetyöttömyyden alentamiseen sekä osatyökykyisten työllistymiseen	<p>Tämä osuus viivästyä ja julkaistaan myöhemmin erikseen</p>	

<p>Työvoima-politiikan vaikuttavuus avoimien työpaikkojen täyttymiseen ja yritystoiminnan aloittamiseen</p>	<p>Vaikuttavuutta on jossain määrin avoimien työpaikkojen täyttymiseen. Muutos- turva ja äkillisiin rakennemuutoksiin reagointi ovat edistäneet avoimien työpaikkojen täyttymistä. Maahan- muuttajille ja osallistavan sosiaaliturvan kohderyhmään kuuluville ei ole aktiivi- sesti välitetty työpaikkoja, mikä on osaltaan hidastanut avoimien työpaikko- jen täyttymistä. (On huomattava, että osallistava sosiaaliturva on ollut pilotti- vaiheessa tutkimuksen aikana.)</p> <p>Yritystoiminnan aloittamiseen on jossain määrin vaikuttavuutta. Myönteisiä vaikutuksia yritystoiminnan aloittamiseen havaittiin TE-palvelujen uudistuksen, muutosturvan ja äkillisiin rakenne- muutoksiin reagoinnin kautta. Sen sijaan nuorisotakuun ja maahanmuuttajien kotouttamissuunnitelman vaikutuksia yritystoiminnan aloittamiseen pidettiin vähäisinä. TE-palveluja aloittavan yrittäjyyden edistämiseksi ja asiakas- ohjausta uuden yrityksen perustamisen palveluihin pidettiin erittäin tärkeinä ja toimivina. Asiakasohjauksen toimivuuden nähtiin myös jossain määrin parantuneen.</p>	<p>Tutkimuksessa välittyvä myönteinen kuva edellisen hallituskauden työvoimapolitiikan vaikutuksista avoimien työpaikkojen täyttymiseen ja yritystoiminnan aloittamiseen kertoo kehittämissuunnan olevan pääsääntöisesti oikea.</p> <p>Toimenpiteistä muutosturva ja äkillisiin rakennemuutoksiin reagointi näyttävät tukeeneen avoimien työpaikkojen täyttymistä ja yritystoiminnan aloitta- mista. Yritystoiminnan aloittamista on tukenut myös TE-palvelu-uudistus. Tulokset tukevat siis näiden toimen- piteiden jatkamista.</p>
<p>Työvoima- politiikan vaikuttavuus työttömydestä aiheutuvien julkisten menojen alentamiseen</p>	<p>Työttömyydestä aiheutuvien julkisten menojen alentamiseen ei edellisen hallituskauden työvoimapolitiikalla näy olleen vaikuttavuutta. Vaikea on tosin erottaa politiikan vaikuttavuus työttö- myyden kasvun aiheuttamasta menojen lisääntymisestä.</p>	<p>Pohjimmiltaan työllisyyden paranemi- nen johtaa verotulojen kasvuun sekä etuisuus- ja muiden työvoimapolitiik- kaan liittyvien kulujen pienentymiseen. Työllisyyden kasvu puolestaan on kiinni paitsi suhdanteista, myös harjoitetusta talous-, innovaatio- ja muusta politiikasta. Omalta osaltaan työllisyyden paranemiseen vaikuttavat kuitenkin myös tässä raportissa tarkastelun kohteena olevat toimen- piteet. Kun lisäksi huomioidaan, että työvoimapolitiittisilla toimenpiteillä on myös sosiaalisia ja yksilötason tavoitteita voidaan arvioida, että tarkastelun kohteena olevia toimenpitei- tä kannattaa jatkaa käytettävissä olevien voimavarojen puitteissa. Ehkä erityises- ti kehittämisen ja jatkamisen arvoisia ovat samat toimenpiteet, joilla arvioi- daan olevan vaikuttavuutta yritys- toiminnan aloittamiseen ja tai avoimien työpaikkojen täyttymiseen.</p>

Tutkimuksessa on selvitetty, minkälaisia ovat TE-palvelujen kumppanuuksien toimivuus ja kehittämismahdollisuudet. Tutkimuksessa on tarkasteltu TE-palveluita keskeisenä työvoima- politiikan toteuttamisvälineenä. **Tulosten mukaan TE-palveluiden toimivuutta ovat heikentäneet suuret palvelurakennemuutokset, jotka toteutettiin työttömyyden rajun kasvun aikana.** TE-palvelut ovat jakautuneet työnvälityksen ja yrittäjyyden, osaamisen kehittämisen ja tuetun työllistämisen palvelulinjoihin. **TE-palveluiden palvelulinjoittainen siiloutuminen on lisääntynyt tehtyjen uudistusten myötä, mikä on jonkin verran heikentänyt TE-palveluiden toimivuutta.** Resurssien vähäisyys ja suuret asiakasmäärät asiantuntijaa kohden kaikilla palvelu- linjoilla vaikeuttavat usein asiakaslähtöistä toimintaa vastoin uudistuksen alkuperäistä tarkoitusta.

Palvelulinjat kilpailevat keskenään resursseista ja asiakkaiden siirtyminen palvelulinjalta toiselle on vaikeaa. Vaikka palvelulinjajako ei ole toiminut hyvin suuren työttömyyden aikana, käytännön tasolla toiveena on sen edelleen kehittäminen uudenlaisen organisaatiomallin laatimisen sijasta.

Resurssien puute on TYVA-tutkimusaineistossa ilmenevä voimakkain väite. Valtion tuottavuusohjelman seurauksena esimerkiksi TE-toimistojen työntekijäresurssia on pienennetty neljänneksellä tai työvoimapolitiittisten palveluiden määrärahopolitiikka on ”poukkoilevaa”. Resurssit ovat puutteelliset suhteessa jatkuvasti lisääntyviin tarpeisiin nähden. Tarpeita luodaan kuitenkin lisää uusilla palvelulupauksilla. Rakenteelliset uudistukset eivät ratkaise tätä haastetta kuin vain osittain.

Asiakaslähtöisyys on hyvä periaate yksilöasiakkaiden ja perheiden osallistuvan ja osaamisen tunnistamiseen perustuvan työllistymisen ja hyvinvoinnin näkökulmasta, mutta yhteiskunnan kokonaisvoimavarojen näkökulmasta riittämätön. Työvoimapolitiittiset palvelut asiakkaille sinänsä ovat toimivia, laadukkaita ja hyviä. Asiantuntijoilla TE-toimistossa on vahva yksilöasiakaslähtöinen palveluasenne. Asiakkaita ja heille annettuja hyvinvointiyhteiskunnallisia palvelulupauksia sen sijaan on liikaa suhteessa mahdollisiin käytettävissä oleviin julkisiin resursseihin. Yksilön sekä yhteiskunnan vastuiden rajat ovat hämärtyneet. TE-palveluiden asiakkaiden subjektiiviset palvelutarpeet muodostavat kasvavan kysyntähaasteen. Samoin on hämärtynyt osittain se, että samojen vastuiden siirtäminen toiseen julkiseen organisaatioon ei ratkaise dilemmaa julkisten palveluiden ongelmallisesta kustannusrakenteesta subjektiivisiin ja yhä laajeneviin palvelutarpeisiin nähden. Kumppanuuksien kehittäminen on kokonaisvoimavaroja paremmin huomioiva lähtökohta. Tästä syystä työvoimapolitiikan toimeenpanossa myös asiakkuuksien ja tarpeiden määrittely on olennaista. Näiden määritelmien mukainen työllistämistyö tapahtuu lähellä ihmistä ja tapahtuu selkeimmin TE-toimistoissa ja monialaisessa yhteispalvelussa yhteistyössä lähikumppaneiden kanssa (kunta, työnantajat).

Tutkimuksen tehtävänä on ollut selvittää, minkälainen on ollut verkkopalvelujen vaikuttavuus osana julkisten työvoima- ja yrityspalvelujen kokonaisuutta sekä eri asiakasryhmien yhdenvertaisia mahdollisuuksia verkkopalvelujen käytössä. Tulosten mukaan verkkopalveluiden käyttö on laajentunut, mutta vaikuttavuus on jäänyt heikoksi verkkopalveluiden keskeneräisyyden ja monikanavaisuuden toimimattomuuden vuoksi. Vaikka verkkopalveluiden käyttö on lisääntynyt ja parantunut, eri asiakasryhmillä ei ole yhdenvertaisia käyttömahdollisuuksia verkkopalveluille. TE-palveluiden monikanavaisuus/kaikkikanavaisuus on toteutunut toistaiseksi jokseenkin heikosti. Monikanavaisen/kaikkikanavaisen työnvälityksen tavoitteena on tarjota asiakkaille (työnhakija ja työnantaja-asiakkaat) erilaisia palvelukanavia. Näitä ovat kasvokkain, puhelimitse ja videovälitteisesti tarjottavat asiantuntijapalvelut, joiksi lasketaan myös palvelut, joissa asiakas ei itse ole fyysisesti läsnä. Verkkopalveluina tarjotaan ilmoitusluonteisia palveluita ja informaatiota. Verkkopalveluissa on ongelmia ja kehitettävää: esim. nuorten ammattiin valmistuneiden väliinputoaminen. Oletetaan liikaa, että verkossa tapahtuvan työnhaun tekninen osaaminen riittää. Maahanmuuttajilla palveluiden käyttöä estävät kielitaito- ja tunnistetieto-ongelmat. Nuorilta puuttuu työkokemusta ja tietoa työelämästä. Lisäksi työaika ei ole vapautunut oletetusti syvällisempään asiakaspalveluun, vaan on aiheutunut lisätyötä. Esimerkiksi asiakkaiden työvoimapolitiittisten lausuntojen automatisointi on yhtäältä vähentänyt lausuntoihin käytettävää henkilötyöaika. Toisaalta monimutkainen työttömyysturvan säännöstö estää lausuntojen automatisaatiota ja myös asiakkaiden tekemien virheiden korjaamiseen menee aikaa.

Tutkimusaineistojen valossa yritys yhteistyö vaihtelee etenkin alueen työllisyystilanteesta riippuen. Aineiston mukaan alueilla, joilla työllisyystilanne on keskimääräistä parempi, työnantajayhteistyötä tehdään aktiivisemmin. Myös yhteistyö yksityisten henkilöstöpalveluyritysten kanssa on näillä alueilla tiiviimpää. **Työnvälitys ja yrittäjyys -palvelu toimii paremmin yritysasiakkaiden kuin henkilöasiakkaiden kohdalla sekä henkilökohtaisessa että verkko-**

palveluissa. Poliittisesti tärkeintä tuntuu olevan ulkokohtainen palvelujen rakenteellisen järjestyksen pohdinta: järjestetäänkö palvelut yksityisinä vai julkisina palveluina. Tämä ei synnytä kokonaisvoimavaroista lähtevää toimintaa. Omaan yrityspalveluosaamiseen luotetaan TE-toimistoissa. Alueittain on vaihtelua yhteistyön järjestymisessä. Kuitenkin yrittäjäpuolelta kaivataan yritystoiminnan lähestymistä yrityskulttuurisen ymmärryksen kautta. Tällöin ratkaiseva kriteeri on yrityksen omaan toimintaan liittyvän osaavan työvoiman tarve, jonka yritys määrittelee oman toimintakulttuurinsa lähtökohdista. **Yrityspalveluihin (julkisia tai yksityisiä) toivotaan laajalaisempaa ”yritysmailman” ymmärtämistä.**

Toisin kuin yritysyhteysien ja kuntayhteistyön kehittämisessä, osaamisen kehittämisessä ei ole ollut työvoimapolitiikan ja koulutuspolitiikan yhdistävää valtakunnallista toimenpideohjelmaa tai kokeilua. Kumppanuuden näkökulmasta osaamisen kehittämisessä yhteydet koulutuspalveluntuottajiin ovat hyvät. **Kasvanut työttömyys akateemisilla ja vanhentuneen osaamisen työväestöllä sekä maahanmuuttajien määrän kasvu ovat olleet suuria eikä resursseja ole ollut riittävästi vastata tarpeisiin.**

Kunta-valtioyhteistyö on kehittynyt hallituskauden 2011–2015 aikana samoin kuten yhteistyö Kelan kanssa. Kuntien näkökulmasta oman alueen ja kunnan/kaupungin vahva identiteetti auttaa menestyksessä ja on vahva voimavara kunnan, elinkeinoelämän ja työvoimahallinnon välisten kumppanuuksien rakentamisessa siten, että kunta on aktiivinen toimija. Rakenne- ja organisaatiomuutokset ovat katkaisseet pitkään kestäneitä kumppanuus- ja neuvottelusuhteita, mutta kuntayhteydet ovat vahvistuneet uudelleen murrosvaiheen jälkeen. Toisaalta henkilökohtaisesta verkostosta huolehtiminen on auttanut selviämään vaikeistakin tilanteista. Henkilökohtaiset neuvottelusuhteet yhdistettynä alueen tai kunnan/kaupungin vahvaan osaamisidentiteettiin ja aktiiviseen omia vahvuuksia esiintuovaan verkostoitumiseen vaikutukset työvoimapolitiittisia toimia hyödyntävästä yhteistyöstä ovat olleet vähintään paikallisesti hyviä. Heijastevaikutukset laajenevat myös suoraan ympäröiviin alueisiin. Esimerkkinä konkretisoinnista kunta-valtiosuhteessa on monialaisen työvoimapalvelun (TYPin) kehittämistyö, joidenkin alueiden onnistuneet äkillisen rakennemuutoksen toimet laaja-alaisessa ja nopeasti reagoineissa yhteistyössä sekä TE-toimistojen ja kuntien väliset kumppanuussopimusneuvottelut.

Tutkimuksessa on selvitetty palvelumarkkinoiden ja palvelujen hankinnan toimivuutta ja kehittämismahdollisuuksia. Palveluiden hankinta ja palvelut toimivat suhteellisen hyvin palveluiden tuottamisen tasolla, mutta palvelumarkkinoiden kehittämiseksi tarvitaan paikallista ja asiakaskohtaista räätälöintiä sekä tulosten seurannan kehittämistä. Palveluhankinnoissa on parhaiten toimivaa asiakaslähtöisyyden toteutuminen, palvelutarpeen osuvuus TE-palveluissa, palveluntuottajien osaaminen sekä nuorten saama tuki työvoimakoulutusten yhteydessä. Palvelumarkkinoiden toimivuuden parantamiseksi on tarvetta lisätä paikallisen toimintaympäristön ja työmarkkinoiden tuntemista. Paikallisuuden menettämistä pidetään uhkana palveluiden yksityistämisen yhteydessä. Palvelumarkkinoiden kehittämisessä pidetään haasteena sitä, ettei TE-palveluissa tehdyn kartoitus-, palveluohjaus-, motivointi- ja muun työn vaikutuksia nähdä ulkoistettujen palveluiden vaikuttavuutta arvioitaessa.

Tutkimuksessa on tarkasteltu työvoimapolitiikan toimivuutta hallitusohjelmaan 2011–2015 kirjattujen poliittisten toimenpideuudistusten näkökulmasta. Tulosten perusteella nuorisotakuu ja työllisyydenhoidon kuntakokeilu ovat olleet hyvin toimivia uudistuksia. Kuntakokeilut ovat luoneet hyvää pohjaa käynnistyneelle TYP-toiminnan valtakunnallistamiselle. Äkillisiin rakennemuutoksiin reagoinnissa ja muutosturvassa on edetty entisillä linjoilla hyvää toimintaa aikaansaaden. TE-palveluiden uudistus on alkuvaiheen notkahduksen jälkeen lähtenyt etenemään. Maahanmuuttajien kotoutumisen edistämiseen ei ole pystytty panostamaan riittävästi, vaikka se on koettu tärkeäksi. Osatyökykyiset työssä -ohjelma OSKU on saanut aikaan myönteisiä muutoksia työpaikkatasolla. OSKUn tavoitteena on ollut kokeilla ja kehittää uudenlaista toimintamallia, jossa tehostetaan palvelujärjestelmän tarjoamaa keinovalikoiman käyttöä osatyökykyisten työllistymisen ja työssä jatkamisen tueksi. Sen toiminta on ulottunut

tässä vaiheessa vain kokeilualueille. Tästä syystä työvoimapolitiikan ja -politiikan tasolla TYVA-aineistossa näkyvät vaikutukset ovat vähäisiä. Osallistavan sosiaaliturvan kehittämiseen ja kannustinloukkujen vähentämiseen toivotaan lisää panostuksia.

Politiikkatoimien vaikuttavuuden yhteenvetona voidaan todeta seuraavien kyselystä nousevan havaintojen:

- TE-palveluiden uudistus on vaikuttanut positiivisesti yritystoiminnan aloittamiseen ja TE-toimistojen toimintamenojen alentamiseen.
- Kuntakokeilu on parantanut työllisyyttä edistäviä kumppanuuksia, mutta myös lisännyt kuntien työllisyyden hoidon kustannuksia.
- Nuorisotakuulla on ollut positiivinen vaikutus yritystoiminnan aloittamiseen; muutosturvalla on ollut positiivinen vaikutus avointen työpaikkojen täyttymiseen ja yritystoiminnan aloittamiseen.
- Maahanmuuttajille ei välitetä työtarjouksia yhtä aktiivisesti kuin kantaväestöön kuuluville – lievästi kielteinen vaikutus avoimien työpaikkojen täyttymiseen; maahanmuuttajien kotouttamissuunnitelma ei ole edesauttanut yritystoiminnan aloittamista.
- Äkilliseen rakennemuutokseen reagoinnin politiikkatoimenpiteillä on ollut positiivista vaikutusta avointen työpaikkojen täyttymiseen ja yritystoiminnan aloittamiseen.
- Osallistavan sosiaaliturvan aktivointitoimenpiteisiin osallistuvien henkilöiden työllistyminen ei ole helpottunut – lievästi kielteinen vaikutus avoimien työpaikkojen täyttymiseen. (Pilottivaihe)

Tutkimuksessa selvitettiin kuluneella hallituskaudella toteutetun työvoimapolitiikan vaikuttavuutta työnhakijoiden nopeaan työllistymiseen ja työttömyysjaksojen lyhentymiseen. Tulosten perusteella **työttömyysjaksot ovat pidentyneet. Työllistymiseen päättävien työttömyysjaksoiden osuus työttömyyden päättymisen tavoista on alentunut ja samalla työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin päättäminen on yleistynyt.**

Tulosten perusteella hallituskaudella 2011–2015 on vahvistettu TE-palveluiden kumppanuuksia yritysten ja kuntien kanssa. Vuonna 2013 toteutettiin mittava TE-palveluiden uudistus. Palvelu-uudistuksen käytännön toteuttaminen on ollut henkilöstön tehtävä, mutta TE-palveluiden henkilöstön eikä asiakkaiden kokemuksia ei ole huomioitu riittävästi kehittämissuunnitelmassa. **Tutkimuksessa esitetään tulevana suuntauksena, kuinka kumppanuuksia ja asiakkuuksia tulisi tarkastella PPPP-periaatteen (public-private-people-partnership) ja yhteiskehittämisen näkökulmasta.**

Työvoimapolitiikan uusissa diskursseissa on alettu antaa **hahmoa kokeilukulttuurille**, jossa eri toimijoiden väliset rajapinta-asteet ja yhteisten asiakkuuksien näkökulma ovat hauraasti alulla. Tätä kehitystä ovat edistäneet erityisesti kokemukset työllisyyden kuntakokeilusta ja nuorisotakuusta. Suomalainen kokeilukulttuuri kokonaisuutena on melko hauras ja kaikenlainen sääntely vahvaa. **Tutkimuksessa ehdotetaan, että TE-palveluiden kehittämiseksi käynnistettäisiin vertailuasetelmallinen kokeilu tai vastaavanlainen aito kokeilu kuin yksityispuolella on tehty palvelunhankintapilottien ja kuntayhteistyössä kuntakokeilujen kautta.**

Työvoimapolitiikassa eikä myöskään muissa politiikkalohkoissa ole asetettu selkeää ja konkreettista yhteistä ja mitattavissa olevaa tavoitetta *kokonaisvoimavarojen* näkökulmasta. Kumppanuuksien konkretisoinnissa on kyse kokonaisvoimavaroja kasvattavasta yhteistyöstä vastapainona organisaatiotasoiselle kehittämiselle sekä lineaariselle ja vahvan siiloutuneelle ohjaamiselle. Kompleksisten systeemien problematiikka haastaa vaihtoehtoja aina. Rajapinnoilla ratkaistavat kysymykset ovat luonteeltaan kinkkisiä, sellaisia, joihin ei välttämättä selkeää ratkaisua löydy. Eri toimijoiden ja toimintojen keskinäiset riippuvuussuhteet ja kommunikatiivisissa tapahtuvissa tulkinnoissa muodostavat monimutkaisia vaikutusketjuja. Tienristeyksissä, joita näissä muodostuu, tarvitaan melko nopeita ratkaisuja eri toiminnan tasoilla. Poliitikassa luodaan

hallinnollisia/rakenteellisia kehyksiä, joissa esimerkiksi TE-toimistoissa asiakastyötä tekevät työntekijät toimivat. Työhön käytettävissä olevat resurssit, resurssien edellyttämät työtehtävien priorisoinnit ja edellytykset työn tuloksista (työllistäminen, osaamisen ja tuen palvelut) asettavat työntekijät päivittäisiin risteystilanteisiin.

Kokonaisvoimavarojen kannalta kumppanuuksia on rakennettava työvoimapolitiikan teemoissa monisuuntaisesti. Työvoimapolitiikkaan liittyviä sopimuksia on jo nyt olemassa tai kehitteillä esimerkiksi seudullisista yrityspalveluista, yritysasiakkuusstrategioista, monialaisesta yhteispalvelusta, henkilöstöpalveluyritysten palveluista, kuntien/kaupunkien työllisyysohjelmiin liittyen tai muutoin kuntien kanssa, ammattiliittojen ja maakuntaliittojen kanssa. Onko osaavan työvoiman tarpeiden turvaamisen, elinvoimaisen ja kilpailukykyisen Suomen ja työvoiman työkyvyn ylläpitämisen välillä mahdollista tehdä priorisointeja ydinkumppanuuksien osalta? Tällä hetkellä tähän kysymykseen vastataan eri tahoilla eri tavoin. Samasta syystä keinot vaikutuksien tavoittelemiseksi ovat systeemin hallinnan näkökulmasta vielä pirstaleiset, yhteen hiomattomat. Esimerkkinä yhteen hiomattomuudesta ovat erilaiset sosiaaliturvan ja työttömyys-turvan, näihin liittyvän lainsäädännön ja kansalaisten (asiakkaiden) tarpeiden väliset ratkaisut.

TE-palveluiden kumppanuuksien tarkastelua on tehty pitkään jatkuneen rajapintakeskustelun kautta. **Rajapinta-asteiden kokonaisvaikutuksia on alettu ymmärtää eri toimintakentillä.** Kumppanuuksia rakennetaan ja pohditaan, mitä kumppanuus tarkoittaa, mitä kaikille hyödyllistä kumppanuudesta ja kumppanuussopimuksista voi seurata. Nyt konkretisoidaan yhteistyön haasteellisimpia kohtia eri toimijoiden välillä ja päästään jo osin rajoja ylittäviin näkökulmiin. Kumppanuuksien edistäminen on yksi keino rakentaa kokonaisvoimavarat huomioon ottavaa kestävää yhteiskuntaa.

Tutkimuksessa esitetään uudenlaisen rajapinta-ajattelun sijasta kokonaistoimivuutta ja -vaikutuksia tarkastelevan työvoimapolitiikan edistämistä. Uudenlaisessa työvoimapolitiikassa olisivat vahvemmin esillä työn erilaiset muodot (työnvälitys ja yrittäjyys), osaaminen ja elinikäinen oppiminen (osaamisen kehittäminen) sekä avoimille työmarkkinoille kytkeytyvän työllistymisen tukeminen (tuettu työllistäminen).

2 Johdanto

Työvoimapolitiikalla ohjataan osaltaan suoraan työmarkkinoilla tapahtuvia muutoksia, mutta myös reagoidaan muutoksiin, joita mikään yksittäinen politiikka ei ole saanut aikaan tai toisaalta, joita kukaan ei ole tarkoittanut. Tällä hetkellä tärkeimmät työmarkkinoiden trendit, jotka ohjaavat työhön liittyviä poliitikoita ovat työvoiman tarpeiden muutokset, työn organisoimien, sisältöjen ja työntekeymisen tapojen muutokset sekä työsuhteiden muutokset.

Globalisaation ja tietoteknistymisen myötä on alkanut voimakas yritysten ja toimialojen rakennemuutos. Työmarkkinat ovat monimuotoistuneet ja mosaiikkimaistuneet. Muutokset työssä ja työmarkkinoilla tapahtuvat nopeatempoisesti. Työmarkkinoilla ja elinkeinoelämässä tärkeiksi muodostuvat uudet kasvun lähteet (mm. cleantech¹) ja osaavan työvoiman varmistaminen. Rakennemuutoksissa selviäminen edellyttää yksilöiltä henkilökohtaisia suojaverkkoja ja työnteon kannustavuutta, jossa verrataan työstä saatavaa toimeentuloa sosiaaliturvaan. Yhä tärkeämmäksi ovat tulleet erilaisia toisiinsa kytkeytyviä ilmiöitä ennakoivat ja ennaltaehkäisevät, proaktiiviset, työvoimapolitiittiset toimet, jossa olennaista on työvoimapolitiikan saumaton yhteistyö muiden politiikkalohkojen kanssa (neljä ministeriötä, kunnat, työmarkkinajärjestöt kansallisen työmarkkinamallin luomisessa).

Työn organisointi, työn sisältö ja luonne muuttuvat siten, että työpaikkakohtaiset tehtävä- ja osaamisvaatimukset laajentuvat ja digitalisoinnin myötä ammattirakenteet muuttuvat. Ammattien kvalifikaatiovaatimukset ovat laaja-alaisuutta ja moniosaamista edellyttäviä. Henkilökohtaisten ominaisuuksien, erityisosaamisten ja osaamisten yhdistelmät korostuvat. Julkisen työväilytyksen ja työvoimapolitiikan näkökulmasta näyttää, että yhä enenevästi isot työpaikat hakevat työvoimaa julkisen työväilytyksen kautta. Korkeatasoista osaamista vaativien asiantuntija-ammattien avoimet työpaikat ovat myös yleistyneet julkisessa työväilytyksessä. (Pentikäinen [toim.] 2014; Valtakari, Nyman, Müller & Kesä 2014; Alasoini, Järvensivu & Mäkitalo 2012.) Yksi työelämään liittyvä muutos on työn ja ammattien hybridisoituminen, jossa työ ja työelämysuhteet erilaistuvat eri aloilla eri tavoin. Esimerkiksi metallialalla hybridisoituminen liittyy teknologian ja globaaleiden markkinoiden ammatteja muuttaviin kehityskulkuihin, jonka myötä ammattialat lisääntyvät. Tapahtuu myös siirtymistä manuaalisesta työstä automaatiojärjestelmien valvontaan ja pienryityksissä tehtävään työhön. (Haapakorpi & Onnismaa 2014; Arnkil & Spangar 2014; Vuorinen 2013.)

Työsuhteiden muutos näkyy muun muassa siinä, että itsensä työllistäminen ja osa-aikatyö yleistyvät ja yrittäjyyden ja palkkatyön välimaastossa tapahtuva työ yleistyy. Työltä odotetaan turvallisuutta ja samalla omien kiinnostusten kohteiden toteuttamista. Työn merkityksellisyys kasvaa entisestään, ja ihmisten työelleen antamat merkitykset muuttuvat. (Pentikäinen [toim.] 2014; Alasoini, Järvensivu & Mäkitalo 2012.)

Vuosina 2008–2013 julkisen työväilytyksen provisio- ja yritystyöpaikkojen määrä on kasvanut avoimissa työpaikoissa. Yhtenä trendinä työnantajien on räätälöitävä tulevaisuudessa ihmisen elämäntilanteeseen muuntuva ja joustava ”diili”, jossa ns. erityisryhmät voivat hyötyä, mutta kahtiajakoa on estettävä. Suomen työmarkkinat ovat EU-vertailun 4. dynaamisimmat (mm. työvoiman vaihtuvuudella mitattuna), mutta toimivuus on heikentynyt pitkällä aikavälillä. Haasteita on lisäksi työikäisen väestön ikääntymisen ja voimakkaan elinkeinorakenteen

1 http://www.tem.fi/ajankohtaista/vireilla/strategiset_ohjelmat_ja_karkihankkeet/cleantechin_strateginen_ohjelma

muutoksen vuoksi. (Pentikäinen toim, 2014; Valtakari Nyman, Müller & Kesä 2014; Alasoini, Järvensivu & Mäkitalo 2012.)

Hallituksen työvoimapolitiikkaa ja sen tuloksellisuutta selvittävää tutkimusta toteutetaan haasteellisessa työmarkkinatilanteessa. Vuodesta 2008 lähtien yleinen työllisyystilanne on heikentynyt. Vuoden 2015 tammikuun lopussa Suomessa oli 359 600 työtöntä työnhakija, mikä on 32 000 enemmän kuin vuotta aikaisemmin. Avointen työpaikkojen määrä on vähentynyt ja työttömyys on kasvanut etenkin ikääntyneillä, mutta myös nuorilla. Työttömyys on kasvanut kaikissa ammattiryhmissä ja myös korkeasti koulutetulla. (Työllisyyskatsaus tammikuu 2015.)

Tilastokeskuksen mukaan Suomen yrityskanta oli vuoden 2013 lopussa 338 000 yritystä. Vuoden 2010 lopussa yrityskanta oli 325 000 yritystä, joten lukumäärä ei hallituskauden aikana ole suuresti muuttunut.² Yrityksiä aloitti ja lopetti eniten kaupan toimialalla ja maakunnista eniten Uudellamaalla. Yrityskanta kasvoi eniten ammatillisen, tieteellisen sekä teknillisen toiminnan toimialalla ja laski eniten kuljetuksen sekä varastoinnin toimialalla. (Yrityskatkeri 2013.)

Yrittäjiä Suomessa oli vuonna 2013 Tilastokeskuksen työvoimatutkimuksen mukaan 258 000 ilman alkutuotannon toimialoja eli noin 10 % työllisestä työvoimasta. Alle kahden henkilön ei-työnantajayritykset lisääntyivät 4900 yrityksellä vuosina 2008–2012, ja yritysten määrän kasvu on keskittynyt juuri näihin ei-työnantajiin. Työnantajayritysten määrä ei ole kasvanut. Yksinyrittäjien osuus on lisääntynyt koko 2000-luvun ja heidän osuutensa suomalaisista yrittäjistä (pl. alkutuotanto) oli 65 % vuonna 2013. Naisyrittäjistä kolme neljäsosaa oli yksinyrittäjiä. Yrityskenttä on siis yksinyrittäjävaltaistunut, mitä leimaa myös sivu- ja osa-aikaisien yritysten suuri osuus. Samalla koulutettujen yrittäjien määrä on lisääntynyt etenkin vuoden 2009 taantuman jälkeen. (Yrityskatsaus 2014, 19–21.)

Yhteiskunnassa on syntynyt myös tarvetta uudelleenlaisille työnteon muodoille. Palkansaajien ja yrittäjien välimaastoon on myös syntynyt joukko itsensä työllistäjiksi määriteltyjä työn suorittajia. Heillä tarkoitetaan työntekijöitä, jotka tekevät työtä omaan lukuunsa palkkatyön ja todellisen yrittäjyyden välisellä ”harmaalla alueella”. (TEM raportteja 16/2012.)

Välitön riippuvuus kansainvälisistä markkinoista ja yhteisöstä kasvaa

Työpolitiikan, työvoimapolitiikan ja toimenpiteiden vaikuttavuuden arvioinnin kannalta erityisen keskeinen asia on yhteiskuntamme ja kansalaistemme suuri välitön riippuvuus kansainvälisten markkinoiden ja yhteisön kehityksestä. Niin kauan kun politiikan tekeminen, toimenpiteiden suunnittelu- ja toteutus sekä niiden onnistuneisuus ja vaikuttavuus ovat vahvasti kansallisissa käsissä, eivätkä ne ole välittömästi riippuvia kansainvälisestä konkreettiamailmasta, vaikuttavuuden arvioinnissa ei tarvitse ottaa huomioon kansainvälistä asemaa ja toiminnallista suhdetta kansainväliseen kehitykseen. Sen sijaan nyt, kun suhde on erittäin vahva ja välitön, tämä riippuvuus tulee ottaa keskeisesti huomioon hahmottaessamme mekanismeja politiikan ja toimenpiteiden vaikuttavuudesta työllisyyteen ja työllistymiseen.

Havainnot ja käyttötieto erilaisista asioista (tuotteet, palvelut, käyttäytyminen) leviävät nopeasti maailmanlaajuisesti ja otetaan saman tien käyttöön. Tämä vaikuttaa esimerkiksi siihen, mistä ihmiset ovat kiinnostuneita, käsityksiin siitä, minkälaisia asioiden pitää olla sekä miten ja keiden niitä pitää toteuttaa, jotta ne ovat kiinnostavia ja motivoivia. Vanhat tavat organisoida ja tehdä asioita korvataan osin muotivirtausten lailla uusilla tavoilla. Samoin arvot, normit, säännöt ja tavat toimia jäsentyvät osana kansainvälistä vuorovaikutusta. Yksilöiden, ryhmien, organisaatioiden, alueiden ja maiden pyrkimysten, poliitikkojen ja toimenpiteiden (ml. arvot, säännöt, normit, joihin ne samalla liittyvät) osuvuus, toteutuksen onnistuneisuus ja vaikuttavuus riippuvat

² Aloittaneet ja lopettaneet yritykset – tilaston laadintatapaa muutettiin vuonna 2013, joten lukumääriä ei voi suoraan verrata keskenään.

yhä enemmän siitä, miten ne osuvat ja omaksutaan osana laajempaa kansainvälistä kehitystä. Tässä suhteessa on oleellista tunnistaa se, että yksittäisten politiikkojen ja toimenpiteiden vaikuttavuutta pitää arvioida osana laajempaa toiminnallista kokonaisuutta ja kansainvälistä kehitystä. Työllisyyden ja palkkakehityksen/palkkatason osalta keskeinen määrittävä tekijä on se, miten yksilö, populaatio tai maa asemoituu hyödyntuoton ja arvostetun tuoton osalta osana kansainvälistä kehitystä.

Hallitusohjelman 2011–2015 mukaiset työvoimapolitiittiset toimet pyrkivät työllisyyden parantamiseen ja työttömyyden ehkäisemiseen kokonaisvaltaisesti (Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma 2011, Valtioneuvoston tiedonanto eduskunnalle...2014). Kokonaisvaltainen työvoimapolitiikka mahdollistaa samanaikaisesti vaikutukset moniin olennaisiin, toisiinsa kytköksissä oleviin ilmiöihin työmarkkinoilla. Asiakaslähtöinen toimintatapa, osaamisen vahvistaminen, digitalisoinnin edistäminen, hallintorakenteiden ja ohjauksen uudistaminen sekä kumppanuuksien ja yhteistyön edistäminen ovat näkyvimmit kärjet, joilla myönteisiä vaikutuksia on tavoiteltu. Vaikutusten saavuttamisen ja mittaamisen näkökulmasta erilaiset yhteistyöhön ja näiden rajapintoihin liittyvät kysymykset korostuvat yhä tärkeämpinä.

TYVA-Työvoimapolitiikan vaikuttavuus ja vaihtoehdot -tutkimus arvioi ja tutkii työvoimapolitiittisten toimenpiteiden toimivuutta ja tuloksellisuutta sekä tarkastelee myös tulevaa. Tehtävä on haasteellinen, kuten on työpolitiikan ja työvoimapolitiikan kokonaisuuskin. Olennaiset ja ytimessäkin olevat ilmiöt ovat laajoja ja sumearajaisia. Lineaarisia ja selkeitä vaikuttavuusketjuja ei ole, mutta silti on tehtävä selkeitä ja lineaarisia oletuksia syistä ja toimenpiteistä, joilla oletetaan saavutettavan tiettyjä seurauksia. Työ- ja työvoimapolitiikan yksi tärkeä tehtävä on omalla alueellaan hallita tätä moninaisuutta. Yhä tärkeämmäksi toimenpiteeksi tässä nousee kumppanuus ja yhteistyö sekä näiden konkretisointi eri osa-alueilla.

3 Tutkimuksen toteutus

3.1 Tavoitteet ja toteuttajat

TYVA-tutkimuksen tavoitteena on ollut arvioida ja selvittää hallituskaudella 2011–2015 jo toteutuneiden työpoliittisten toimenpiteiden toimivuutta ja tuloksellisuutta laaja-alaisesti tilaajan kanssa sovittavilla painotuksilla. Tehtävänä on ollut laatia johtopäätöksiä ja tuoda esille kehittämisehdotuksia tulevaisuutta varten. Tutkimuksen johtopäätöksissä ja kehittämisehdotuksissa tuodaan esille, a) mikä työvoimapolitiikassa on onnistunut erityisen hyvin, b) mitkä ovat olleet jo toteutuneiden vaihtoehtojen etu- ja haittapuolia, c) mitkä ovat vaihtoehtoisia suuntia, jotka voidaan valita sekä d) mitä suositellaan jatkettavaksi.

Tutkimuksessa selvitetään:

1. Minkälaisia ovat TE-palvelujen
 - a) kumppanuuksien,
 - b) palvelumarkkinoiden ja
 - c) palvelujen hankinnan toimivuus ja kehittämismahdollisuudet?
2. Minkälainen on ollut
 - a) verkkopalvelujen vaikuttavuus osana julkisten työvoima- ja yrityspalvelujen kokonaisuutta
 - b) eri asiakasryhmien yhdenvertaiset mahdollisuudet verkkopalvelujen käytössä?
3. Minkälainen on hallituskaudella 2011–2015 toteutetun työvoimapolitiikan vaikuttavuus seuraaviin asioihin
 - a) Työnhakijoiden nopeaan työllistymiseen ja työttömyysjaksojen lyhentymiseen?
 - b) Avoimien työpaikkojen täyttymiseen ja yritystoiminnan aloittamiseen?
 - c) Pitkäaikaistyöttömyyden ja rakennetyöttömyyden alentamiseen sekä osatyökykyisten työllistymiseen?
 - d) Työttömyydestä aiheutuvien julkisten menojen alentamiseen?

Tutkimuksen on toteuttanut konsortio, johon kuuluvat hanketta hallinnoivan Kuntoutussäätiön lisäksi Aalto-yliopiston Kauppakorkeakoulun Pienyrityskeskus, Tampereen yliopiston Työelämän tutkimuskeskus, Arnkil Dialogues ja Spangar Negotiations. Kuntoutussäätiössä tutkimusta ovat toteuttaneet hankkeen vastuullinen johtaja VTT tutkimus- ja kehittämispäällikkö Mika Ala-Kauhaluoma, YTT Sirpa Mertala, YTM Sari Pitkänen ja YTL Matti Tuusa. Aalto-yliopiston Kauppakorkeakoulun Pienyrityskeskukseen tutkimustiimiin ovat kuuluneet KTT tutkimusjohtaja Jari Handelberg, MMM Jari Karjalainen, KTT, VTM Heikki Rannikko sekä FM Pertti Kiuru. Tampereen yliopiston Työelämän tutkimuskeskuksessa tutkijoina ovat toimineet YTL erikoistutkija Simo Aho LuK ja tutkimussihteeri Ari Mäkiäho. Tutkimusryhmään ovat kuuluneet lisäksi itsenäiset asiantuntijat PsL Robert Arnkil (Arnkil Dialogues) ja PsT dosentti Timo Spangar (Spangar Negotiations).

Tutkimuksen tehtävänä on ollut selvittää ensinnäkin TE-palvelujen kumppanuuksien, palvelumarkkinoiden ja palvelujen hankinnan toimivuutta ja kehittämismahdollisuuksia sekä

arvioida verkkopalvelujen vaikuttavuutta osana julkisten työvoima- ja yrityspalvelujen kokonaisuutta ja eri asiakasryhmien yhdenvertaisia mahdollisuuksia käyttää verkkopalveluita. Tutkimuksessa käytetään pääasiassa käsitettä verkkopalvelut, sillä se on ollut tutkimustehtävänä myöhemmin käyttöön otetun eli kaikkikanavaisuuden sijasta. Näihin tutkimuskysymyksiin vastaamisessa Kuntoutussäätiö on vastannut kirjallisen tutkimusaineiston analysoinnista sekä kysely- ja haastatteluaineiston kokoamisesta ja analysoinnista sekä synteesin kokoamisesta. Yrityspalveluita koskevan tutkimuskirjallisuuden analysoinnista ja haastatteluista on vastannut Aalto-yliopiston Kauppakorkeakoulun Pienyrityskeskus. Tutkimusosuuteen liittyvien työpajojen suunnittelusta ja toteuttamisesta sekä tämän aineiston analysoinnista ovat vastanneet puolestaan Arnkil Dialogues ja Spangar Negotiations.

Tutkimuksen tehtävänä on myös ollut tarkastella hallituskaudella toteutetun työvoimapolitiikan vaikuttavuutta. Tampereen yliopiston Työelämän tutkimuskeskus on vastannut työnhakijoiden nopeaan työllistymiseen ja työttömyysjaksojen lyhentymiseen, pitkäaikaistyöttömyyden ja rakennetyöttömyyden alentamiseen sekä osatyökykyisten työllistymiseen kohdistuvien vaikutusten analyysistä. Aalto-yliopiston Kauppakorkeakoulun Pienyrityskeskus vastuulla on ollut selvittää työvoimapolitiikan vaikuttavuutta avoimien työpaikkojen täyttymiseen ja yritystoiminnan aloittamiseen sekä työttömyydestä aiheutuvien julkisten menojen alentamiseen.

Tämä julkaisu on TYVA-hankkeen pääraportti, jossa esitetään tutkimuskokonaisuuden keskeiset tulokset. TYVA-hankkeen liitännäisraportti ilmestyy samassa Valtioneuvoston kanslian julkaisusarjassa hieman myöhemmin, keväällä 2016. Tässä hankkeen liitännäisraportissa tullaan esittämään pitkäaikaistyöttömyyden ja rakennetyöttömyyden alentamista koskevan politiikan vaikuttavuutta koskevat osuudet.

3.2 Aineistot

Kyseessä on monimenetelmäinen tutkimushanke, jossa on pyritty muodostamaan työvoimapolitiikan toimeenpanon kokonaiskuva. Käytetyt aineistot koostuvat dokumentti-, rekisteri-, kysely- ja haastattelu- sekä työpaja-aineistoista. Metodologisena lähestymistapana tutkimuksessa on aineisto- ja tutkijatriangulaatio. Monimenetelmällisyyden valintaan vaikuttavat osaltaan tehtävänanto, toisaalta tutkimisongelman moniulotteisuus: tutkimuskohde ei ole ennalta tarkasti edeltä käsin rajattavissa tai mitattavissa oleva. Aineisto on kerätty kokonaisuudessaan syksyn 2014 ja syksyn 2015 välillä.

Tarkennettuna tutkimuksessa on käytetty seuraavia aineistoja:

Dokumenttiaineistot

Tutkimuksessa on käytetty aineistona kirjallista työvoimapolitiikasta ja sen vaikuttavuudesta kertovaa aineistoa. Aineistoa ovat olleet ajankohtaiset työvoimapolitiikan hallinnointiin liittyvät raportit ja tutkimukset sekä tilastollinen materiaali, joka kuvaa mm. tilannetta avoimien työpaikkojen täyttymisessä, yritystoiminnan aloittamisesta sekä työttömyydestä aiheutuvien julkisten menojen alentamisesta. Tutkimuksen aikana Suomessa valmistui useita kattavia työvoimapolitiikan toteuttamisesta, vaikutuksista ja kehittämissuunnista kertovia raportteja ja tutkimuksia (mm. Tonttila ym. 2015, Santamäki-Vuori ym. 2014, Asplund & Koistinen 2014). Tämän vuoksi ohjausryhmän ja tutkimusryhmän yhteisen näkemyksen mukaisesti tutkimuksessa ei ryhdytty tekemään referaattimaista kirjallisuuskatsausta.

Rekisteriaineistot

Tutkimusryhmän käytössä on ollut laaja (n=350 000) rekisteriperusteinen vuoden 1997 väestöä edustava aineisto, joka kattaa aikavälin 1994–2012 sekä Tilastokeskuksen rekisteriperusteinen FLEED-aineisto, joka edustaa väestöä (otos 1/3 väestöstä) vuosittain aikavälillä 1987–2012.

Työssäkäyntiä ja eräitä muita koskevia yksityiskohtaisia tietoja on aineistossa noin vuodesta 2000 alkaen.

Molempien rekisteriaineistojen avulla voidaan yksityiskohtaisesti seurata yksilöiden työmarkkinauraa.

Laadulliset aineistot

1. Alueelliset haastattelut Lapissa, Uudellamaalla, Etelä-Savossa ja Satakunnassa. TE-toimistot (58), TYP (6), ELY-keskukset (12), kuntien työllisyyden hoidon edustajia (5), Yrittäjäjärjestöjen ja kauppakamarien edustajia (3), palvelutuottajia, (1) oppilaitosten edustajia (2), Uusyrityskeskus (1). Yhteensä 76 TE-hallinnon ja 12 kumppaneiden edustajaa.
2. Valtakunnalliset asiantuntijahaastattelut: TEM (4), STM (3), OKM (1) Kela (1) ja Henkilöpalveluyritysten Liitto (1). Yhteensä 10.
3. Työpajatyöskentelyt. Tutkimuksen aikana on toteutettu kaikkiaan kolme temaattista ja kaksi alueellista työpajaa. Temaattisiin työpajoihin osallistui 105 henkilöä (31.3.2015 tuettu työllistyminen ja aktivointipolitiikka 25 osallistujaa, 15.4.2015 osaamisen kehittäminen 30 osallistujaa ja 26.5. yrittäjyys ja työnvälitys 50 osallistujaa). Temaattiset työpajat oli tarkoitettu TE-toimiston palvelulinjojen johtajille ja teeman kannalta keskeisille TE-toimiston asiantuntijoille sekä tapaustutkimuksen kohteeksi valittavan TE-toimiston kumppaneille. Alueelliset työpajat, joihin osallistui 60 henkilöä (25.8.2015 Lappi, 20 osallistujaa; 20.10.2015 Uusimaa, 40 osallistujaa). Alueellisiin työpajoihin kutsuttiin työvoimapolitiikan toteuttamisen käytännöissä mukana olevien toimijat laaja-alaisesti mukaan keskustelemaan alueiden erityiskysymyksistä. Työpajat toteutettiin alueilla, mutta verkkoyhteyksiä hyödyntäen. Myös Työ- ja elinkeinoministeriön ohjausryhmällä oli yhteys työpajoihin verkkoyhteyden kautta.
Temaattiset työpajat toteutettiin face-to-face työpajoina, joihin liittyi TE-palveluiden ja TEM:n osallistumismahdollisuus videoiden välityksellä. 'Tuetun työllistämisen' työpaja järjestettiin Jyväskylässä keskustelupohjana Keski-Suomen kokemukset teemasta, 'Osaamisen kehittämisen' työpaja Turussa keskustelupohjana Varsinais-Suomen kokemukset, 'työnvälitys ja yrittäjyys' -työpaja Kuopiossa keskustelupohjana Pohjois-Savon TE-toimiston kokemukset yrityspalveluiden kehittämisestä. Alueelliset työpajat, joiden näkökulmana oli alueiden työllisyyden kokonaisvoimavarojen yhteen kokoaminen ja mobilisointi, toteutettiin Rovaniemellä ja Uudellamaalla.
4. Asiakasraadit: Pirkanmaa (8.9.2015, paikalla 14 henkilöä ja ennakkokyselyn vastaukset 27 henkilöltä, Kaakkois-Suomen maahanmuuttajanuoret 5 henkilöä).

Kyselyaineisto

Sähköinen Webropol -kysely TE-toimistoille, ELY-keskusten ja kuntien TYP-edustajille: Kysely toteutettiin sähköpostikyselynä vuoden 2015 alkupuolella siten, että johto ja esimiehet saivat oman henkilökohtaisen kyselyn (N=170) sekä linkin henkilöstölle välitettäväksi. Vastauksia tuli yhteensä 335, suurin osa TE-toimistojen henkilöstöltä (71,6 % kaikista vastauksista) ja TE-toimiston johdolta ja esimiehiltä (14 % kaikista vastauksista). Johdon ja esimiesten vastausprosentti kokonaisuutena oli 32,4 % (55/170).

TYP:ien edustajista noin 80 % oli TE-toimiston ja 20 % kuntien edustajia. ELY-keskusten edustajista puolet oli elinkeino- ja työvoimaosastolta, noin kymmenesosa osaamisen ja loput muilta osastoilta. Enemmistö vastaajista on työskennellyt organisaatiossa pitkään yli viisi vuotta. Kyselyyn vastaajista on työntekijäasemassa noin 85 %. Johtavassa asemassa olevat ovat vastanneet kyselyssä hallituspolitiikan linjauksia koskeviin kysymyksiin ja työntekijät TE-palveluiden toimeenpanoa koskeviin kysymyksiin. (ks. Liite 2.)

Vastaajista noin kolme neljäsosaa on ollut tekemisissä TE-palvelu-uudistuksen kanssa, noin 60 % nuorisotakuun, noin 40 % osaamisen edistämisen ja ammatillisen liikkuvuuden ja noin 30 %

työpolitiikan palvelurakennemuutoksen. Myös työllisyyden kuntakokeilu, työntajayhteistyö ja TYPin valtakunnallistaminen liittyvät usein vastaajien työtehtäviin. (Taulukko 3.1)

Aalto-yliopiston tutkimusosiossa vaikuttavuuden tarkastelussa hyödynnettiin monipuolisesti erilaisia empiirisiä aineistoja. Erityisesti uutuusarvoa tarjoavina lähteinä hyödynnettiin TE-toimistojen toimijoille tehtyä kyselyä ja case-aineistoa (nuorisotakuuseen ja maahanmuuttoon liittyen). Näiden primääriaineistojen ohella vaikuttavuustarkastelussa hyödynnettiin olemassa olevia tilastoja sekä aikaisempia tutkimuksia ja kirjallisuutta.

Taulukko 3.1 Osallistuminen työvoimapolitiittisten ohjelmien toteuttamiseen.

	Prosentti	N
TE-palvelu-uudistus	71 %	237
Nuorisotakuu	56 %	189
Osaamisen edistäminen, päivittäminen ja ammatillisen liikkuvuuden edistäminen	38 %	128
Työpolitiikan palvelurakennemuutistus (sis. mm. työttömyysturvan työnjako, verkostomainen palvelurakenne, hallinnonalojen yhteistyö työelämän kehittämiseen liittyvissä palveluissa, palvelurakenteen ohjaus ja kolmikantayhteistyö)	28 %	93
Työllisyyden kuntakokeilu	25 %	84
Työntajayhteistyö (mm. Työnvälitys- ja yrityspalveluiden kumppanuusohjelma)	23 %	76
TYP valtakunnallistaminen/monialainen yhteispalvelu	23 %	76
Muutosturva	17 %	57
Kotouttamisohjelma	15 %	50
Äkillisiin rakennemuutoksiin reagointi	14 %	46
Osatyökykyisten työllistämishjelma	14 %	46
Työmarkkinatuen rahoitusuudistus (etusjärjestelmämuutos)	8 %	27
Osallistava sosiaaliturva	6 %	21
Muu vaihtoehto	5 %	16
Keskus- ja aluehallinnon uudistaminen (VIRSU)	3 %	10

3.3 Työvoimapolitiikan toimeenpanon arvioinnin reunaehdot

Wicked – kinkkiset ongelmat

Työvoimapolitiikassa ratkaistavat asiat ovat suurelta osalta 'wicked', mikä tarkoittaa, että niihin ei ole yksiselitteistä ratkaisua, jolla lineaarisella vaikutusjatkumolla saadaan haluttu tulos tai vaikutus (Rittel & Webber, 1973). Ongelmien voidaan tällöin ajatella olevan ilkeitä tai jopa pirullisia (ks. esim. Vartiainen, Ollila, Raisio & Lindell 2013) tai 'kinkkisiä' (ks. esim. Arnkil, Spangar ja Jokinen 2012a). Vastakohtana näille ovat helpot tai kesyt, mutta vaativat ('tame') ongelmat, joiden ratkaisemista ei haasta monitulkintaisuus. Tällaisia sillanrakentamisen tai shakkipelin kaltaisia, ehkä pulmallisiakin tehtäviä, voidaan ratkaista erikoistuneen työnjaon ja asiantuntijuuden avulla. (Mt.)

'Kinkkinen' käänös viittaa 'wicked' sanan kaksoismerkitykseen: vaikka on 'paha,' on silti 'kiehtova', kutsuu ratkaisemaan ja on ainakin siinä mielessä hyvä (ks. Arnkil 2009, 8). Kun ongelmat ymmärretään kinkkinä, niissä voidaan nähdä myös mahdollisuuksia ratkaisuihin. Kinkkiset haasteet kohtaavat kompleksisten suhteiden rajapinnoilla (esim. Mertala 2011, Smith & Jenks 2005, Stacey, Griffin & Shaw 2000), jossa voidaan tavoitella win-win – tilanteita, vaikkapa kumppanuuksia konkretisoimalla, arvioimalla ja niiden myönteisiä vaikutuksia mittaamalla.

Kinkkisiin ongelmiin ei ole ehdottoman oikeita tai väriä, ehdottoman selkeitä ratkaisuvaihtoehtoja, vaan ratkaisut on neuvoteltava vuorovaikutuksessa kilpailevien näkökantojen,

ristiriitaisten intressien ja tavoitteiden muodostamissa jatkuvissa prosesseissa. Näissä myös ratkaistava ongelma muuttaa muotoaan. Kinkkisten ongelmien ratkaiseminen ei siis pääty ongelman lopulliseen ratkaisemiseen. (Rittel & Webber 1973.) Ei ole mahdollista aukottomasti todistaa, mikä nimenomainen toimi tai ratkaisu on vaikutuksen tuottanut. Yhteisvaikutusten tai kumulatiivisten vaikutusten arviointi ei ole kovin helposti mahdollista (ks. esim. Koistinen 2014, 378–394; myös Räisänen 2013).

Kinkkisten ongelmien näkökulma on haastava erilaisilla rajapinnoilla liikkumista ja myös uudenlaisia ajattelutapoja edellyttävä, mutta välttämätön monesta syystä. *Esimerkiksi* TE-palveluissa tuetun työllistymisen palvelut, asiakkaiden monialaisen palvelun kehittäminen ja rakentaminen (uusi TYP), asiakaslähtöisyyden toteuttaminen ja sen rajaaminen työllistymiseen johtavien palveluiden näkökulmasta (jne.) linkittyy yhtäaikaaisesti moneen suureen muutokseen. *Yhteinen tehtävä tai tulostavoite on antaa asiakkaalle palvelu, jonka avulla hän ei enää tarvitse palvelua.*

Palvelujärjestelmämme on kuitenkin opettanut kansalaisiaan hakeutumaan palveluihin. Kansalaisuutta tuetaan palveluilla. Palvelut tarjoavat myös runsaasti työpaikkoja. Annettujen palvelulupausten vuoksi lupauksiin on kuitenkin myös vastattava. Kumppanuuksia ja palveluita muokkaavia uudistuksia ovat työvoimapolitiikan ytimessä erityisesti TYP-uudistus (monialainen yhteispalvelu) sekä kunta- ja sosiaali- ja terveystyöjärjestelmän uudistus (tai sen suunnittelu) erilaisine osateemoineen. Näillä uudistuksilla tavoitellaan vaikeasti työllistyvien työllistymistä tai työelämäkytköksen vahvistumista.

Työ- ja elinkeinopoliittisten, erityisesti työvoimapolitiittisten, hallitusohjelmaa toteuttavien toimenpiteiden ja ohjelmien poikkihallinnolliset kytkökset ovat palveluiden näkökulmasta erityisen vahvat pitkään työttömänä olleiden ja osatyökykyisten kohdalla. Sosiaalihuollon työelämäosallisuutta tukevan lainsäädännön ja palvelujärjestelmän uudistamistarpeita pohtinut työryhmä toteaaakin loppuraportissaan (STM 2014a, 11), että vastuu heikossa työmarkkina- asemassa olevien henkilöiden työelämäosallisuuden edistämisestä jakautuu monelle eri taholle.

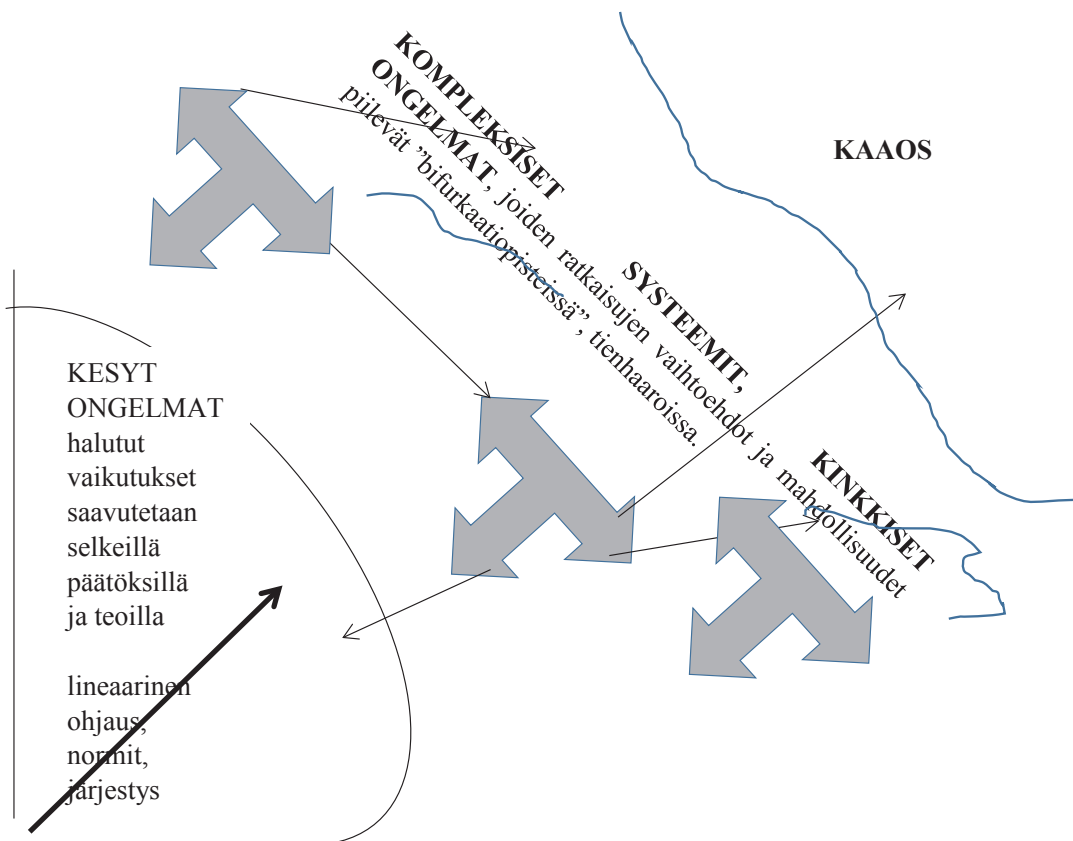
Kompleksisessa toiminnan kentässä syntyvien kinkkisten ongelmien tuottamaa turhaumaa saattaa helpottaa tienhaarametafora, jonka avulla voidaan havainnollistaa, mitä työvoimapolitiikan eri risteyskohdissa on meneillään ja valittavana. Esimerkiksi jonkinlainen tienristeyksessä olemisen ahdistus tai epätietoisuus näkyy esimerkiksi TE-toimistojen henkilöstön kyselyvastauksissa. Uudistuksen yhtenä tavoitteena on ollut palveluiden parempi asiakaslähtöisyys. Tienristeyksessä kuitenkin tapahtuu asioita, jotka johtavat toisaalle. Vastaajien kokemusten mukaan asiakkuudet vaihtuvat, asiakkaan tilannetta ei päästä tuntemaan riittävästi; asiakaslähtöistä työtä häiritsee työrauhan puute jatkuvissa organisaation, toimintamallien sekä ohjeistusten muutoksissa; asiakastyöhön ei ole riittävästi resursseja käytettävissä; palvelulinjojen välinen asiakasohjaus ei toimi kovin hyvin; ostettuihin palveluihin ei ehditä ohjata asiakkaita, jolloin asiakkaat eivät pääse hyötymään palveluista. Työlle asetettujen tavoitteiden saavuttamista estää kyselyaineistossa myös osaltaan kankea tietojärjestelmä ja uudistuksista aiheutunut lisätyö. Myös esimiestyö ja johtaminen saavat osansa. Ongelmien toistaminen kuitenkin jumittaa tienhaarassa olijat paikoilleen tai tuottaa heikkoa vaikuttavuutta. Tämän sijasta tienhaarassa olevaa TE-palveluhenkilöstöä tulisi tukea luomalla ratkaisuvaihtoehtoja ja työkaluja asiakaslähtöisen työn toteuttamiseen.

Työvoimapolitiikan ja sosiaali- ja terveystyöpolitiikan yhteistoimista (esim. OSKU-hanke) on seurannut ainakin jossain määrin kasvanut tietoisuus vaikutuskytköksistä ja aukkokohtista sekä niiden poistamisen tarpeista. Eri toimijat keskustelevat yhä enemmän kuulujen poistamisesta ja konkreettisista keinoista. Pääpaino osatyökykyisen työnhakijan kanssa ei ole palvelutarpeissa, vaan siinä, että työnhakijaa rohkaistaan oman osaamisen ja taitojen havaitsemiseen ja etsitään keinoja olemassa olevan osaamisen täydentämiseen tarvittaessa. Tämä tavanomaiseen TE-toimiston alkuarviointiin kytkettävissä oleva toimintatapamuutos keskittyy osaamisen tunnistamiseen. Asiakkaan tukeminen edellyttää jonkin verran kahdenkeskiseen palveluun käytettävää aikaa,

mutta ei enempää kuin vastaava asiakkaan kasvokkainen palvelutapahtuma. Kyse on palvelutapahtumassa asiakkaan kohtaamisen tavasta, kannustavasta vuorovaikutuksen tavasta.

Kompleksiset systeemit kinkkisine ongelmineen sijaitsevat ”kaaoksen rajalla” (kuvio 3.1). Talouden epätasapaino on yksi osoitus siitä, että ollaan lähempänä kaaosta kuin tilannetta, jossa yhteiskuntajärjestys ja normit takaisivat kesyä tasapainoa. Riittävän hyvät tai parhaat mahdolliset kaaoksen estämisen vaihtoehdot piilevät tienristeyksissä, joissa on valittava seuraava suunta. Tällaisia valinnan paikkoja ovat työvoimapolitiikassa esimerkiksi kumppanuuksien rakentaminen vai organisaatioiden erilliskehittäminen; julkiset ja/tai yksityiset työllistämispalvelut; missä määrin työllistämiseen käytettävissä olevia resursseja käytetään osaamisen kehittämiseen (koulutus) ja tunnistamiseen esim. TE-toimistojen henkilökunnan työpanoksena, missä määrin ja miten resursoidaan uuden kehittämiseen ja kokeiluihin; jatketaanko nykyistä aktivointipoliittista linjaa ja siihen liittyvää toimintakulttuuria; miten suhtaudutaan ja mitä vaihtoehtoja on pitkäaikaisyöttömyyteen; millä tavalla asiakkaiden erilaiset tilanteet politiikkatoimien risteyskohdissa (velvoittavuus, perustoimeentulo, työttömyysturva ym.) tulee ratkaista ja niin edelleen.

Oleennaista kompleksisten systeemien ja kinkkisten ongelmien kontekstissa on tulevaisuus-orientoituneisuus ja toimivien ratkaisujen sekä uusienkin mahdollisuuksien pohtiminen. (ks. esim. Byrne 2001).



Kuvio 3.1 Kompleksisten systeemien ja kinkkisten ongelmien sijainti täysin normitetun järjestyksen ja kaaoksen välissä.

Pitkittyvä työttömyys ja siihen liittyvät toimet

Pitkäaikaistyöttömyys on pitkälti rakenteellista ja tämä on jatkuvasti muotoutuva yhteiskunnallinen ongelma. ”Työ- ja elinkeinoministeriön Työnvälitystilastossa *rakennetyöttömiksi* lasketaan:

- Pitkäaikaistyöttömät
Vähintään vuoden yhdenjaksoisesti työttömänä työnhakijana olleet

- Rinnasteiset pitkäaikaistyöttömät
Viimeisen 16 kuukauden aikana vähintään 12 kuukautta työttöminä työnhakijoina olleet
- Palveluilta työttömäksi jääneet
Viimeisen 12 kuukauden aikana työllistämässä, työharjoittelussa tai työelämävalmennuksessa, työvoimakoulutuksessa, valmennuksessa, kokeilussa, vuorotteluvapaasijaisena, omaehtoisessa opiskelussa tai kuntouttavassa työtoiminnassa olleet, joiden työllistäminen on päättynyt 3 kuukautta ennen laskentapäivää ja jotka ovat kuukauden laskentapäivänä työttöminä työnhakijoina
- Palvelulta palvelulle sijoitetut
Työllistämässä, työharjoittelussa tai työelämävalmennuksessa, työvoimakoulutuksessa, valmennuksessa, kokeilussa, vuorotteluvapaasijaisena, omaehtoisessa opiskelussa tai kuntouttavassa työtoiminnassa laskentapäivänä olevat, jotka ovat olleet viimeisen 16 kuukauden aikana em. palveluissa, joka on kuitenkin päättynyt 3 kuukautta ennen laskentapäivänä voimassa olevan palvelun alkua. Lisäksi henkilön on täytynyt olla viimeisen 16 kuukauden aikana yhteensä vähintään 12 kuukautta työttömänä työnhakijana tai em. palvelussa.

Edellä mainitut neljä ryhmää ovat [tilastollisesti] toisensa poissulkevia.

Näin laskettuna Suomessa oli rakennetyöttömiä keskimäärin 184 500 henkilöä vuonna 2014. Kasvua vuodentakaisesta oli noin 25 200 henkilöä (kokonaistyöttömyyden muutos 31 600 henkeä). Vuonna 2013 rakennetyöttömyyden kuukausikeskiarvo oli 159 000 henkilöä ja kasvu 15 600 henkeä (kokonaistyöttömyyden kasvu oli tuolloin 40 900 henkeä). Suhteessa kokonaistyöttömyyden muutokseen, rakenteellisen työttömyyden kasvun osuus kokonaistyöttömyyden kasvusta oli siten 38 % v. 2013, mutta peräti 80 % v. 2014.

TEM käyttää tästä operationaalista indikaattorista ”rakennetyöttömien” ohella usein nimitystä ”vaikeasti työllistyvät” tai ”vaikeasti työllistettävät”. (Räisänen ja Alatalo 2015).

Kinkkisempi näkökulma pitkäaikaistyöttömyyteen

Käytössä olevat julkiset työvoimapalvelut eivät yksin riitä ongelman ratkaisuksi tai vähentämiseksi. Rakenteellinen työttömyysilmiö tuo mukanaan kehitysketjun, jossa työn pätkittäisyys, työuran pirstoutuminen ja alaspäin vajoaminen sekä köyhtyminen muodostuvat yhä useammalle työnhakijalle normaaliuraksi. Päätökset työmarkkinoille osallistumisesta ja myös työllisyyteen liittyvistä riskien hallinnasta tehdään kotitaloudessa työuria, työaikoja ja työtuloja yhteen sovitellen. Tämä edellyttää toimeentulon, terveyden ja kuntouttamisen tukemista ja tarvitaan integroituvia toimia, jotka katkaisevat köyhyyden ja marginalisoitumisen kierteen. (Asplund & Koistinen 2014). Näihin asioihin on kiinnitetty kehittämistehtävinä huomiota myös Tonttilan raportissa (2015).

Erityisesti pitkään työttömänä olleiden asiakkaiden palveluita koskevissa ratkaisuissa tarvitaan yhtä aikaa suurten linjojen ja ”pienen” tai moninaisen arjen tarkastelua: Arjessa ratkaistavana ovat yhtä aikaa toimeentulon, osaamisen, terveyden, ihmissuhteiden ja muun sosiaalisen osallisuuden, motivaation ja arjenhallinnan kysymykset. Palveluissa otetaan liian vähän huomioon se, että ihmiset tekevät ratkaisuja kokonaiseen elämäntilanteeseensa suhteutuen (Asplund & Koistinen 2014).

Esimerkiksi työllisyyden kuntakokeilu on alun vaikeuksistaan huolimatta mahdollistanut erityisesti alueellisesti ja paikallisesti merkittäviä ratkaisuja pitkään työttömänä olleiden tilanteissa. Paikallista kumppanuutta, moniammatillisuutta ja sektorirajojen ylittämistä on toteutettu pitkittyneen työttömyyden katkaisemiseksi. (Lindberg, Mäkinen & Laakso 2014.) Syntyneissä malleissa on potentiaalia saada myös pidempiä vaikutuksia aikaiseksi, mutta edellytyksenä on sen muistaminen, että pitkäaikaistyöttömyys ilmiönä on jatkuva ja ajassa muokkautuva.

Asiakkaat eivät ole yhdenlaisia, vaan heidän palvelupolkunsa onnistuminen edellyttää yksilöllistä lähestymistapaa. Pitkään työttömänä olleiden joukkoon kuuluu eri-ikäisiä, joskin työttömyyden pitkittyminen ei kohdistu niinkään nuoriin. On myös otettava huomioon, että ryhmään kuuluu työnhakijoita, joilla ongelmana on ainoastaan työpaikkojen puuttuminen. Samoin työttömyyden pitkittyminen koskettaa entistä enemmän yhä koulutetumpaa väkeä. Kinkkisyyks tulee tässäkin esiin vahvasti: palvelujärjestelmän tulee ottaa huomioon yksilölliset tilanteet (asiakkaiden sitouttaminen, motivoiminen, vastuu oman elämänsä ratkaisuisista jne.), mutta palvelujärjestelmän ei ole kuitenkaan mahdollista tarjota subjektiivista oikeutta asiakkaan haluamiin palveluihin.

Tutkimusmenetelmälliset valinnat ja aineiston rajat

TYVA-tutkimus on implementaatiotutkimusta, joka tuottaa tietoa työvoimapolitiikan kehittämiseen ja ohjaukseen. Tutkimus kohdistuu politiikan implementaatioon tilanteessa, jossa sen sisällöt, toimintatavat tai ehdot ovat muuttuneet tai on luotu kokonaan uusi palvelukonsepti. Tällöin olennaista on saada tietoa esimerkiksi siitä, kuinka uusi kehittämisympäristössä luotu palvelu toimii vakiintuneessa palvelutuotannossa. Palvelukonseptit eivät huolellisesta valmistelusta huolimatta toteudu aina aiotussa muodossa.

TYVA-tutkimuksen kohteena ovat olleet työvoimapolitiikka ja sen vaikutukset tiettyinä ajanjaksona. Tutkimuksessa aineiston hankinnan lähtökohtana tulee aina olla kysymys, mikä aineisto voi vastata tai antaa informaatiota tutkimustehtävään ja -kysymyksiin. On analysoitava, ovatko tutkimuskysymykset ylipäättään sellaisia, joihin on mahdollista vastata, tai millaisella laajuudella tai millä tasolla niihin voidaan vastata. Onko vastaus kysymyksiin saatavissa parhaiten laadullisesta vai määrällisestä vai kenties molemmista aineistoista yhdessä tai erikseen (mixed methods esim. Tashakkori & Teddlie 1998)? Lisäksi on analysoitava, mistä nämä aineistot ovat saatavissa siinä ajassa, joka tutkimukselle on käytettävissä. Tämä alustava analyysi on tehty tutkimussuunnitelmassa, jota on täsmennetty ohjausryhmätyöskentelyssä.

Vastausten saaminen metodologisiin kysymyksiin edellyttää analyysiä tutkimuskohteesta, on mietittävä tutkimuskohteen luonne ja määriteltävä ydinkäsitteet. Esimerkkinä näistä tässä kohtaa 'työvoimapolitiikka' ja 'vaikutukset'. Näitä määrittelyjä olemme tehneet tutkimuksen alkuvaiheessa tutkimuskonsortiossa sekä yhdessä TYVA -tutkimuksen asiantuntijoista koostuvan ohjausryhmän kanssa. Väli raportissa 28.2.2015 nämä määrittelyt ovat olleet ensikertaa laajemmin luettavissa. Myös tämän jälkeen tutkimuskohde on ollut pohdinnan alla. Se on hyvin kompleksinen ja ajassa liikkuva, kuten tällaiset monitasoiset asetelmat ja ilmiöt tyypillisesti ovat luonteeltaan.

Kompleksisten ilmiöiden tutkimiseen tarvitaan monia aineistoja, jotka kytkevät ilmiön eri tasoja yhteen. Vaikutussuhteet eivät ole lineaarisia. Tämä tarkoittaa, että tarkoitettujen vaikutusten, kuten työvoimapolitiittisen toimen työllistävä vaikutus, välissä on muun muassa ajallisia, organisatorisia, toimintakulttuurisia ja inhimillisiä tekijöitä (muuttujia), joiden yhteisvaikutusten tarkastelu on käytännössä mahdotonta. Kun tämä ilmiön ja tutkimuskohteen erityinen luonne, kompleksisuus, ajassa liikkuvuus, finalisoinnin mahdottomuus, otetaan huomioon ja hyväksytään, on mahdollista tutkia ja saada tietoa päätöksenteon tueksi.

Pehmeässä systeemimetodologiassa (Checkland 1985; Rubin 2004) yhdistetään tieteellistä päättelyä ja systeemijattelua toimintasysteemeihin, joissa ihminen on olennainen toiminnan "moottori". Byrnen (2001) mukaan kompleksisten ilmiöiden tutkiminen tuo myös epistemologisia ja metodologisia seurauksia. Tämä on tarkoittanut siirtymää lineaaristen syy-seuraussuhteiden, hallittavuuden ja täsmällisen ennustettavuuden tutkimisesta systeemisempään, kokonaisvaltaiseen ilmiöiden ja niiden välisten riippuvuussuhteiden analysointiin. Ilmiötä tarkastellaan, havainnoidaan ja analysoidaan sen perusoletuksen viitekehäyksessä, että organisaatioiden ja instituutioiden (ministeriöt, TE-toimistot, ELY:t, kunnat, erilaiset yritykset, järjestöt ja yhdistykset jne.) sekä toimintamallien (kuten päätöksentekomallit, työvoimapolitiittisten päätösten

toimeenpanomallit jne.) vaikutukset syntyvät olennaisella tavalla keskinäisessä vuorovaikutuksessa. Avoimien systeemien luonteen mukaisesti ne ovat muuttuvia ja reagoivat tai sopeutuvat ympärillä olevaan kommunikaatioon kukin omalla tavallaan. Lähtökohtaisesti kuitenkin ihmiset, henkilöt ovat kussakin risteyskohdassa vaikuttamassa siihen, mikä tulkinta missäkin toiminnan ja vuorovaikutuksen kohdassa tehdään. TYVA-tutkimuksessa on kysytty näiden henkilöiden näkemyksiä ja käsityksiä kyselyillä, haastatteluilla ja työpajoissa. Tulkinnat aineistoista tehdään synteesisinä tutkimuskonsortiossa.

Kun on kyse työvoimapolitiikasta tutkimuksen kohteena – systeeminä – ja kun samanaikaisesti työn (myös politiikan) käytännössä edellytetään poikkihallinnollista ja organisaatiot ylittävää yhteistyötä on selvää, että kohdetta on lähestyttävä moniaineistoisesti aineistojen rajaukset ja tutkimuskohteen systeeminen (mm. lyhyessä ajassa muuttuvuus) luonne huomioon ottaen. Työvoimapolitiikkaa ja sen vaikutuksia ei ole mahdollista eristää omaksi erilliseksi tutkittavaksi kohteeksi. Molemmat voivat näyttää hyvinkin erilaisilta eri tarkastelijoiden näkökulmasta ja intresseistä käsin. Tutkimuksen tehtävänä on jäsentää tätä ilmiötä, nostaa esiin sellaisia seikkoja, jotka ilmiönä nousevat aineistoista esiin. TYVA -tutkimuksessa on tehty rajauksia ja valintoja, joiden mukaisesti on laadittu kyselylomake sovitulle vastaajajoukolle. Lisäksi näiden tehtyjen rajausten mukaan on haastateltu laajaa asiantuntijajoukkoa henkilökohtaisesti ja kuultu työpajoissa.

Aineisto on kyselyn avokysymysten ja haastattelujen osalta analysoitu tutkijatriangulaatiolla. Tämä tarkoittaa laadullisen aineiston (kyselyn avovastaukset, haastattelut ja työpaja-aineistot) analysointia ensin tavanomaisella laadullisen aineiston analyysillä: lukemalla aineistoa, tekemällä siitä havaintoja suhteessa tutkimuskysymyksiin ja luokittelemalla sekä jäsentämällä aineistosta nousevia asioita tiiviimmäksi ja lopulta johtopäätöksiksi. Tekstiin valitut aineistonäytteet ovat näytteitä näistä tiivistyksistä, sellaisia kohtia, joissa monen vastaajan sanoma tulee esille. Olennainen osa aineiston analyysiä on ollut aineistosta tehtyjen havaintojen testaaminen tutkijoiden kesken. Havaintoja on myös testattu työpajoissa sekä ohjausryhmän kokoontumisissa.

TYVA-tutkimuksessa on kysytty erittäin laaja-alaisesti eri tavoin tutkimuskysymysten kannalta relevanttien toimijoiden käsityksiä työvoimapolitiikan onnistumisista ja kehittämisalueista (ks. tarkemmat kysymykset luku 3.1.). Tutkimuksen laadullinen aineisto kertoo ajassa kehkeytyvää kuvaa työvoimapolitiikan tuottamasta elävästä arkipäivästä. Tällaisenaan aineisto kertoo varsin ajantasaisesti tilanteen kysymisen tai haastattelujen hetkellä. Näissä hetkissä vastaajien käsityksiin ovat väistämättä vaikuttaneet juuri ne asiat, jotka ovat olleet päivän polttavasti agendalla joko julkisessa keskustelussa tai vastaajien omassa työarjessa. Puhutaan ”isoista” makrotasoin ja ”pienistä” mikrotason asioista ja vaikutuksista samanaikaisesti.

Tämä vastaa varsin hyvin sitä todellisuutta, mikä työvoimapolitiikan vaikutusten aikaansaamisessa on läsnä. Sama problematiikka tai mahdollisuus koskee sähköisiä kyselyitä, joihin vastaaja aina vastaa sen hetken käsitystensä pohjalta (ks. Ronkainen ja Karjalainen [toim.] 2008).

Rekisteriaineistoilla tai muulla tilastollisella aineistolla voidaan rakentaa jälkikäteen kuvaa määrällisistä trendeistä, joista tutkija voi päätellä valittujen muuttujien tai tilastointi/rekisteröinti-menetelmistä riippuen mahdollisten muuttujien yhteisvaikutuksia sekä ennakoida mahdollisia tulevaisuustrendejä. Kumppanuudet ja monitoimijainen organisaatiot ja sektorit ylittävä yhteistyö on trendi, jota on edistetty varsin pitkään ennen TYVA-tutkimuksen alkamista. Kumppanuuden teema on myös yksi TYVA-tutkimuksen päätehtävistä ja kysymyksistä. Kerätyn tutkimusaineiston rajaukset tulevat vahvimmin eteen, jos vastaukseksi halutaan faktatietoa työllistymisestä. Rekisteriaineisto kertoo jälkikäteisen tilanteen. Aineistojen avulla voidaan vain hahmottaa mallia siitä, mitä jatkossa on ehdottoman välttämätöntä työvoimapolitiikassa tehdä, jotta työttömyyden kasvu pysähtyy.

Moniaineiston avulla voidaan jäsentää toiminnan ja tehtävien välistä suhdetta – kuten kuntien, valtion, yritysten ja niin edelleen. Aineisto mahdollistaa vaihtoehtoisten tulevaisuus-

ratkaisujen tarkastelun. Lisäksi aineisto mahdollistaa systeemisen tarkastelun, jolloin moniääninen synteesi mahdollisesta yhteistyörakenteesta tulevaisuudessa alkaa hahmottua. Esimerkiksi, jos otetaan kantaa toisen politiikkalohkon vaikutukseen haastatteluissa tai kyselyssä, työvoimapolitiikan eri tasoilla vaikuttavat äänet antavat viitteitä siitä, mihin suuntaan kannattaa tehdä lisätyötä tai missä kohtaa ei toimia kannata enää entisellään jatkaa. Tämä ei ole vain pysäytyskuva menneestä, vaan se antaa vinkkejä myös tulevaan. Kerätyllä aineistolla on rajoituksensa (ajassa liikkuvuus, moniäänisyys jne.) mutta siinä on myös mahdollisuutensa (ajassa liikkuvuus, moniäänisyys jne.).

Näillä metodologisilla valinnoilla ja aineistojen rajauksilla tarkastelemme kinkkistä työvoimapolitiittisen systeemin toimivuutta ja tuloksia politiikan strategisella tasolla, politiikan toimeenpanon ja tutkimustehtävien mukaisten poliittisten toimenpideohjelmien tasoilla.

4 Tutkimuksen tausta ja rajaukset

4.1 Hallituskauden 2011–2015 työvoimapolitiittiset tavoitteet

Tutkimuksen tehtävänä on ollut tarkastella työvoimapolitiikan toteutumista ja tuloksia erityisesti hallituskauden 2011–2015 aikajaksolla.

Jyrki Kataisen hallituksen ohjelman, sitä jatkavan Alexander Stubbin hallitusohjelman sekä rakennemuutos ja työmarkkinoiden toimivuus -ohjelman ja sitä edeltävän periaatepäätöksen (tuottavuus työelämässä ja työmarkkinoiden kehittyminen) mukaisesti kestävä talouskasvu, työllisyyden ja kilpailukyvyn vahvistamisessa avainasemassa ovat osaamisen vahvistaminen sekä houkuttelevan ja toimivan ympäristön luominen yrityksille. (Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma 2011, Valtioneuvoston tiedonanto eduskunnalle...2014). Hallituksen 2011–2015 tärkeimmät politiikkatavoitteet työvoimapolitiikan näkökulmasta ovat olleet seuraavat:

- 1 Työllisyys-, elinkeino- ja koulutuspolitiikan toimilla on pystyttävä ennakoivasti ja nopeasti reagoimaan työelämän muutostilanteisiin ja rakennemuutoksiin työmarkkinoilla.
- 2 Työllisyysasteen nostamiseksi, työurien pidentämiseksi ja työttömyyden pitkittymisen ehkäisemiseksi työttömien osallistumista koulutukseen, palkkatuettuun työhön ja muihin palveluihin lisätään. Työttömien, erityisesti nuorten ja pitkäaikaistyöttömien osallistumista koulutukseen, palkkatuettuun työhön ja muihin palveluihin lisätään niin, että työttömien aktiivointiaste ylittää 30 prosenttia.
- 3 Lisäksi tarvitaan uusia toimia, jotta voidaan nopeasti reagoida suhdannemuutoksiin ja purkaa rakennetyöttömyyttä. Tavoitteena on, että mahdollisimman moni työpaikkansa menettävä työntekijä löytää nopeasti uutta työtä tai työllistyy muulla tavoin ja estetään työttömyyden pitkittyminen.
- 4 Hallitus toimii aktiivisesti rakennemuutostilanteiden hoitamisessa, mm. työllisyysperusteiset investointimäärärahat, uudet toimintatavat ja rahoitusmallit rakennemuutostilanteiden hoitamiseksi sekä muutosturvan toimintamallin kehittäminen.

4.2 Työvoimapolitiikka

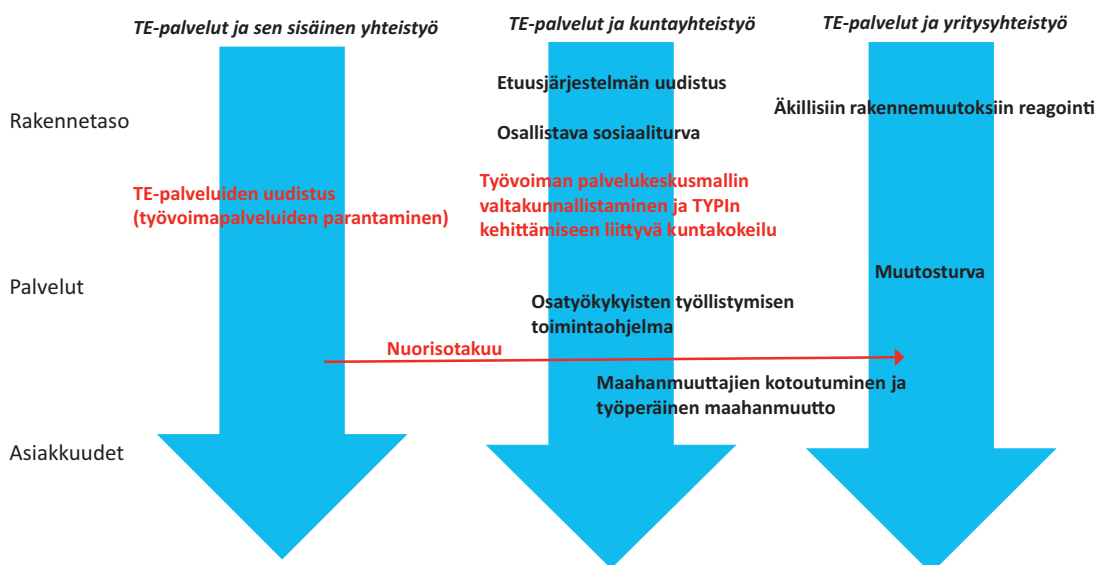
Työpolitiikalla tarkoitetaan työmarkkinoiden, työvoimapolitiikan ja työelämäkysymysten muodostamaa kokonaisuutta ja siihen vaikuttamista. Käsillä oleva tutkimus kohdentuu näistä työpolitiikan osioista työvoimapolitiikkaan. Aktiivisen työvoimapolitiikan osa-alueita ovat muiden muassa rakennemuutos ja työmarkkinoiden toimivuus, nuorisotakuu, työvoima- ja elinkeinopalvelut, pitkäaikaistyöttömyyskokeilu, työllistymistä edistävä monialainen yhteis- palvelu, osatyökykyiset ja aikuiskoulutus. Työvoimapolitiikalla pyritään poistamaan työttömyyttä ja edistämään työllisyyttä tavalla, joka ei aiheuta tasapainottomuutta talouteen. Aktiivisessa työvoimapolitiikassa ei tarkastella työmarkkinoita kokonaisuutena, vaan osamarkkinoina. Aktiivisella työvoimapolitiikalla pyritään edistämään työvoiman liikkuvuutta sekä työvoiman kysyntää ja tarjontaa lisääviä toimia. Työvoiman tarjontaan kohdistuvilla toimilla pyritään estämään inflaatiota ja työvoimapolitiittisilla toimenpiteillä lisäämään työllisyyttä siten, ettei inflaatio kiihtyisi. Talouspolitiikan lisäksi aktiivinen työvoimapolitiikka sisältää sosiaalipoliittisia tavoitteita. Aktiivisen työvoimapolitiikan voi määritellä monien politiikkojen muodostaman

kokonaisuuden osaksi. Aktiivinen työvoimapolitiikka on yhteydessä talous- ja sosiaalipolitiikkaan sekä etenkin elinkeino- ja koulutuspolitiikkaan. (Heinonen ym. 2004, Räisänen 2012)

Kataisen hallitusohjelmassa on useita työvoimapolitiikkaan liittyviä ohjelmia ja toimenpiteitä. Kuvioon 4.1 on kuvattu niiden suhde tutkimuksessa käytettävän rajauksen mukaisesti. Rakennemuutos ja työmarkkinoiden muutos -strateginen ohjelmassa on keskeisenä teemana poikkihallinnollisuus. Ohjelma sisältää strategisia linjauksia ja muun muassa palvelurakennetta koskevan arvioinnin, mutta sen strategisen luonteen vuoksi vaikuttavuutta on hankala arvioida. Tutkimuksen keskeiset tutkimuskysymykset liittyvät TE-palveluiden kumppanuuksiin ja palveluihin. Tarkastelussa on jaettu ohjelmat eri tyyppisten yhteistyö- ja kumppanuuksuhteiden mukaisesti. Pystysuuntaisilla nuolilla näkyvät ohjelmien ja toimenpiteiden keskeiset yhteistyötahot. TE-palveluiden uudistuksessa keskeisimmät kumppanuudet liittyvät sisäisen yhteistyön tiivistämiseen. Monet hallitusohjelman mukaiset ohjelmat liittyvät valtio-kunta -kumppanuuksiin, kuten työvoiman palvelukeskusmallin kehittämisessä. Työvoimapolitiikkaa käytännössä toimeenpanevien TE-palveluiden keskeinen yhteistyötaho ovat myös yritykset, joihin liittyviä eri toimenpiteitä sisältäviä kokonaisuuksia ovat esimerkiksi äkillisiin rakennemuutoksiin reagointi ja muutosturva. Kuviossa 4.1 on aseteltu ohjelmat ja toimenpiteet vaakasuunnassa sen mukaan, kohdentuvatko uudistukset, ohjelmat ja toimenpiteet keskeisimmin rakenteiden muuttamisen, palveluiden kehittämisen vai tietyn kohderyhmän tilanteen parantamiseen.

Kuviossa 4.1 on merkitty punaisella ne uudistukset, joihin tutkimuksessa paneudutaan erityisesti verkkopalveluiden, kumppanuuksien ja palvelumarkkinoiden kehittämisen näkökulmasta. Perusteina on se, että ne kohdentuvat kehittämistyön ja tulevan työvoimapolitiikan kannalta keskeisille alueille. Erityisen tarkastelun kohteeksi otetaan TE-palveluiden uudistaminen, joka on tärkeässä osassa rakennemuutos ja työmarkkinoiden muutos -strategista ohjelmaa. Valtio-kunta -yhteistyön kehittämisen kannalta tärkeä kokeilu on työllisyyden kuntakokeilu, jossa on mm. testattu malleja TYP-toiminnan valtakunnallistamista ajatellen. Asiakasryhmään kohdentuvista uudistuksista tarkastellaan nuorisotakuuta, joka on poikkihallinnollisesti toteutettava ja osittain kumppanuuksien kehittämishanke. TEOS-ryhmän esitykset ja sosiaalihuoltolain uudistaminen ovat tutkimuksen tärkeitä osa-alueita, mutta nämä eivät ole kuviossa 4.1 mukana erillisesti, koska kuvioon on koottu tutkimuksen rajauksen mukaiset hallitusohjelman päätoimet. Kuvio 4.2 sisältää politiikkalohkoihin ja niiden rajapintoihin liittyviä vaikutusten syntyminen

Rakennemuutos ja työmarkkinoiden toimivuus – strateginen ohjelma ja siihen liittyvä poikkihallinnollisuus



Kuvio 4.1 Hallitusohjelman mukaiset ohjelmat ja toimenpiteet priorisoinnit.

Työpolitiikka, elinkeinopolitiikka

TOIMINNAN PÄÄASIAOSO	TARKOITUS, TAVOITTEET, KEINOT	ERILAISIA TOISIINSA LIITTYVIÄ ILMIÖITÄ JA RAJAPINTOJA, JOISSA...	...VAIKUTUKSET SYNTYVÄT
TYÖVOIMA-POLITIIKKA, REFORMIT → Hallitusohjelma... Rakennepol. → Jne. luettelo	Työvoiman kysynnän lisääminen, suomalaisen yhteiskunnan kilpailukykyyn lisääminen, kansalaisten taloudellinen, sosiaalinen ja terveydellinen hyvinvointi työelämään osallistuvuuden kautta	Työ- ja elinkeinoministeriö ←→ Muut ministeriöt Toisiinsa limittyvät tavoitteet, päätökset ja toimenpiteet	MONIKANAVAISUUDEN MAHDOLLISTAMINEN, YHTEISTYÖN KRIITTISET KOHDAT, INTEGRAATION NÄKÖKULMA? Muut toimijaorganisaatiot TE-hallinnon neuvotteluympäristönä: Kumppanuus, integraatio? Ovatko tavoitteet ja kysymyksenasettelut riittävän konkreettisia toimeenpanoa varten/työvälineet, resurssit?
TOIMEENPANEVAT ORGANISAATIOIOT	Työnjaon ja perustehtävän mukaisesti eriytyvät tavoitteet ja toimintatavat sekä näkemykset em. tavoitteiden saavuttamisen keinoista	(ELY:t →) TE-toimistot: Työmarkkinoiden toimivuuden edistäminen turvaamalla osaavan työvoiman saatavuus ja tarjoamalla työtä hakeville mahdollisuuksia saada työtä, henkilöasiakkaiden avoimille työmarkkinoille työllistymisen tukeminen sekä aloittavan yrittäjyyden vahvistaminen ja yritystoiminnan kehittäminen	Esim. alueiden intressit ja ”sisäinen” yhteisnäkemys, työvoiman rakenne, kysyntä ja tulevaisuustrendit/mahdollisuudet; TE-oma osaaminen (substanssit, muutokset, laaja-alaisuus), resurssit
TOIMEENPANEVAT IHMISET ERI ORGANISAATIOIDEN JOHTO, ESIMIEHET JA HENKILÖSTÖ, Kuntapoliitikot, Yrittäjät	Sekä työvoima: Kuntalainen, vaikuttaja, veronmaksaja, henkilöstökuluerä, resurssi, ostovoima, työtön, työllinen, palveluiden tarvitsija, käyttäjä, työssä käyvä kuluttaja, työtön kuluttaja, syrjäytymisuhanalainen jne.	KUNNAT eri tehtäväsektoreineen, kunnan sisällä erilaiset intressit ja näkemykset (sos, ter, koulutus, henkilöstöpolitiikka, työllistäminen...)	Esim. resurssit, politiikat, ”sisäinen” toimivuus ja yhteistyökulttuuri, osaaminen (substanssit, muutokset, laaja-alaisuus)
		ALUEELLINEN JA PAIKALLINEN YRITYSTOIMINTA: erilaiset toimialat ja kulttuurit, markkinat, työllistämisen edellytykset, odotukset työnvoimalle tarvittavat kvalifikaatiot, liiketoimintaperiaate vs. yhteiskuntavastuu?	Erilaiset toimialat ja kulttuurit, markkinat (paikallinen, alueellinen, globaaliostovoima), työllistämisen edellytykset, odotukset työvoimalle (kvalifikaatiot), liiketoimintaperiaate vs. yhteiskuntavastuu
		KOLMANNEN SEKTORIN TOIMIJAT	

Kuvio 4.2 Politikkalohkot ja niiden rajapinnat.

tekijöitä. Kuvio 4.2 hahmottaa myös työvoimapolitiikan toimintakentän haastavuutta (eri toimijoiden tulkinnat ja käsitykset tavoitteista ja halutuista vaikutuksista jne.).

4.3 Työvoimapolitiikka ja sen rajapintoja muiden politiikkalohkojen kanssa

Työvoimapolitiikka rajapintapolitiikkana

Työpolitiikalla ohjataan osaltaan suoraan työmarkkinoilla tapahtuvia muutoksia, mutta myös reagoidaan muutoksiin, joita mikään yksittäinen politiikka ei ole saanut aikaan tai toisaalta joita kukaan ei ole tarkoittanut. Pitkän ja lyhyen tähtäimen tulevaisuuden kannalta on mietittävä, miten jatkossa suhtaudutaan systeemisten ja kompleksisten haasteiden ydinkysymyksiin: katsotaanko, että suomalainen yhteiskunta voi vain reagoida tärkeimpiin työmarkkinoiden trendeihin, kuten työvoiman tarpeiden muutoksiin, työn organisoimisiin, sisältöjen ja työntekemisen tapojen muutoksiin sekä työsuhteiden muutoksiin? Vai katsotaanko, että on mahdollista kokonaisvaltaisemmin yhdessä päättää, mitä muutostrendiä lähdetään tukemaan ja asettaa tukemisen tavoitteet ja toimet?

Millaisia yhteiskunnallisia diskursseja halutaan luoda ja tavoitellaanko niillä vaikkapa luottamuksen rakentamista kumppanuusyhteistyössä? Esimerkiksi tavat, joilla työn muutoksesta keskustellaan vaikuttavat tulevaisuuskuvaan ja virittävät esimerkiksi kansalaisten mielissä kuvaa työllistymisen mahdollisuuksista tai mahdottomuudesta. Työn muutos lietsoo epätoivoa ja lamaannuttaa, jos ainoastaan korostetaan, että työ ja monet ammatit häviävät Suomesta. Tai korostetaan, että tuotantoa siirretään työvoimakustannuksiltaan edullisempiin maihin ilman, että samalla analysoidaan ja etsitään ratkaisua sille, miten uutta työtä syntyy. Aktiivisen ja aktivoivan työvoimapolitiikan yksi keino piilee realistisessa ja perustellussa toivon ja luottamuksen herättämisessä.

Politiikkalohkojen välinen (kevyt) rajapinta-analyysi tuo näkyväksi niitä erityisiä kohtia, joissa eri politiikkatasojen ratkaisut kytkeytyvät työvoimapolitiikan haluttujen vaikutusten näkökulmasta toisiinsa. Toisiinsa läheisesti kytköksissä olevia pintoja syntyy esimerkiksi asiakkaiden palveluista toiseen siirtymissä ja toimijoiden toimintakäytäntö- ja resurssineuvotteiluissa, kuten kuntien ja TE-toimistojen välisessä työssä sekä TYP-toiminnassa. Työvoimapolitiikan toimeenpanon tasoilla vaikutukset ja tuloksellisuus ovat näillä rajapinnoilla ratkaisevalla tavalla kiinni siitä, miten tehdyt ratkaisut muodostavat rakenteita ja toimintakäytäntöjä, jotka mahdollistavat sektoreiden välisen ja myös sektorien sisäisen neuvottelun. Tällaista neuvottelua tarvitaan esimerkiksi osatyökykyisten ja pitkään työttömänä olleiden työllistymisen parantamiseksi yrityksiin. Lisäksi neuvotellaan tarvittavien palveluiden joustavasta saatavuudesta siten, että työelämään johtavat polut ovat sujuvia ja johtavat mahdollisimman pitkäaikaisiin työelämä-ratkaisuihin yksilöiden elämässä. Sektorien sisällä rajapintaneuvottelua käydään esimerkiksi yrittäjyyspalveluiden vahvistamisen yhteydessä TE-toimistoissa.

Vaikutusten arviointi muuttuvassa maailmassa edellyttää monitasoista tarkastelua, jossa lainsäädäntöä, ohjelmia ja ohjeita, organisaatioita (ihmisineen) sekä palveluita tarkastellaan toisiinsa kytköksissä olevina, mutta toimintalogiikoiltaan erilaisina kokonaisuuksina.

Toisiinsa voimakkaasti vaikuttavat rakenneuudistukset tapahtuvat eriaikaisesti ja kohdistuvat eri organisaatioihin eri tavoin. Esimerkiksi palveluiden ja niiden järjestämiseen liittyvän lainsäädännön uudistukset: laki julkisista työvoimapolitista kumottiin 28.12.2012 ja tilalle säädettiin 1.1.2013 alkaen voimaan tullut laki julkisista työvoima- ja yrityspalvelusta (28.12.2012/916). Työvoima- ja yrityspalveluorganisaation (TE-palvelut) sisäisen rakenneuudistuksen rinnalla ja sen myötä on yhtäaikaaisesti muutostarpeita palveluiden uudelleen järjestämiselle ja arvioinnille myös laaja-alaisemmin koskettuen mm. sosiaali- ja terveyspolitiikkaa ja koulutuspolitiikkaa. Suuret, eriaikaisesti toimeenpantavat uudistukset, koskettavat konkreettisesti toimeenpanovaiheessa toisiaan. Uudistusten suunnitteluvaiheen yhteistyö ei riitä. Haluttujen vaikutusten aikaansaamiseksi on myös toimeenpanon yhteydessä tuettava ja selkiytettävä

yhteistä tavoitetta kaikille toimeenpanoon osallistuville organisaatioille ja annettava konkreettisia välineitä sektorit ylittävälle neuvottelulle rajapintakohdissa. Tähän liittyen on mm. arvioitava ja tutkittava käsityksiä verkostomaisen palvelurakenteen suhteista. TYVA-tutkimuksessa asiaa hahmotetaan erityisesti kumppanuuskäsitteen kautta.

Rajapintakeskustelu on alkanut konkretisoitua uusina työnjaollisina ehdotuksina lähinnä kuntien ja valtion välillä. Tätä edistymistä rikkovat sosiaali- ja terveyspalvelujärjestelmän uudistus ja muutoksen mukanaan tuomat uudelleenneuvottelut ja epävarmuudet. Myös uudelleen-siiloutumisen vaaroja piilee sote-palveluiden uudelleenjärjestelyissä: miten sote-uudistus ja kuntien työllistämistehtävä pitkään työttömien osalta toimivat yhteen? Mitä sosiaali- ja terveyspalveluiden eriyttäminen kuntarakenteesta tarkoittaa esimerkiksi niiden osatyökykyisten kohdalla, joilla on työkykyä paljonkin jäljellä, mutta jotka kuitenkin tarvitsevat työllistämisen-, sosiaali- ja terveys- sekä koulutuspalveluiden saumatonta tukea? Siiloutumista on jo tapahtunut uudistusten seurauksena. TE-toimistouudistus on tuottanut toimistojen sisäistä palvelulinjoittaista siiloutumista, mikä on osin vaikeuttanut asiakkaiden palveluissa etenemistä.

Kuviossa 4.3 näkyvät politiikkalohkojen päällekkäisyydet. Haasteita syntyy selvitetessä erityisesti työvoimapolitiittisten toimien toimivuutta ja vaikutuksia: ns. puhtaan työvoimapolitiikan sijasta on politiikkalohkoja ja niiden risteämiä.



Kuvio 4.3 Työvoimapolitiikan yhteydet muihin politiikan alueisiin.

Tutkimuksen väliraportissa paneuduttiin erityisesti ajankohtaiseen valtion vastuulla olevan työvoimapolitiikan sekä kuntien vastuulla olevan sosiaali- ja terveyspolitiikan rajapintojen selvittämiseen. Tutkimuksen loppuraportissa tarkastelussa ovat myös koulutuspolitiikka ja elinkeinopolitiikka, jotka ovat vuosien 2011–2015 hallitusohjelmaan kirjattuja työvoimapolitiikkaan läheisesti nivoutuvia osa-alueita.

Tämän hallitusohjelman jälkeen on myös laadittu **uusi, Juha Sipilän hallitusohjelma**, joka nostaa monia jo aiemmin tärkeiksi todettuja työvoimapolitiittisia teemoja työlialle: Työn vastaanottamista estäviä kannustinloukkuja puretaan ja rakenteellista työttömyyttä alennetaan

lyhentämällä työttömyysjaksoja, tekemällä työn nopean vastaanottamisen kannustavaksi kuitenkin siten, että julkisia voimavaroja säästetään. Mitään sinänsä uutta ei näihin ei sisälly eikä kinkkisten haasteiden määrä tai laatu muutu. Myöskään politiikan painopisteissä ei hallitusohjelmassa näy suuria muutoksia.

Uuden hallitusohjelman tavoitteena on toteuttaa työttömyysturvauudistus. Lisäksi tiukennetaan työn vastaanottamisen ja aktivointitoimiin osallistumisen velvoittavuutta.

Muita Sipilän hallitusohjelman työvoimapoliittisia toimia ovat muun muassa:

- osallistava sosiaaliturvamalli
 - muutokset tukijärjestelmiin, jotka ohjaavat työkykyisiä ihmisiä poissaoloon työelämästä
- Paikallista sopimista edistetään ja työllistämisen esteitä puretaan
- paikallinen laaja sopiminen työaika- ja työläinsäädännön uudistaminen
 - koeajan pidentäminen, alle vuoden määräaikaiset työt ilman perusteluja mahdolliseksi
 - muutosturvan kehittäminen, takaisinottovelvoitteen joustavoittaminen irtisanomistilanteissa
- Työvoimahallinnon uudistaminen työllistämistä tukevasti
- TE-toimistojen tehtävän kirkastaminen työväilytoiminnaksi, julkisen työväilytyksen ja työnantajayritysten vuoropuhelun vahvistaminen
 - työvoimahallinnon resurssit aktivointitoimiin, työnhakijan oman roolin vahvistaminen
 - työvoimahallinnon tulkintojen yhdenmukaistaminen
 - selvitetään vaikeasti työllistyvien siirto kuntien vastuulle resurssineen (Tanskan malli)
 - yksityisten työvoimapalveluiden rooli helpoimmin työllistyvien palveluissa vahvemmasiksi
 - työvoimahallintoon tulokseen perustuvat johtamis- ja palkkausjärjestelmät

Koulutus ja osaaminen mm. ammatillisen koulutuksen vahvistaminen

- kytkös työelämään kaikilla kouluasteilla

Yrittäjyys

- pk-yritysten osallistumismahdollisuuksia hankintaprosesseihin edistetään
- normien vähentämisiä (laaja-alaisesti)

Uuden hallitusohjelman toimeenpano ei ole lähtenyt kitkattomasti liikkeelle. Hallitusohjelman ja siitä seuranneiden tapahtumien vaikutukset kuuluvat myös osittain TYVA-aineistossa limittyen aiempaan muutosketjuun. TYVA-tutkimuksen tehtävän painopisteenä on kuitenkin ollut hallitusohjelman 2011–2015 tarkastelu.

Työvoimapoliittiset sekä elinkeino-, työllisyys- ja innovaatiopoliittiset tavoitteet

Hallitusohjelmaan 2011–2015 kirjatun tavoitteen mukaisesti työllisyys-, elinkeino- ja koulutuspolitiikan toimilla pyritään reagoimaan ennakoivasti ja nopeasti työelämän muutostilanteisiin ja rakennemuutoksiin työmarkkinoilla.

Yhtenä hallitusohjelman mukaisena työllisyydenhoitoon liittyvänä päätavoitteena on ollut hoitaa aktiivisesti rakennemuutostilanteita. Rakennemuutoksiin reagoimiseksi, kuten korvaavien työpaikkojen luomiseksi, on pyritty hyödyntämään työllisyysperusteisia investointimäärärahoja sekä kehittämään uusia toimintatapoja sekä rahoitusmalleja rakennemuutostilanteiden hoitamiseksi. Rakennemuutoksiin on haluttu vastata ensinnäkin *kehittämällä teollisuutta ja palveluita*. Tässä yhteydessä nostetaan esille tarve jatkaa ja kehittää äkillisten rakennemuutosten aiheuttamien irtisanomistilanteiden ennakointia ja hoitoa varten luotua toimintamallia. Tavoitteena on ollut korostaa yritysten vastuuta tukipakettien laatimisessa ja uudelleen työllistymisen edistämisessä sekä kehittää paikallisia toimintamalleja uusien pysyvien työpaikkojen syntymiseksi. Päämääränä on myös laatia alueellisia ja paikallisia valmiussuunnitelmia muutostilanteiden varalta.

Toiseksi hallitusohjelmassa on nostettu esille *muutosturvan toimintamallin kehittäminen* keinona tukea työpaikkansa menettäneiden työllistymistä. Muutosturvaa on pyritty vahvistamaan

äkillisten rakennemuutosten aiheuttamien irtisanomistilanteiden ennakoinnilla ja irtisanomisten hoitoa varten luodulla toimintamallilla. Kolmanneksi rakennemuutoksiin on haluttu vastata *yrittäjyyden vahvistamisella*. Tavoitteena on lisätä kansalaisten kiinnostusta ja valmiuksia yrittäjyyteen koulutuksellisin toimin eri koulutusasteilla tehostamalla yrittäjyysvalmennusta yritysten jatkajien löytämiseksi, edistämällä koulutettujen nuorten työllistymistä ja yrittäjyyttä yrityshautomo- ja yrityskiihdyttämötoiminnan avulla sekä kokoamalla julkiset ja julkisesti rahoitetut yrityspalvelut ja yritysten viranomaisasiointi yhden luukun periaatteella toimivaksi kokonaisuudeksi.

Suhdannemuutoksiin reagoimiseksi käynnistettävien toimien lisäksi hallitusohjelmaan kirjattuna tavoitteena on ollut **rakennetyöttömyyden purkaminen**. Hallitusohjelman työvoimapolitiittisina tavoitteina on ollut myös lisätä työttömien, erityisesti nuorten ja pitkäaikaistyöttömien, osallistumista koulutukseen, palkkatuettuun työhön ja muihin palveluihin.

Hallitusohjelmassa työvoimapolitiikka on mukana eri politiikkalohkoilla. Seuraavassa luettelossa on hallitusohjelman eri politiikan osa-alueille kirjattuja työvoimapolitiittisia tavoitteita ja keinoja. Listauksesta tulee esille, kuinka työvoimapolitiikka nivoutuu läheisesti talouspolitiikkaan, jolla on muiden politiikkalohkojen kanssa rajapintoja muiden politiikkojen kanssa. Monissa poliittisissa tavoitteissa tulevat esille nuoret ja maahanmuuttajat sekä työllisyysasteen nostaminen ja ammatillisen aikuiskoulutuksen kehittäminen.

- **Talouspolitiikka** määritellään kestävästä kasvusta ja työllisyyttä tukeviksi elinkeinopolitiikaksi. Talouspolitiikassa käynnistetään kestävyysvajetta supistavia rakenteellisia toimia, joita liittyvät työurien pidentämiseen alusta, keskeltä ja lopusta. Talouspolitiittisena tavoitteena on rakennemuutostilanteiden tehokas ennakointi ja hoito. Talouspolitiikassa edistetään työllistymistä tukevia veroratkaisuja ja aktiivisia työvoimapolitiittisia toimia. Tavoitteena on nuorten syrjäytymisen ehkäisy sekä vaikeasti työllistyvien aseman parantaminen työmarkkinoilla. Talouspolitiittisena tavoitteena on myös opintojen tiivistäminen ja aikuiskoulutuksen kehittäminen. Päämääränä on lisäksi työn ja sosiaaliturvan yhteensovittaminen.
- **Nuorisopolitiikan** mukaisena tavoitteena on nuorisotakuun toteuttaminen. Hallitusohjelmaan kirjattuna tavoitteena on taata nuorisotyöttömyyden, eriarvoisuuden ja syrjäytymisen torjumiseksi jokaiselle nuorelle työ-, opiskelu-, kuntoutus- tai harjoittelupaikka. Nuorisopolitiittisena tavoitteena on edistää etsivää nuorisotyötä, kehittää nuorten työpajatoimintaa sekä tukea ennaltaehkäisevää päihdetyötä.
- **Koulutuspolitiikassa** on tavoitteena ottaa aiemmin ja muualla opitun tunnustaminen ja tunnustaminen osaksi kaikkea koulutusta perusasteelta aikuiskoulutukseen sekä edistää tutkintojen osaamisperusteista määrittelyä. Tavoitteena on vahvistaa työelämä- ja yrittäjyyskasvatusta kaikilla koulutusasteilla. Koulutuspolitiittisena tavoitteena on myös maahanmuuttajien kotoutumisen ja työllistymisen sekä kulttuurienvälisyyden ja rasismien vastaisuuden edistäminen koulutuksen keinoin. Tässä yhteydessä nostetaan esille erityisesti oppivelvollisuusiän loppupuolella tai oppivelvollisuusiän jälkeen Suomeen saapuvat maahanmuuttajanuoret. Tavoitteet liittyvät myös oppisopimuskoulutuksen kehittämiseen. Hallitusohjelman mukaisena tavoitteena on ollut selvittää monityönantajaisen oppisopimuksen kehittämistä sekä parantaa nuorten, maahanmuuttajien ja vammaisten mahdollisuuksia osallistua oppisopimuskoulutukseen.
- **Oikeuspolitiikka sisälsi hallituskauden alussa** sisäisen turvallisuuden ja maahanmuuton osa-alueet. Oikeuspolitiittisena tavoitteena on ollut pyrkiä nopeuttamaan turvapaikkahakemusten käsittelyä, nostaa maahanmuuttajien työllisyysastetta, aikaansaada vaikuttavampaa kotouttamispolitiikkaa sekä tehostaa syrjinnän torjumista. Tavoitteena on ollut nostaa

maahanmuuttajien työllisyysastetta ja puolittaa maahanmuuttajien työttömyys. Erityistä huomiota on haluttu kiinnittää niihin ryhmiin, joiden työllisyysasteet ovat matalat. Oikeuspolitiikassa on pyritty tehostamaan maahanmuuttajien pääsyä kotoutumiskoulutukseen ja kielinopetukseen koko maassa. Huomiota on haluttu kiinnittää erityisesti opiskelijoiden sekä kotiäitien kielikoulutukseen sekä varmistaa nuorten maahanmuuttajien koulutuksen ja tukitoimenpiteiden saatavuutta. Kotoutumiskoulutuksessa vahvistetaan maahanmuuttajien tietoisuutta suomalaisen yhteiskunnan toiminnasta ja perusoikeuksista sekä ulotetaan kielikoulutus maahanmuuttajien ammatilliseen koulutukseen. Maahanmuuttaja-asiakkaiden erityistarpeet huomioidaan yritysneuvonnassa sekä käynnistettävissä yrittäjyysohjelmissa.

Seuraavaan taulukkoon (4.1) on koottu luettelona Kataisen hallitusohjelman mukaisia uudistuksia ja kokeiluja. Listauksesta näkyy, kuinka suurin osa kirjatusta työvoimapolitiittisista ohjelmista on jo olemassa olevan mallin uudistuksia. Hallitusohjelman mukaisten toimenpiteiden ja ohjelmien vaikutusten selvittäminen on siten haastavaa, sillä toimintojen kehitystyö on käynnistynyt jo aiemmin ja osin jatkuu uuden hallitusohjelman suuntauksilla. Liitteen 1 taulukkoon 1 on koottu tiivistetysti politiikkaohjelmien vaikutuksia.

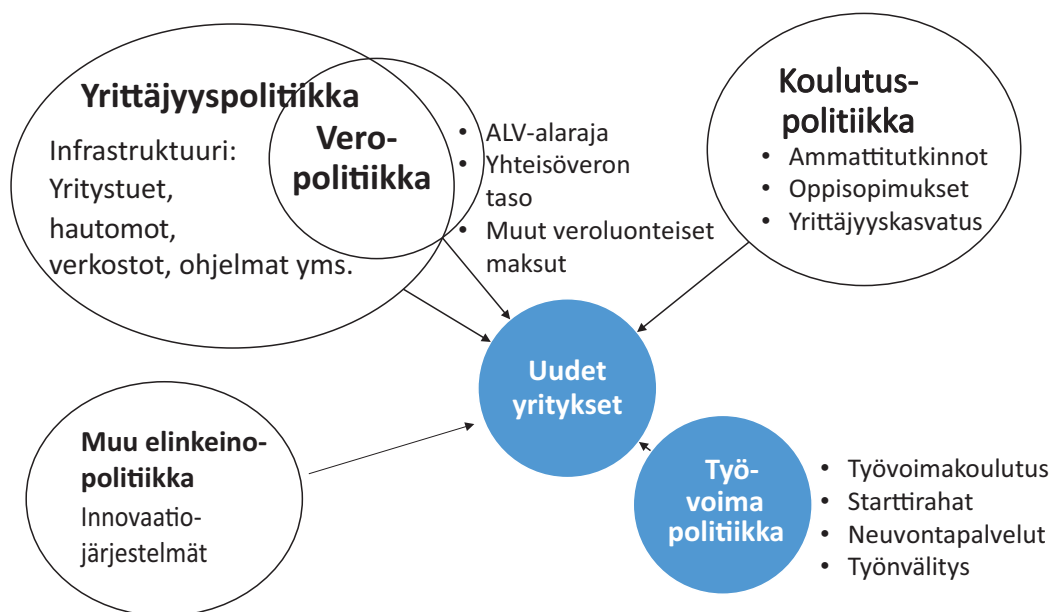
Taulukko 4.1 Hallitusohjelmaan kirjatut keskeiset toimenpiteet.

Hallitusohjelman mukainen toiminto/uudistus	Toteutusvaihe	Muoto
Maahanmuuttajien kotoutuminen ja työperäinen maahanmuutto	Käynnistynyt 2011	Aiemman toiminnan edelleen kehittäminen, kotouttamislain uudistus ja vastuuministeriön vaihdos
Äkillisiin rakennemuutoksiin reagointi	Käynnistynyt 2011	Aiemman toiminnan edelleen kehittäminen, mm. ARM-alueeksi määrittäminen 3 v. aiemman 2 v. sijasta, käynnistetty 2007
Rakennemuutos ja työmarkkinoiden toimivuus” – strateginen ohjelma ja siihen liittyvä palvelurakennearviointi	Käynnistynyt 2012	Aiemman toiminnan edelleen kehittäminen
Työllisyyden kuntakokeilu	Käynnistynyt 2012,	Kokeilu, toteutus 2015 asti
TE-palveluiden uudistus	Käynnistynyt 2013	Uudistus, edellinen toteutettu 2004–2006; mm. lakien, palveluiden ja organisaation muutokset
Nuorisotakuu	Käynnistynyt 2013	Aiemman toiminnan edelleen kehittäminen; laajennettu malli vrt. yhteiskuntatakuu 2005 lähtien
Muutosturva	Käynnistynyt 2014	Aiemman toiminnan edelleen kehittäminen; mm. osana työttömyysturvauusidusta muutosturvallisästä ja muutosturvan ansio-osasta luopuminen, käynnistetty 2007
Etuusjärjestelmän uudistus	Käynnistynyt 2014	Uudistus, mm. työttömyysturvassa otettiin käyttöön 300 euron suojaosa.
Osallistava sosiaaliturva	Käynnistynyt 2014	Kokeilu, 6 pilottia 2015 asti
Osatyökykyisten työllistymisen toimintaohjelma	Käynnistynyt 2013	Kokeilu 2015 asti
TYP (työllistymistä edistävän moniammatillisen yhteispalvelun valtakunnallistaminen)	Käynnistyy 2015	Aiemman toimintamallin edelleen kehittäminen, käynnistynyt 2004 yhteispalvelukokeilun jälkeen

Työvoimapolitiikan ja elinkeinopolitiikan suhde

Kapean tulkinnan mukaan työvoimapolitiikka koostuu työvoimapalveluista, työllistymistä tukevista neuvontapalveluista sekä työharjoittelusta ja tuetusta työllistämisestä (Koistinen 2014, 372). Kumppanuuksien ja rajapintojen näkökulmasta on tarpeen tarkastella määrittelyä uudelleen. Laajemmin tulkittuna työvoimapolitiikkaan on luettu myös yksityinen sektori, esimerkiksi yksityinen työnvälitys sekä yritysten työvoimapolitiikka. Myös työvoimapoliittinen palvelujärjestelmä on laaja kokonaisuus, joka jakautuu työ- ja elinkeinoministeriön, opetus- ja kulttuuriministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön ja kuntien vastuulle. Palvelujärjestelmän tuloksellisuuden kannalta on keskeistä hallinnon alojen ja toimijasektorien välinen yhteistyö. Hallituskauden 2011–2015 työministeri Lauri Ihalainen on nostanut esille laajan työpolitiikan käsitteen, joka sisältää aktiivisen työvoimapolitiikan, osaamisen ja työelämän laadullisen kehittämisen. Laajassa kokonaisvaltaisessa työpolitiikassa työvoima- ja työelämäasiat ja sitä tukeva sosiaalipolitiikka on kytketty vahvasti toisiinsa. (mm. Räisänen 2012, 3-4)

Työvoimapolitiikalla on merkittävä vaikutus yritystoimintaan ja uusien yritysten aloittamiseen, mutta myös muiden politiikkalohkojen vaikutus on suuri (kuvio 4.4). Yrittäjyyspoliittisten toimenpiteiden kautta mahdollistetaan riittävä infrastruktuuri yritystoiminnalle. Veropolitiikalla voidaan vaikuttaa yritystoiminnan kannattavuuteen ja kilpailukykyyn. Toimiva innovaatiojärjestelmä tukee yritystoimintaa mahdollistaen yhteistoiminnan mm. tutkimusorganisaatioiden ja julkisen hallinnon kanssa. Myös koulutuspolitiikan välineiden monipuolinen käyttö on keskeistä uusien yritysten syntymiselle. Aikuiskoulutuksena toteutettavat yrittäjän ammattitutkinnot, yrittäjän oppisopimukset ja yleistyvä yrittäjyyskasvatus eri koulutusasteilla tukevat kukin osaltaan yritystoiminnan lisääntymistä.



Kuvio 4.4 Uuden yrityksen perustamisen yhteydet politiikkalohkoihin.

Toimintaympäristön laadullinen muutos tarkoittaa, että yhteiskunta ja sen tarpeet moninaistuvat, mikä asettaa uusia haasteita työllistymisen ja elinkeinotoiminnan edistäjille. Kun samaan aikaan toimijat (oppilaitokset, yritykset, kunnat) joutuvat toimintaympäristöönsä sopeutuakseen erikoistumaan entistä enemmän, yhteiskuntaan jää paljon katvealuetta erityisesti uusien asioiden innovointiin, työllistymiseen ja yrittäjyyteen liittyen. Työnhakijoiden työnhaun tukeminen, työnantajien tukeminen työntekijöiden palkkaamisessa ja työpaikkojen välitys ovat vain yksi

osa työllisyyden hoitoa. Nopeasti muuttuvassa kansainvälisessä toimintakentässä yhtä keskeistä on tukea koko ajan uusien työpaikkojen luontia ja syntyä. Myös kuntien rooli on muutoksessa palveluiden tuottamisesta ja järjestämisestä palveluiden mahdollistamisen suuntaan. Eri politiikkalohkot kytkeytyvät toisiinsa esimerkiksi siten, että työllisyyden hoidossa on sisällä yrittäjyyspolitiikkaan ja elinkeinopolitiikkaan sisältyviä toimenpiteitä.

Entistä haasteellisempaa innovoinnin, työllisyyden ja yrittäjyyden edistämisen tehtävää on syytä hoitaa yhteistoiminnallisesti, kunkin toimijan omankin edun nimissä. Yhteistoiminnallisuutta puoltaa erityisesti myös se, että uusien innovaatioiden, työllisyyden ja yrittäjyyden edistämisen tehtävät vaativat muotoutuneessa, dynaamisessa ja moninaisessa toimintaympäristössä entistä monialaisempia kombinaatioita. Ilman tätä moninaisen kombinaatioiden tarjontaa ja mahdollisuutta, ei kyetä osumaan markkinoiden kannalta merkityksellisiin ja elin- ja kasvukykyisiin kombinaatioihin. Tämä edellyttää myös toimintakulttuurien muutosta organisaatioissa, johtamisessa, työn tekemisen tavoissa sekä innovatiivisia kokeiluja uuden työn synnyttämisessä.

Kattavan työvoimapolitiikan palvelurakennearvioinnin (Tonttila 2015, 31) mukaan uuden julkisen hallinnan (New Public Governance, NPG) paradigman keskeisiä ominaisuuksia ovat toimijoiden verkostoituminen palvelutuotannossa ja asiakaslähtöisyys. Yhteiskunnan monimutkaistuuksissa ja pirstaloituksissa julkinen hallinto ei yksin kykene ohjaamaan yhteiskuntaa ja taloutta, vaan yhteisiä asioita tulee hoitaa yhteistyössä yksityisen ja kolmannen sektorin sekä kansalaisten kanssa. Hierarkiat korvautuvat verkostoilla, joissa yksityiset toimijat ovat julkisen sektorin kumppaneina. Huomio kiinnitetään yhteistyöympäristöön ja ulkoisiin prosesseihin. Palvelutuotannon järjestelmä on avoin. Verkostot sekä tulosperusteiset kumppanuussopimukset ohjaavat resurssien kohdentamista.

Arvioinnissa todetaan julkisella työnvälityksellä olevan jossain määrin ohut työnantajien ja yritysten tarpeiden ja rekrytointikäyttäytymisen tuntemus, koska ne muuttuvat nopeasti. Samoin yhteydet tiettyjen toimialojen työnantajiin ovat vähäisiä, vaikka näille toimialoille on runsaasti työnhakijoina. Työnhakijoiden ja työnantajien/avoimien paikkojen kohtaamisen tukeminen on hankalaa. (mt. 97.)

Yksityisen työnvälityksen vahvuuksia taas ovat toimialaerikoistuminen, markkinamekanismit ja -insenttiivit, työnantajien liiketoimintatuntemus, joustavuus, nopeus ja räätälöitävyys sekä selektiivisyyden mahdollisuus. Kääntöpuolina ovat palvelun ja osaamisen kapea-alaisuus, paikallisuuteen liittyvät kysymykset, kustannukset työnantajille sekä toimialan uutuus ja jossain määrin epäyhtenäinen palvelutaso. Useimmat henkilöstöpalveluyritykset välittävät työntekijöitä joko suoraan yrityksille (suorarekrytointi) tai henkilöstövuokrauksen kautta. Myös kunnilla sekä monilla yliopistoilla on nykyisin tarjolla omia rekrytointipalveluja. Yksityisen työnvälityksen kehittyessä toimialana todetaan olevan syytä arvioida uudelleen julkisen ja yksityisen työnvälityksen yhteistyömahdollisuuksia. (Tonttila 2015. 90, 99.)

Työvoimapolitiikan palvelurakenteiden kansainvälisessä vertaisarvioinnissa (Oosi 2014, 9) suositellaan yhteistyön vahvistamista julkisten työvoimapalveluiden sekä yksityisten työnvälitystoimijoiden ja palveluntuottajien välillä. Tämä suosituskokonaisuus pitää sisällään kolme alasuositusta, jotka ovat yhteisen tahtotilan ja yhteistyön vahvistaminen, tulosperusteisen ostamisen/hankinnan kehittäminen sekä systemaattisen markkinavuoropuhelun järjestelmän kehittäminen ja yhteisten tavoitteiden löytäminen.

Hallituksen rakennepoliittisten linjausten mukaisesti julkisessa työnvälityksessä halutaan tiivistää työvälitykseen ja yrityspalveluihin liittyvää kumppanuutta. Vuonna 2015 on käynnistetty työnvälitys- ja yrityspalvelujen kumppanuusohjelma (2015). Ohjelmassa kumppanuus käsitetään toiminnaksi, jossa TE-palveluiden rooli on keskeinen alueiden elinkeinojen uusintamisen ja rakennemuutostilanteiden hallinnan verkostoissa. Lisäksi kumppanuus liittyy suoraan palkka- tai yrittäjätyöpaikan täyttämisen ”matching” tavoitteeseen sekä työnvälityksen palveluprosessia ja sitä tukevaan kumppanuuteen, jossa tärkeää ovat asiakassuhteiden ylläpitäminen, toiminnan kehittäminen valitussa yritysjoukossa sekä jo tehtyjen toimenpiteiden jälkeinen toiminta.

Palvelujärjestelmän kehittämiseksi Oosin (mt.) arvioinnissa suositellaan vahvistamaan viranomaisten eri hallinnonalojen työelämän kehittämispalveluiden tuntemusta ja lisäämään työpaikkakäyntejä koskevaa tiedonvaihtoa sekä yhteistä kehittämistä päämääränä yhteinen työelämän kehittämispalveluja tarjoava alueellinen kanava. Työelämän laadun kehittämiseksi kehoitetaan varmistamaan julkisten työelämän kehittämispalvelujen kohdentuminen hyvällä perustasolla oleville tai sitä vielä tavoitteleville sekä pienille työpaikoille. Näiden työpaikkojen tavoittamiseksi tulee luoda viranomaisten ja kumppaneiden yhteistyölle rakentuvat menettelytavat.

Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan tietovarantojen avaamista käsitellyt työryhmä ehdottaa esimerkiksi pilotointia julkisen työnvälityksen avoimien työpaikkojen tietojen laajemmasta avaamisesta kolmansille osapuolille. Se voisi aktivoida muita työnvälitystoimijoita sovittamaan yhteen työvoiman tarjontaa ja kysyntää (TEM 2013.) Tämän suunnitelman toimeenpanoa on jatkettu käynnissä olevan hallituskauden aikana.

Ruotsissa on käytössä palvelumalli, jossa sopimustyönantajien kanssa rakennetaan työllistymispolkuja heikossa työmarkkina-asemassa oleville palvelupaketteja räätälöimällä. Koska malli näyttää toimivan Ruotsissa, arvioidaan työmarkkinoiden ja työvoimapalvelujen samankaltaisuuden vuoksi sen voivan toimia myös Suomessa. Suosituksena on vahvistaa työnantaja-yhteistyötä ottamalla käyttöön Suomessakin toimintamalli, jossa valtakunnallisesti toimivien suurien työnantajien asiakkuudet hoidetaan keskitetysti erityispalveluna. Toimintamallin avulla pyritään lisäämään ja kehittämään yhteistyötä suurien työnantajien kanssa heikossa työmarkkina-asemassa olevien työmarkkinoille integroimisessa. Rajoitteeksi nähdään Suomen yrittäjyys- ja työllisyyspolitiikan hajautettu toimeenpanorakenne. Ratkaisuna siihen esitetään esimerkiksi ELYjen tai TE-toimistojen erikoistumista. (Tonttila 2015.)

Mallin käyttöönottoon voi olettaa liittyvän myös muita haasteita. Vuonna 2013 sata suurinta yksityistä työllistäjää Suomessa tarjosi töitä yhteensä 346 000 henkilölle ja suurimpien yritysten työntekijämäärä väheni kyseisenä vuotena kotimaassa 17 000 työntekijällä. Vuosina 2010 -2013 henkilöstö on vähentynyt sadalla suurimmalla työllistäjällä arviolta yhteensä 41 000 henkilöllä, ja vuoden 2014 aikana henkilöstön vähennys on edelleen jatkunut kohdistuen entistä enemmän työvoimavaltaisiin palvelualoihin. Vallitsevassa tilanteessa vaikeasti työllistyvien henkilöiden sijoittuminen suurten työnantajien palvelukseen on räätälöidyistä palveluista huolimatta erittäin haasteellista, koska avoimia tehtäviä on niukasti.

Lisäksi monet suurimmista työnantajista toimivat korkean osaamisen toimialoilla, esimerkiksi vientiteollisuudessa ja rahoitusallalla, ja ne asettavat rekrytoitavalle henkilöstölle vaatimuksia, joita pitkäaikaistyöttömien ja osatyökykyisten voi olla vaikea täyttää.

Työvoimapolitiikka ja koulutuspolitiikka

Työvoimapolitiikka ja koulutuspolitiikka nivoutuvat tiivistä yhteen, sillä osaamista parantavat koulutusohjelmat ovat yksi aktiivisen työvoimapolitiikan toteuttamismuoto Suomessa. Koulutuspolitiikka kytkeytyy työhallinnon toimenpiteissä tiiviisti työvoimapolitiittiseen aikuiskoulutukseen. Työvoimapolitiittisella koulutuksella edistetään ammattitaitoisen työvoiman saantia sekä parannetaan aikuisväestön ammattitaitoa ja mahdollisuuksia saada työtä tai säilyttää työpaikka. Työvoimapolitiittinen aikuiskoulutus on pääasiassa ammatillisia valmiuksia edistävää koulutusta. Työvoimapolitiittisena koulutuksena voidaan hankkia myös yleissivistävää koulutusta, jos sen puuttuminen estää työllistymistä tai osallistumista ammatilliseen koulutukseen

Hallituskauden 2011–2015 päätavoitteissa on keskeisessä asemassa osaamisen kehittäminen. Pääministeri Jyrki Kataisen ja sen toimintaa jatkaneen Alexander Stubbin hallituksen ohjelmassa on korostettu osaamisen olevan keskeinen osa uuden kasvun ja työllisyyden edellytysten vahvistamisesta. Lisäksi on korostettu toimivan koulutusjärjestelmän olevan edellytys osaamiseen ja luovuuteen perustuvan suomalaisen työn kilpailukyvyille. Tavoitteena on ollut, että työvoimakoulutus vastaisi joustavasti työttömien työnhakijoiden, työttömyysuhan alaisten henkilöiden ja työelämän nopeasti muuttuviin osaamistarpeisiin sekä kasvualojen tarpeisiin.

Työvoimakoulutuksen hankintamenettelyä on haluttu uudistaa siten, että siinä huomioitaisiin nykyistä paremmin koulutuksen laatu ja vaikuttavuus sekä uudenlaiset toimintamallit. Tavoitteena on ollut lisätä oppisopimuskoulutusta erityisesti pienissä ja keskisuurissa yrityksissä. Yritysten kanssa yhteistyössä järjestettävää ja rahoitettavaa yhteishankintakoulutusta on pyritty kehittämään sekä lisäämään sen tunnettavuutta ja käyttöä. Koulutuksissa on haluttu kehittää toimintamalleja, joissa koulutusohjelma voidaan räätälöidä työttömän henkilökohtaisista lähtökohdista ja eri lähteiden koulutustarjonnasta. Koulutukseen liittyvänä tavoitteena on ollut lisäksi yhtenäistää valmistavan koulutuksen kurssien kirjoa, missä OKM onkin ollut aktiivisessa roolissa.

Työvoimapolitiikan hallinnon kehittäminen -työryhmän raportin mukaan (Santamäki-Vuori ym. 2014) julkisesti tuetun ammatillisen aikuiskoulutuksen rahoitus tulee kuitenkin vähenemään merkittävästi lähivuosina. Tilastot osoittavat, kuinka työvoimapolitiittiset koulutukset ovat vähentyneet, vaikka työttömyys on lisääntynyt hallituskaudella. Opetushallinnon ja TE-hallinnon keskinäiseen työnjakoon on tullut muutoksia mm. työttömyysetuudella tuettuun omaehtoiseen koulutukseen, päätökseen luopua tutkintoon johtamattoman koulutuksen rahoituksesta opetushallinnon alalla, yritysten ja työelämän kehittämistavoitteiden korostumiseen aikuiskoulutuksessa ja maahanmuuttajakoulutuksen lisääntymiseen sekä nuorisotakuuseen liittyen. Keinot liittyvät myös tutkintorakenteen kehittämiseen, järjestöjen osallistumiseen päätöksentekoon sekä tutkintorakenteen kehittämiseen. Omaehtoisen aikuiskoulutuksen ohjausta on haluttu vahvistaa, jotta se vastaisi nykyistä paremmin muuttuviin tilanteisiin ja tarpeisiin. Lisäksi on haluttu vahvistaa hallinnonalojen ja työelämän toimijoiden välistä yhteistyötä sekä mahdollisten päällekkäisyyksien karsimista. Rahoituksen vähenemisen vaikutuksia on haluttu lieventää uudistamalla koulutuksen järjestäjäverkkoa ja ammatillisen aikuiskoulutuksen rahoitusta. Muutokset tuottavat johtopäätöksen, että ammatillista aikuiskoulutusta tulee tarkastella laajana eikä hallinnonalojen osien muodostamana kokonaisuutena.

Hallitusohjelman mukaisesti koulutuksen ja työelämän yhteyksiä, kuten työelämä- ja yrittäjyyskasvatusta on pyritty vahvistamaan kaikilla koulutusasteilla ja mitoittamaan koulutustarjonta työmarkkinoiden pitkän aikavälin tarpeen perusteella. Koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelman (2012) mukaisia ammatillisen koulutuksen painopisteinä ovat mm. koulutuksen laadun, työelämävastaavuuden ja vaikuttavuuden kehittäminen, koulutustakuu ja tasa-arvo sekä elinikäinen oppiminen. Nämä ovat osa-alueita, jotka nivoutuvat työvoimapolitiikkaan. Tavoitteena on ollut luoda aikuiskoulutusjärjestelmää kysyntäpainotteiseksi ja kehittää aikuiskoulutustiliä, jonka avulla kansalaisilla olisi mahdollisuus hankkia itselleen omia yksilöllisiä tarpeitaan vastaavaa lyhytaikaista ja osa-aikaista aikuiskoulutusta.

Työvoimapolitiikan ja koulutuspolitiikan nivoutuminen tulee esille muun muassa nuorisotakuun toteuttamisessa. Osana nuorisotakuuta käynnistettiin opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnoima Nuorten oppisopimuskoulutuksen ja työssäoppimisen uudistamisen toimenpideohjelma (2014–2016). Ohjelman tavoitteena on lisätä nuorten oppisopimuskoulutusta ja kehittää malleja, joissa yhdistyvät oppilaitos- ja oppisopimusmuotoinen koulutus sekä edistää nuorille suunnattuja, koulutusta ja työtä joustavasti yhdistäviä malleja. Osana nuorisotakuun toteuttamista on käynnistetty myös määräaikaisen nuorten aikuisten osaamisohjelman, joka tarjoaa pelkän peruskoulun varassa oleville 20–29-vuotiaille lisämahdollisuuden hakeutua tutkintoon johtavaan ammatilliseen koulutukseen. Suomessa on ollut noin 110 000 pelkän peruskoulun varassa olevaa 20–29-vuotiasta nuorta, jolle on haluttu tarjota mahdollisuus suorittaa oppisopimuskoulutus, ammatillinen lisäkoulutus tai näyttötutkintoon valmistava ammatillinen peruskoulutus.

Juha Sipilän hallitusohjelma sisältää ehdotuksen, että koulutustarjonta, rahoitus ja ohjaus siirretään yhtenäiseksi kokonaisuudeksi opetus- ja kulttuuriministeriön alle. Työvoimakoulutus muodostuu näin politiikka-alueiden rajapinnan palveluksi, jossa määritetään uudelleen tutkintoon johtamattoman, yleissivistävän ja työvoimakoulutuksen osia, yrityskohtaisten räätälöityjen koulutusten tulevaisuutta sekä työnhakijoiden opintojen rahoittamista harkinnanvaraisesti omaehtoisissa opinnoissa työttömyysetuudella.

Työvoimapolitiikka sekä sosiaali- ja terveystyöpolitiikka

Työvoimapolitiikka sekä sosiaali- ja terveystyöpolitiikka kytkeytyvät yhteen monissa hallitusohjelman tavoitteita toimeenpaneissa toimintaohjelmissa ja hankkeissa, esimerkkinä syrjäytymistä vähentävä toimenpideohjelma ja Osatyökykyiset työssä -ohjelma eli OSKU (2013–2015/STM). Sosiaali- ja terveystyöpoliittisista muutoksista olennaisin kumppanuuksiin vaikuttava on koko sote-järjestelmän uudistus, johon olisi varauduttava, mutta jonka etenemisestä tai vaikutuksista ei ole sellaista tietoa, jonka voisi konkreettisesti kytkeä työvoimapolitiikan rajapintaan tässä vaiheessa. Yhteistyökentän, verkostotoimijoiden ja kumppanuuksien muutosta tapahtuu, mutta tapahtuvatko muutokset toisiaan tukevasti? Kuntia koskevat muutokset kulkevat tässä rinnalla olennaisina. STM:n vastuualueen uudistuksissa on mm. työurien jatkamiseen, toimeentuloon, sosiaalipalveluihin, toimijoiden väliseen työnjakoon liittyviä uudistuksia ja suunnitelmia, jotka kytkeytyvät työvoimapolitiikan toimiin. Esimerkkeinä osallistava sosiaaliturva, sosiaalihuoltolaki, eläkejärjestelmä, työttömyysturvaan ja muihin sosiaalietuuksiin liittyvät ratkaisut.

Tutkimuksessa rajapintamäärittelyt koskevat etenkin kasvavan pitkäaikaistyöttömyyden ongelmaa, osatyökykyisyyttä, näihin kohdistuvia politiikkatoimia ja määrittelyjä sekä palveluita. Pitkäaikaistyöttömyyden ja osatyökykyisyyden toimet katsotaan helposti pelkästään sosiaali- ja terveystyöpolitiikan kumppaneiksi, sillä asiakkaiden palvelutarpeet saattavat ensisijaisesti näyttäytyä elämänhallinnallisina ja terveydellisinä kysymyksinä ennen työmarkkinoille sijoittumista. Tämä saattaa olla kuitenkin liian yksinkertaistava näkökulma, jossa eri ryhmien sisäinen heterogeenisuus katoaa. Tällainen johtopäätös luokittelee liian vahvasti ihmisiä, jotka rakenteellisen työttömyyden tilanteissa ajautuvat työttömyyteen, joiden työttömyys pitkittyy tai joilla on työkyvyssä vajetta. Työelämäkytköksen säilyttäminen saattaa jo sinänsä tervehdyttää. Koulutuspoliittisten ratkaisujen tulisi myös osaltaan edistää pitkään työttömänä olleiden tai osatyökykyisten henkilöiden työelämäosallisuutta ja vieläpä siten, että työnantajaorganisaatioiden osaamisen tarpeisiin vastataan.

Työvoimapolitiikan painopiste on siirtynyt aktivointipolitiikkaan (tai osallistavaan). Tämä tarkoittaa, että tuloksellisuutta ja tehokkuutta arvioidaan yhä enemmän kysymällä ohjelmien vaikutusta yksilöiden käyttäytymiseen ja työllistymisvaikutuksiin yksilötasolla. (Asplund ja Koistinen 2014, 24–26.) Asplundin ja Koistisen (mt.) mukaan ongelmaksi muodostuu se, että ulkopuolelle jäävät rekrytoivien yritysten käyttäytymiseen ja työvoiman kysyntään liittyvät tekijät. Lisäksi ulkopuolelle jää yhteisöjen tuen vaikutus pitkäaikaistyöttömien – toki muidenkin työttömien – asemaan. Mikään näistä ei riitä, ellei synny myös työpaikkoja ja ellei ole kysyntää työvoimalle. Kansalaisen ja kuntalaisen näkökulma jää myös olennaisella tavalla pois. Nämä seikat ovat olennaisia, jotta kokonaisvoimavarojen viitekehys ei hajaudu toisistaan irrallisten osien edistämiseen.

Julkisen työvoimapolitiikan eri palveluilla on pyritty vaikuttamaan työttömyyden ongelmiin panostamalla resursseja pitkäaikaistyöttömyyteen (esim. työllisyyden kuntakokeilu), nuoriin (mm. nuorisotakuu) ja maahanmuuttajiin (kuten kotouttamisen osaamiskeskus). Pitkittynyt pitkäaikaistyöttömyys (yli 300 ja/tai yli 500 päivää kestänyt työttömyys) aiheuttaa ongelmia yksilöiden ja perheiden tasolla, mutta haastava työ- ja sosiaalipoliittinen ristiriita syntyy TE-hallinnon ja kunnan tehtävien ja resurssien välille. Esimerkiksi palkkatuki on tärkeä työkalu heikommassa työmarkkina-asemassa olevien henkilöiden työllistämiseen. Kunnat ovat perinteisesti työllistäneet palkkatuella henkilöitä, joiden työttömyys on erityisen pitkittynyt, mutta tavoitteena on saada yhä enemmän yrityksiä kiinnostumaan tästä yhteistyöstä. Vaikka kuntien panostus työllisyydenhoitoon on lisääntynyt viime vuosina merkittävästi (Suomen Kuntaliiton työpoliittinen ohjelma 2014), kuntatyöllistäminen on alkanut olla samojen haasteiden edessä kuin kaikki yhteiskunnan organisaatiot: työvoimaa vähennetään. Missä määrin kunnilla ja TE-hallinnolla on aitoja työvälineitä työttömyyden ehkäisyyn, jos uusia työpaikkoja ei synny?

Työttömyyden pitkittyessä työmarkkinavalmiudet (mm. ammattitaito, työnhakuaktiivisuus, -taito ja motivaatio) heikkenevät ja sosiaaliset (myös terveydelliset) ongelmat lisääntyvät

yksilötasolla, mutta myös yhteiskunnallisine seurauksineen. Rakenteellinen työttömyys kasvaa ja vie yhtenä osatekijänä edellytyksiä taloudelliselta kasvulta. (Mt. 198–199.) Näistä sekä yksilöllisistä että yhteiskunnallisista syistä osallistamiselle, vastuuttamiselle ja aktivointipolitiikalle löytyvät vahvat perustelut.

Jos työttömyys on pitkittynyt sosiaalisista ja/tai terveydellisistä syistä, tai työttömyys on näitä seurauksia tuottanut, nämä on otettava huomioon työllisyyden edistämisen rinnalla. Aktiivinen työvoima- ja aktiivinen sosiaali- sekä myös terveystaloudellinen liittyvät vahvasti yhteen. Kuntien ja valtion yhteiset asiakkaat löytyvät näiltä rajapinnoilta työttömyyden pitkittyessä. Näissä aktivoivissa ja osallistavissa palveluissa elinkaaren mukaisen palvelutarpeen ja olosuhteiden (esim. ikääntyminen ja työllistymishaasteet) ja yksilöiden elämäntilanteeseen liittyvät työmarkkina- ja palveluvalinnat kytkeytyvät toisiinsa *palveluissa*. Palvelukulttuurin painottamisen rinnalle on kuitenkin työvoimapolitiikassa otettava vahvemmin mukaan työn näkökulma.

Myös työnantajayhteistyön virittäminen osatyökykyisten työllistämiseksi on tärkeää. Osatyökykyinen työnhakija ei enää osaamisen tunnistamisen jälkeen ole osatyökykyinen vaan tunnistetussa osaamisessa ja ehkä uudelleen suunnatussa työnhakuprofiilissa täysin työkykyinen. Erityisen tärkeää on, että työnhakija itse tunnistaa osaamisensa ja jäljellä olevan työkykynsä. (esim. Osatyökykyisten työllistämisen edistäminen 2013; Mertala & Mäkelä-Pusa 2014; Nevala, Turunen, Tiainen & Mattila-Wiro 2015.) Tässä kohtaa tienhaarassa ovat aktivointi ja osallistaminen ulkoapäin sanktioin sekä työnhakijan omaehtoinen aktivoituminen kannustavan tuen palvelulla.

Työttömien työ- ja toimintakyvyn arviot ovat olleet yksi palveluiden heikko lenkki. Yhtäältä on ollut kyse työnjaollisista epäselvyyksistä esimerkiksi siinä, missä määrin työvoiman palvelukeskusten ja TE-toimistojen on panostettava tähän erittäin pitkään työttömänä olleiden osalta melko tärkeään palveluosioon. Toisaalta on ollut kyse perusterveydenhuollon kyvyttömyydestä hoitaa työttömien palvelua. Lisäksi työttömien itsensä motivoituminen terveystarkastuksiin ja niistä mahdollisesti seuraaviin jatkotutkimuksiin ja hoitoihin ei ole selvää.

Työvoimapolitiikan osalta on väliraportissa 28.2.2015 käsitelty tarkemmin työvoimapolitiikan sekä sosiaali- ja terveystaloudellisen rajapintoja, jotka konkretisoituvat ns. kolmannen eli tuetun työllistämisen palvelulinjaan, monialaiseen yhteispalveluun sekä kuntoutukseen liittyvässä yhteistyössä.

5 Työvoimapolitikan toimivuus ja tulokset

5.1 Poliittinen taso: Rakennemuutos ja työmarkkinoiden toimivuus – strateginen ohjelma ja siihen liittyvä palvelurakennearviointi

Strategisen ohjelman tavoitteet ja suositukset

Keväällä 2012 hallituksen työpoliittinen periaatepäätöksessä määriteltiin työpoliittiset linjaukset sekä työvoimapolitiikan sisällön ja rakenteiden kehittämisen suuntaviivat (Valtioneuvoston periaatepäätös työmarkkinoiden toimivuuden ja työvoiman tarjonnan turvaamiseksi 31.5.2012). Yhdeksi hallitusohjelman kärkihankkeeksi käynnistettiin ”Rakennemuutos ja työmarkkinoiden toimivuus” -strateginen ohjelma. Ohjelman tavoitteena on määritellä, minkälaista työpolitiikkaa Suomessa tarvitaan jatkossa, jotta parhaalla mahdollisella tavalla vastataan työmarkkinoiden ja työelämän muutoksiin.

Ohjelmaan kirjattiin työpolitiikan tavoitteiksi

1. saada koko työvoimapotentialiaali käyttöön. Päämääräksi asetetaan työurien pidentäminen, alueellisen liikkuvuuden lisäämisen sekä nuorten, osatyökykyisten, maahanmuuttajien ja työkyvyttömyyseläkkeellä olevien saaminen työmarkkinoille. Keinoiksi työvoimapotentialin käyttöön saamiseen mainitaan nuorisotakuu, panostaminen kotouttamisohjelman toimeenpanoon sekä kuntoutustoimien ja sairaspöissaoloilta paluun kehittäminen. Muita keinoja ovat vaikeasti työllistyvien vastuutus sekä pätkätyössä olevien ja vajaatyöllistettyjen tuntien lisääminen.
2. nopeasti työstä työhön siirtymien edistäminen. Tämän tavoitteen saavuttamisessa käytetään keinoina työvoimapolitiikan vaikuttavuuden ja sosiaaliturvan kannustavuuden lisäämistä.
3. elinkeinoelämän ja työmarkkinoiden jatkuvan uusiutumisen ylläpito. Näiden tavoitteiden saavuttamiseen tähdätään rakennemuutoksen hallinnan tukemisella, työelämän laadun ja yritysten liiketoiminnan integroidulla kehittämisellä sekä jouston ja turvan tasapainottavalla lainsäädännöllä.

Osana Rakennemuutos työmarkkinoiden toimivuus -strategista ohjelmaa (RTT) käynnistettiin työpolitiikan palvelurakennearviointi, jossa arvioidaan nykyinen työpoliittinen järjestelmä poikkihallinnollisena ja -sektorisena kokonaisuutena ja arvioidaan sen kykyä tuottaa asiakkaan ja yhteiskunnan kannalta entistä vaikuttavimmat palvelut. Palvelurakennearvioinnin 1. vaiheen teemat ovat olleet

- työpoliittisten palvelujen tuottamistavat ja toimijasektorien (valtio, kunta, yksityinen, kolmas sektori) roolit työnvälityksessä ja vaikeasti työllistyvien palveluissa
- työttömyysturvatehtävien työnjako eri toimijoiden välillä (TE-toimistot, Kela, työttömyyskassat)
- hallinnonalojen yhteistyö työelämän kehittämiseen liittyvissä palveluissa
- työpolitiikan palvelurakenteen ohjaus ja kolmikantayhteistyö.

Tutkimuskysymysten kannalta keskeisimmät palvelurakennearvioinnin tulokset liittyvät työpoliittisten palveluiden tuottamistapoihin ja toimijasektorien rooleihin työnvälityksessä ja vaikeasti työllistyvien palveluissa. (Tonttila [toim.] 2015.)

Palvelurakennearvioinnin mukaan työpoliittisen palvelujärjestelmän kehityssuuntina ja niihin ohjaavina tuloksellisuuden ajureina toimivat

- verkostomainen palvelutuotanto
- yksinkertaiset ja mahdollistavat hallinnon rakenteet
- asiakaslähtöisyys
- digitaalisuus
- tilintekovastuu ja tuloksellisuuden osoittaminen

Työvoimapolitiittisten palveluiden tuottamistapoja ja julkista työnvälitystä koskevat keskeiset suositukset on lueteltu seuraavassa listauksessa. Suositukset ovat olleet mukana TYVA-tutkimuksen aineistonhankinnassa, kuten TE-toimistoille ja ELY-keskuksille suunnattavassa kyselyssä, teemoittajana sille, miten tulevaa työvoimapolitiikkaa voitaisiin toteuttaa jatkossa entistä toimivammin ja vaikuttavammin.

Verkostomainen palvelutuotanto edellyttää, että julkisen työnvälityksen keskeiset kumppanuudet tunnistetaan sekä vahvistetaan kumppanuusyhteistyön systemaattisuutta ja tavoitteellisuutta. Tavoitteena on luoda kumppanuusstrategia ja saada aikaan konkreettisia ja tavoitteellisia yhteistyösopimuksia. Työvoima- ja yrityspalvelujen palveluhankinnan kokonaisuus halutaan arvioida ja uudistaa. Palveluita halutaan tuottaa siten, että kumppanien ja palveluntuottajien osaamista yhdistetään TE-palveluiden omiin asiakkuuksiin sekä seurataan palveluiden tuotantotapojen vaikuttavuutta. Tavoitteena on käydä läpi palveluhankinnan organisointia, osaamista, toimintamalleja sekä hankinta- ja sopimusmalleja. Julkisessa työnvälityksessä on tavoitteena edetä kohti tuotantoajattelua ja optimoida kokonaisresurssien käyttöä palveluiden tuottamisessa. Palveluissa halutaan ottaa käyttöön tuotanto- ja resurssijohtamisen toimintatapoja. Tämä edellyttää sitä, että määritellään käytettävät tuotantoresurssit (hallinnon omat, kumppanien, palveluntuottajien, asiakkaan), työnjako sekä toimeenpanon ja tavoitteet. Verkostomaisen palvelutuotannon luominen edellyttää palveluntuotannon omien ydintehtävien määrittämistä, palveluhankinnan muodostumista sisältöinnovaatioita ja tuloksellisuutta korostaviksi sekä palvelujen tuottamisen resurssien systemaattista ja tavoitteellista johtamista. Uudessa palvelumallissa tulee olla valmiutta johtaa asiakkuuksia läpi organisaatorajojen sekä kykyä ohjata joustavasti monipuolista asiantuntemusta asiakkuuksien hoitoon.

Yksinkertaisen ja mahdollistavan hallinnon rakenteen luomiseksi tarvitaan palvelukyvyyn ja vaikuttavuuden varmistavien kestävien rakenteiden luomista. Rakennatarkoituksissa halutaan huomioida hallinnonalojen välinen yhteistyö, alueellisten työmarkkinoiden tarpeet ja ohjausjärjestelmän tasapaino. Hallinnon uudistamisessa hyödynnetään toimintamalliuudistusta sekä johtamisen ja digitalisaation ratkaisuja. Organisaatiouudistusten vaikutukset pyritään arvioimaan monipuolisesti. Hallinnonrakenteissa halutaan selkiyttää TE-toimistojen ja työttömyys-etuuden maksajien välistä työnjakoa. Tavoitteena on käynnistää strategiaprosessi TE-palvelujärjestelmän kestävä ohjausrakenteen määrittämiseksi ja siitä päättämiseksi. Rakenne halutaan määrittää politiikan toimeenpanon ja vaikuttavuuden sekä palvelujärjestelmän ja toiminta- ja palvelukyvyyn näkökulmista. Sidosryhmiä- ja kolmikantayhteistyön alueellisten foorumeiden ohjausta tullaan määrittämään TEMin toimesta. Luodaan hallinnonalojen sekä työmarkkina- ja yrittäjäjärjestöjen yhteistyönä informaatio-ohjauksen ja tiedonvälityksen mallia. Jatkossa tulisi vahvistaa toimeenpanotasolla hallinnonalojen yhteistyörakenteita. TE-palveluiden palvelu- ja virastoinfrastruktuurissa sekä kehittämis- ja tiedon tuotannossa tulisi vahvistaa vastuiden koordinoitua sekä työpolitiikan strategia- ja politiikkatoimintaa.

Asiakaslähtöisyyden strategisessa lupauksen mukaisesti asiakasta halutaan osallistaa enemmän palvelutapahtumaan ja palveluiden kehittämisen. TE-toimistojen roolia muutetaan työttömyysturva-asioissa luottamusperiaatteen suuntaan. Tavoitteena on myös vahvistaa työnantajayhteistyön käytäntöjä heikossa työmarkkina-asemassa olevien palveluissa. Suurten työnantaja-asiakkuuksien hoitamiseen luodaan valtakunnallinen toimintamalli. Julkiseen

työnvälitykseen halutaan määritellä asiakaslähtöisen kehittämisen edellyttämät osaamisvaatimukset, tunnistaa osaamisvajeet ja luoda sen mukainen kehittämisstrategia. Tavoitteena on siirtyä jatkossa palveluiden johtamisesta asiakkuuksien johtamiseen sekä varmistaa asiakastiedon välittyminen ja hyödyntäminen palveluntuottajien rajapinnoilla. Palvelukulttuuria halutaan uudistaa asiakaslähtöiseksi panostamalla johtamiseen ja johtajuuteen. TE-palveluihin tulee luoda asiakaslähtöinen palvelukulttuuri, palvelunaikaisia vuorovaikutus- ja palautemekanismeja sekä asiakastiedon välittymistä ja hyödyntämistä TE-toimiston, palveluntuottajien ja kumppaneiden yhteistyönä.

Digitalisaation mahdollisuudet halutaan ottaa täysimääräisesti käyttöön julkisessa työnvälityksessä. Digitaalisuutta halutaan hyödyntää asiakkaan oman asioinnin ja palveluntarjoajan asiantuntijatyön yhdistävänä linkkinä vuorovaikutuksellisesti. Tavoitteena on kohdentaa digitaalisuus järkevästi ja vapauttaa asiantuntijapanosta vaikuttavampiin tehtäviin. Verkkopalvelujen käyttöstettä pyritään nostamaan TE-toimiston työttömyysturvan palveluissa. Keskeisenä tavoitteena on varmistaa julkisen työnvälityksen eri palvelukanavien yhteiskäyttöä ja yhteentoimivuutta siten, että eri kanavat muodostavat käyttäjälähtöisesti yhden kokonaisuuden. Palveluissa halutaan siirtyä monikanavaisuudesta kaikkikanavaisuuteen. Henkilökohtainen palveluote ja vuorovaikutuksellisuus halutaan varmistaa kaikissa kanavissa. Julkisen työnvälityspalvelun ja työnvälitystiedon rajapintoja halutaan vahvistaa ja edistää työmarkkinatoimijoiden yhteistä työnvälityksen virtuaalista kohtaamispaikkaa. Digitaalisuudessa ovat keskeisiä elementtejä palvelujen käytettävyys, saavutettavuus ja asiakaslähtöisyys. Sähköisiä palveluita ei haluta rakentaa palveluksi, joka syrjäyttää muut palvelut. Puhelinpalveluiden tarpeen ennakoidaan kuitenkin vähentyvän, kun palvelukanavat sulautuvat yhteen ja digitaaliset vuorovaikutusmahdollisuudet lisääntyvät. Samoin erilaiset mobiiliratkaisut ja sosiaalisen median käyttö tulevat lisääntymään. Sosiaalisen median palvelullisten tehtävien lisääntyessä tarvitaan sen strategisempaa huomioimista palvelumallin kehittämisessä.

Tilintekovastuussa ja tuloksellisuuden osoittamiseksi halutaan kirkastaa tuloksellisuuden tavoitteita johtamisessa, palveluhankinnoissa ja kumppanuuksissa. Tavoitteena on, että julkisen työvoima- ja yrityspalvelun palveluhankinnan kokonaisuus arvioidaan ja uudistetaan. Palvelujärjestelmän ohjauksen ja johtamisen tavoitteet halutaan muuttaa aidosti palvelun tuloksellisuutta kuvaaviksi. Palveluyksiköitä tulisi vertailla ja vertaiskehittää tuloksellisuustiedon kohdalla sekä kokeilla ja arvioida erilaisia palvelumalleja. Myös tuloksellisuusviestintää tulisi lisätä palveluiden käyttäjille ja kansalaisille. Korostetaan selkeän ja helppolukuisen tuloksellisuustiedon saatavuutta palvelujärjestelmästä.

Osana palvelurakenteen arviointia toteutettiin **kansainvälinen vertaisarviointi**. Sen keskeiset havainnot ja suositukset ovat seuraavat:

- Yhteistyötä julkisen ja yksityisten työnvälitystoimijoiden kesken on lisättävä
- Tulosperusteista ostamista, testaamista ja vuoropuhelua palvelutarjoajien kanssa tulee testata ja kehittää
- Markkinoita tulee kehittää yhteistyössä
- Työllisyystuloksia tulee mitata ja vertailla toimijoiden aikaan saamia työllistämistuloksia
- Tutkimus- ja kokeilutoimintaa ja -kulttuuria tulee vahvistaa
- Hyviä käytäntöjä on saatava sähköisistä palveluista, työnantaja-asiakkuuksien johtamismalleista, sosiaalisen median valtakunnallisesta hyödyntämisestä sekä vaikeasti työllistyvien palveluiden kehittämisrakenteiden varmistamisesta (esimerkiksi TYPin aktiivinen kehittämisen ja tiedonvaihdon rakenne)

Tulevat kehittämislinjaukset

Hallitus käynnisti vuonna 2014 rakennepoliittisen ohjelman toimeenpanon lisätoimena selvityksen työvoimapolitiikan hallinnon kehittämisvaihtoehtoista. Selvityksen laatinut työryhmä (Santamäki-Vuori 2014) valitsi toimeksiannossa arvioinnin kohteeksi neljä teema-aluetta:

1) TE-palvelujen organisoiminen ja ohjauksen kehittäminen, 2) valtion ja kunnan yhteistyön ja työnjaon kehittäminen, 3) aikuiskoulutuksen kehittäminen ja 4) järjestöjen roolin vahvistaminen. Näistä TYVA-tutkimustehtävän kannalta keskeisimmät teemat ovat valtion ja kunnan yhteistyön ja työnjaon kehittäminen sekä TE-palvelujen organisoiminen ja ohjauksen kehittäminen. Myös aikuiskoulutuksen kehittäminen on kiinnostava teema hallitusohjelmassa korostettavan osaamisen kehittämisen vuoksi.

Santamäki-Vuoren työryhmä on selvittänyt TE-palvelujen ohjauksen ja hallinnon kehittämisvaihtoehtoja. Työryhmä ehdottaa kahta vaihtoehtoa:

- ***Vaihtoehdossa A TE-palveluista muodostettaisiin yksi valtakunnallinen palveluverkosto tai –yksikkö, jolla olisi nykyisen kaltainen alueellinen ja paikallinen palveluverkko sekä valtakunnallisia johtamisen ja kehittämisen tehtäviä.***

Mallissa TEM vastaisi TE-palvelujen lainsäädännöstä ja ohjauksesta, TE-toimisto asetettujen tavoitteiden toimeenpanosta ja vuonna 2015 käynnistyvä ELY-keskusten ja TE-toimistojen yhteinen kehittämis- ja hallintokeskus (KEHA-keskus) hallinto- ja tukitehtävistä.

- ***Vaihtoehdossa B TE-palveluja tuotettaisiin nykyisestä aluehallinnosta muodostettavissa monihallinnollisissa virastoissa, joilla olisi laaja tehtäväkenttä ja nykyistä ELY-keskusjako merkittävästi laajemmat toiminta-alueet.***

Malli perustuu monihallinnollisiin virastoihin, joissa TE-palvelut, TE-asiakkuudet (työnhakija- ja työnantaja-asiakkuudet) sekä muu asiakaspalvelu järjestettäisiin useiden viranomaisten yhteisenä asiakaspalveluna. Monihallinnollisilla virastoilla olisi useita ohjaavia tahoja valtion keskushallinnossa, mutta hallinto- ja tukitehtävät järjestettäisiin keskitetysti. Alueellisten monihallinnollisten virastojen johdolla olisi monipuolinen ja kokoava tavoitteisto sekä päätösvaltaa resurssien kohdentamisesta ja tulosvastuuta yli hallinnonalojen.

Kunnan ja valtion yhteistyön kehittämisessä työryhmä ehdottaa kahta vaihtoehtoa:

- ***Vaihtoehto A perustuu vuoden 2015 alussa voimaan tulleeseen monialaisen yhteispalvelun toimintamalliin.***

Mallissa kuntien vaikutusmahdollisuudet kasvavat niiden työttömien palvelujen järjestämisessä, joiden työttömyyden aikaisesta työmarkkinatuesta ne maksavat osan. Mallissa kunnilla ja TE-toimistoilla olisi mahdollisuus sopia työllistymistä edistävien palvelujen järjestämisestä lainsäädännössä määriteltyä laajemmin.

- ***Vaihtoehto B perustuu valtion ja kunnan yhteistyötä laajentavaan ja syventävään toimintamalliin, joka olisi jatkoa vuoden 2015 loppuun jatkuvalla työllisyyden kuntakokeilulle.***

Kokeilussa pyrittäisiin muodostamaan julkisista työvoimapalveluista ja kuntien työllisyyden hoidon palveluista asiakkaiden näkökulmasta yksi kokonaisuus. Mallissa kuntien ja valtion yhteistyö laajenisi koskemaan mm. työttömyyden pitkittymisen ehkäisemistä, nuorisotakuun toimeenpanoa ja muutosturvatilanteiden parempaa hallintaa. Kokeilu perustuisi valtion ja kuntien välisiin sopimuksiin tai erilliseen kokeilulain tarjoamiin mahdollisuuksiin.

Yksi merkittävä muutos on TE-palveluiden rakenteeseen keskus- ja aluehallintoviranomaisten uudistaminen. Aluehallinnon rakennemalleista on laadittu neljä kehittämis ehdotusta. Parhaimpana pidetään valtion aluehallinnon tehtävät yhteen alueellisen toimivallan omaavista virastoista koottavaa virastokokonaisuutta sekä kahteen valtakunnalliseen virastoon nykyiset aluehallinnon tehtävät kokoavaa virastokokonaisuutta. Muita ehdotettuja malleja ovat maistraatit ja aluehallintoviranomaisten tehtävät yhdistävä viiteen sote-uudistuksen järjestämisvastuuseen ja yhdeksään ELY-keskuksen ja TE-toimiston tehtävät yhdistävä alueellinen malli sekä malli, jossa olisi kaksi valtakunnallista virastoa sisältävä malli, jossa alueelliseen kehittämiseen liittyviä tehtäviä siirrettäisiin ELY-keskukselta maakuntien liittoon samalla lukumäärää vähentäen. Virastorakenteen kehittämisessä huomiota kiinnitetään samoihin teemoihin kuin TE-palveluiden palvelu-

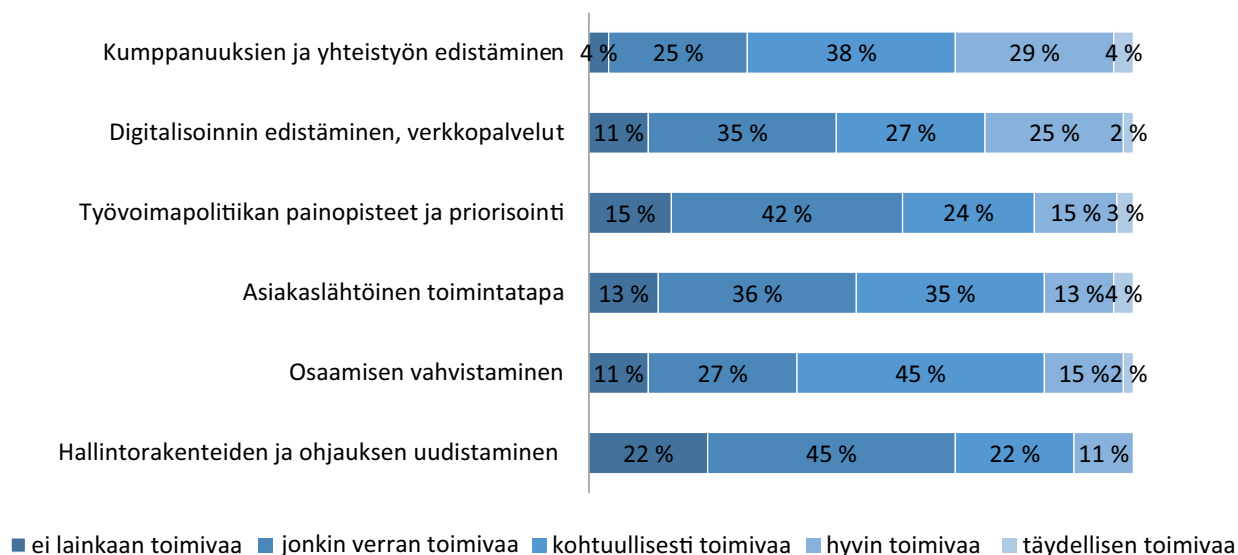
rakennearvioinnissa, kuten rakenteen selkeyteen, asiakasnäkökulmaan sekä sähköisiin palveluihin, jonka myötä halutaan selvittää itsepalvelukeskeistä asiankäsittelyä. Muutokset tulevat vaikuttamaan valtion keskushallinnon ja aluehallinnon sekä valtion ja kuntien työnjakoon kuntien ohjaus- ja valvontatehtävien valtiollistamisesta tehtävän selvityksen myötä. (Keskus- ja aluehallinnon...2015.) Valittavalla aluehallintomallilla tulisi olemaan merkitystä työvoimapolitikassa aluehallinnon tasolla mm. aikuiskoulutuksen ja ohjauksen tehtävien koordinointiin.

Keskushallinnossa työvoimapolitiikan käytännön toimeenpanoon vaikuttaa osaltaan hallituskauden lopulla vuonna 2015 toimintansa käynnistynyt KEHA-keskus, joka hoitaa ELY-keskusten ja TE-toimistojen kehittämis- ja hallintotehtäviä sekä yleishallinnollisia ohjaustehtäviä. Noin 500 henkilön KEHA-keskukseen on koottu ELY-keskusten nykyisten erillisyyksiköiden, koulutus- ja kehittämiskeskus Salmian sekä ELY-keskusten hallintoyksiköiden tehtävät sekä joitakin toiminnallisia kehittämis- ja hallintotehtäviä TEMistä.

Kehittämiskohteena ovat muiden muassa julkisen työnvälityksen asiakaskeskeisen palvelumallin kehittäminen, kumppanuudet ja ostopalveluiden tehokäyttö, julkisen työnvälityksen digitalisointi sekä asiakaskeskeisen palvelumallin vision edellyttämä osaaminen. Kumppanuusyhteistyön systemaattisuutta ja tavoitteellisuutta tulee vahvistaa laatimalla kumppanuusstrategia sekä konkreettiset ja tavoitteelliset yhteistyösopimukset. Työvoima- ja yrityspalvelujen palveluhankinnan kokonaisuus tulee arvioida ja uudistaa palveluhankinnan organisoinnin, osaamisen ja toimintamallien tasoilla.

TE-palveluiden edustajien näkemyksiä työvoimapolitiikasta ja sen vaikutuksista

TE-toimistojen johtajat pitävät tärkeimpinä painopistealueina digitalisointia ja asiakaslähtöisyyttä. Eniten muutosta on tapahtunut edellisen hallituskauden aikana kumppanuuksien ja yhteistyön kehittämisessä sekä digitalisoinnissa, jonka noin kolmasosa arvioi hyvin tai täydellisesti toimivaksi. (Kuvio 5.1)



Kuvio 5.1 Työvoimapolitiikan painopisteet ja priorisointi.

Johtajien mukaan suurin muutos on tapahtunut työ- ja elinkeinotoimistojen työnvälitysroolin, yrityspalveluiden sekä työnantaja- ja oppilaitosyhteistyön tehostamisessa. Myönteisiä vaikutuksia on nähnyt näissä noin kaksi kolmasosaa vastaajista. Noin puolet vastaajista koki yrityksiin palkkatuella lisääntyneen ja noin 40 % työvoimakoulutuksen merkityksen kasvaneen työnhakijoiden, työelämän ja kasvualojen tarpeisiin vastaamisessa.

Kyselyyn vastanneilla oli mahdollisuus kertoa näkemyksiään työllisyydenhoidon kokonaisvaikutuksista. Vastauksissa tulee vahvasti esille työllisyydenhoidon lyhytjänteisyys ja tempoilevuus sekä vaikutusten näkymien viiveellä.

Työvoimapolitiikalla on kohtuullinen vaikutus etenkin työvoimakapeikkojen hoidossa ja myös tukea tarvitsemien henkilöiden osaamisen saattamisessa työelämän vaatimuksien tasalle. Taloudellisen kokonaistilanteen parantamisessa yritysmaailman menestys on tärkein, siihen työvoimahallinnolla on merkitystä lähinnä työvoiman hankinnan ja osaamisen kehittämisessä.

Kokonaisvaikuttavuuden ymmärtäminen jokaisen työllistymispalveluja hoitavan tahon päämääräksi (myös ministeriöiden ja Kuntaliiton yhteinen näkemys). Mikäli työllistymispalvelut siirtyvät enemmän kunnille tai yrityksille, pelkään osaoptimoinnin lisääntyvän. Kuitenkin kuntapuolikin tarvitsee korvamerkittyjä rahoja työllisyyspalvelujen hankintaan etenkin kuntouttavan työtoiminnan osalta.

Työvoimapolitiikka on tempoilevaa joten kokonaisvaikutusta on vaikea arvioida. Tänäpä tuetaan yhden asiakasryhmän työllistymismahdollisuuksia, huomenna toisen. Vaikeuttaa asiantuntijoiden työtä ja tunnetta omasta osaamisestaan.

Pitäisi katsoa kauemmas ja kehittää pitkäjänteisemmin, tällöinen muutos per hallituskausi aiheuttaa lähinnä sekaannusta asiakkaisissa, sekä työnantaja-asiakkaille todella paljon epätietoisuutta, erityisesti mikroyrityksille.

Kokonaisvaikutukset näkyvät viiveellä. Työvoimapolitiikan kärki suunnattava koulutukseen ja erilaisiin valmennuksiin jotka parantavat työllistymisen edellytyksiä. Sähköiset palvelut eivät poista asiakkaan palvelutarvetta, henkilöstöä lisää, että työvoimapolitiikkaa voidaan hoitaa tarkoituksen mukaisella tavalla

Haastatteluissa tuotiin esille vaikuttavuuden mittaamisen haasteet kumppaneiden kanssa tehtävän yhteistyön aikana. TE-palveluissa on haasteena osoittaa työn tuloksia esimerkiksi työnvälityksen suhteen, sillä työhön liittyy palveluntuottajilta puuttuvia hallinnollisia viranomaistehtäviä kuten työttömyysturva-asioiden selvittämistä.

5.2 Politiikan toimeenpanon taso: TE-palvelu-uudistus ja työvoimapolitiikan laadun parantaminen

5.2.1 TE-palveluiden toteuttamisen painopistealueet

Julkiset työvoima- ja yrityspalvelut ovat lakisääteistä toimintaa. Laki julkisista työvoima- ja yrityspalveluista muuttui vuonna 2012. Vuonna 2013 voimaan tullut laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta oli lainsäädännön kokonaisuudistus, jossa muun muassa laki julkisesta työvoimapolitiikasta kumottiin. Julkisia työvoima- ja yrityspalveluita koskevan lain mukaan (laki 916/2012, 1 luku) palveluiden tehtävänä on edistää työmarkkinoiden toimivuutta turvaamalla osaavan työvoiman saatavuutta ja tarjoamalla työtä hakeville mahdollisuuksia saada työtä. Julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden lakisääteisenä tavoitteena on myös edistää uuden yritystoiminnan syntymistä ja kehitetään yritysten toimintaedellytyksiä ja työelämän laatua.

Vuoden 2013 alusta lähtien TE-toimiston palvelut ovat nimeltään työ- ja elinkeinopalveluja (TE-palveluja). Palvelut on määritelty 1.1.2013 voimaan tullessa uudessa laissa julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta. TE-palveluverkoston kuuluvat alueelliset TE-toimistot toimipaikkoinen, työvoiman palvelukeskukset, TE-asiakaspalvelukeskus, yhteispalvelupisteet, seudulliset yrityspalvelut ja muu sidosryhmien kanssa toteutettava palveluyhteistyö.

TE-palvelujen tarjonnasta vastaavat 15 alueellista TE-toimistoa, joilla on toimipaikkoja. Palvelumalli perustuu kolmeen palvelulinjaan (työnvälitys- ja yrityspalvelujen palvelulinja, osaamisen kehittämispalvelujen palvelulinja ja tuetun työllistymisen palvelulinja).

Osana lainsäädännön muutosta uudistettiin TE-toimistojen palveluvalikoimaa. Lakisääteisesti julkisena työvoima- ja yrityspalveluna tarjotaan työnvälityspalveluita, tieto- ja neuvontapalveluita, osaamisen kehittämispalveluita sekä yritystoiminnan käynnistämisen- ja kehittämispalveluita. Julkiseen työvoima- ja yrityspalveluun kuuluvat myös henkilöasiakkaan palveluprosessiin liittyvät asiantuntija-arvioinnit sekä tämän lain mukaiset tuet ja korvaukset.

Henkilöasiakkaille tarjottavia TE-toimiston palveluita ovat (laki työvoima- ja yrityspalveluista (916/2012, luvut 3–8)

1. Työnvälitys
2. Tieto- ja neuvontapalvelut
3. Asiantuntija-arvioinnit: osaamisen- ja ammattitaitokartoitus, työkyvyn arviointi, yrittäjävalmiuksien ja yritystoiminnan edellytysten arviointi; kotoutumisen edistämisestä annetun lain 9 §:ssä tarkoitettu alkukartoitus; muu asiantuntija-arviointi
4. Ammatinvalinta ja uraohjaus
5. Valmennus: työnhakuvalmennus, uravalmennus, työhönvalmennus
6. Kokeilu: koulutuskokeilu, työkokeilu
7. Työvoimakoulutus: ammatillinen työvoimakoulutus, kotoutumiskoulutus
8. Työttömyysetuudella tuettu työnhakijan omaehtoinen opiskelu
9. Palkkatuki
10. Yritystoiminnan käynnistämisen- ja kehittämispalvelut: starttirahayritystoiminnan kehittämispalvelu.

Laissa määritellään myös työelämän järjestöjen ja muiden sidosryhmien kanssa tehtävästä yhteistyöstä (12 luku, 1–2 §). Työ- ja elinkeinotoimistojen, työ- ja elinkeinohallinnon asiakaspalvelukeskuksen ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten tulee tehdä yhteistyötä muiden viranomaisten, työelämän järjestöjen ja muiden sidosryhmien kanssa. Tavoitteellisella yhteistyöllä pyritään tukemaan julkisen työvoima- ja yrityspalvelun toimeenpanoa, suunnittelua ja kehittämistä. Yhteistyötä varten työ- ja elinkeinotoimiston yhteydessä toimii työvoima- ja yrityspalvelu -neuvottelukunta (TY-neuvottelukunta). Työ- ja elinkeinotoimiston yhteydessä voi toimia useampia TY-neuvottelukuntia. Työ- ja elinkeinotoimiston kolmeksi vuodeksi kerrallaan asettaman TY-neuvottelukunnan tehtävänä on: 1) seurata ja ennakoida työmarkkinoilla tapahtuvia muutoksia ja suunnitella muutosten johdosta tarvittavia toimenpiteitä ja näin edistää työvoiman saatavuuden turvaamista ja työllisyyden paranemista 2) edistää uuden yritystoiminnan syntymistä ja kehittää yritysten toimintaedellytyksiä sekä 3) seurata ja tukea julkisen työvoima- ja yrityspalvelun ja työttömyysturvan työvoimapolitiittisten edellytysten toimeenpanoa sekä tarvittaessa tehdä esityksiä palvelujen kehittämiseksi.

Hallituskaudella 2011–2015 toteutetussa julkisen työvoimapolitiikan palvelurakenteen uudistamisen ja palveluverkoston kehittämisessä on ollut tavoitteena ensinnäkin tehostaa työ- ja elinkeinotoimistojen työnvälitysroolia, yrityspalveluita ja työnantaja- ja oppilaitosyhteistyötä tehostetaan. Tavoitteena on myös ollut kohdentaa palveluita siten, ettei työttömyys pitkityisi. Keinoina on käytetty työllistymissuunnitelmien nopeaa tekemistä ja laadun parantamista siten, että työnhakijoiden tarpeet, toimintakyky ja työllistymisedellytykset otetaan paremmin huomioon. Hallitusohjelmaan kirjattuna tavoitteena on ollut selvittää työvoimapolitiikan käytäntöjen ja julkisen työvoimapolitiikan kehittämistarpeet asiakkaiden näkökulmasta. Tavoite on tällöin yhteydessä palvelurakenteen arviointiin.

Hallituskauden 2011–2015 yhtenä päätavoitteena oli osaamisen kehittäminen. Hallitusohjelmassa korostuu osaamisen päivittämisen ja ammatin vaihtamiseen liittyvien palveluiden merkitys. Tietoteknistymisen aiheuttamat muutokset ovat vaikuttaneet naisten ja miesten

työmarkkinatilanteeseen samalla tavalla. Toimintojen siirtäminen ulkomaille on vaikuttanut työtehtävien segregaation vuoksi eri tavoin naisiin ja miehiin riippuen eri ammattien suhteellisista osuuksista. Tehtävät ovat vähenemässä naisvaltaisella toimisto- ja asiakaspalvelutyöntekijöillä sekä miesvalaisilla rakennus-, korjaus- valmistus sekä prosessi- ja kuljetustyöntekijöillä. Työnteon joustavien muotojen lisäksi muutos edellyttää työntekijöiden ammatillista liikkuvuutta sekä sen myötä osaamisen päivittämistä. (Kauhanen & Lilja 2014; Kauhanen 2014.) Julkisilla työvoimapalveluilla on merkitystä työnhakijoiden osaamisen päivittämisessä ja mahdollisuudessa kouluttautua uuteen ammattiin. Suomessa on tehty tutkimus sukupuolinäkökulman huomioimisesta TE-toimistoissa. Sukupuolinäkökulman mukainen eriytyminen ja sen aiheuttamat haasteet tunnistetaan TE-palveluissa, mutta myönteisestä suhtautumisesta huolimatta sen huomioiminen jää käytännössä usein muiden asioiden varjoon. Merkittävimpänä keinona lieventää työurien sukupuolen mukaista eriytymistä pidetään henkilökohtaista ohjausta ja neuvontaa, jossa voidaan motivoida asiakasta ja tarjota hänelle avoimesti erilaisia vaihtoehtoja. Sukupuolen mukaisen eriytymisen vähentämiseen voitaisiin vaikuttaa esimiesten ja asiantuntijoiden koulutuksilla sekä mm, näkökulman huomioimisella työnantajien ja palveluntuottajien kanssa tehtävässä yhteistyössä (Jauhola, Oosi & Horelli 2014).

Hallitusohjelmaan kirjatun mukaisesti työvoimapalveluissa on pyritty lisäämään työttömien työllistymistä suuntaamalla palkkatukea yksityisiin yrityksiin ja keventämällä palkkatuen hallintoa. Tämän lisäksi on haluttu turvata kolmannen sektorin toimintaedellytykset, jotta vaikeimmin työllistyvillä mahdollistuisi pysyvä työllistyminen avoimilla työmarkkinoilla. Palkkatuki on haluttu muuttaa työnhakijan henkilökohtaiseksi tueksi, joka kompensoi työnhakijan heikentynyttä työmarkkinakelpoisuutta. Rakenteellisena palkkatukeen liittyvänä uudistuksena on toteutettu palvelu- ja työllistämistoimintaa harjoittavien järjestöjen palkkatuen perusteiden (de minimis) uudelleentarkastelu. Palkkatuen avulla on pyritty vaikuttamaan etenkin nuorten ja pitkäaikaistyöttömien työllistymiseen. Palkkatukea on vuoden 2015 alusta uudistettu siten, että palkkatukea maksettaisiin enemmän ja pidempään niille, joiden on vaikeinta saada työtä ilman tukea (esim. työttömyyden pitkän keston vuoksi). Vamman tai sairauden perusteella maksettava tuki on aina puolet palkkauskustannuksista. Vähintään vuoden yhtäjaksoisesti työttömänä olleille 60 vuotta täyttäneille maksetaan käytännössä pysyvää palkkatukea.

Pitkäaikaistyöttömyyteen ja osatyökykyisyyteen sekä mm. kuntakokeiluun liittyvänä tavoitteena on ollut lisäksi varata riittävät resurssit työttömien työkyvyn arviointiin, tarvittavien palvelujen piiriin ohjaamiseen sekä ammatilliseen kuntoutukseen liittyviin palveluihin.

TE-palveluissa korostetaan tärkeinä vaikuttavuuden elementteinä uusia toimintatapa- ja prosessi-innovaatiota. Palvelurakennearvioinnissa yksi neljästä päätavoitteesta on ottaa digitaalisuuden potentiaali täysimääräisesti käyttöön. TE-palveluissa on käynnistetty kehittämistyötä mm. puhelinpalveluiden ja verkkopalveluiden kuten videoyhteyspalveluiden kehittämiseksi.

5.2.2 TE-palveluiden uudistaminen

Koska meneillään olevat muutokset kytkeytyvät aiempiin hallituskausiin ja toimintaympäristömuutoksiin otamme mukaan jonkin verran myös aiempien hallituskausien tapahtumia. Käynnissä ollut TE-palveluiden vuosina 2003–2007 toteutetussa uudistuksessa oli kaksi päähanketta. Näistä ensimmäinen oli työvoimatoimistojen palvelumalli-hanke, jossa kehitettiin työvoimatoimistossa tarjottavien palveluita. Toinen oli Työvoiman palvelukeskus -hanke, jossa perustettiin vaikeasti työllistyvien palveluihin työvoiman palvelukeskuksia työvoimatoimistojen, kuntien ja Kelan yhteistyönä. Arviointi toteutettiin kahdessa osiossa, joista toinen keskittyi uudistettujen julkisen työvoimapalvelujen palvelurakenteen ja toimintamallien toimivuuteen (Arnkil ym. 2007) ja palvelurakenteen uudistamisen vaikuttavuuteen (Valtakari ym. 2008).

Palvelurakenteen toimivuutta koskevan arvioinnin perusteella työvoimatoimistojen (nyk. TE-toimistot) osalta uudistus on toteutunut suhteellisen hyvin. Kehittymistä tapahtui mm. asiakaspalvelun alun vahvistumisessa ja itsepalvelun kehittämisessä kuten sähköisten

palveluiden käytön yleistymisessä sekä verkostotyön tiivistymisessä. Kehittämiskohteena olivat työvoimatoimiston strategisen aseman vahvistaminen, palveluprosessien ja -kokonaisuuksien parantaminen sekä palveluiden integroitu kehittäminen sekä palveluiden työelämä- ja asiakaslähtöisyyden vahvistaminen. (Arnkil ym. 2007.) Nämä kehittämiskohteet ovat edelleen esillä, kun palveluita kehitetään palvelurakennearvion mukaisesti.

Palvelurakenteen uudistamisen vaikuttavuustutkimuksen (Valtakari ym. 2008) mukaan rakenne, jossa työvoiman palvelukeskukset tarjoavat ammatillista kuntoutusta ja aktivointipalveluita ja työvoimatoimistot (nyk. TE-toimistot) tähtäävät osaavan työvoiman turvaamiseen, tehosti toimintaa. Arvioinnin perusteella erityisesti varhaisella puuttumisella sekä verkkopalvelujen kehittämisellä oli selvä syy-yhteys työttömyyden ennaltaehkäisyyn. Uudistuksella voitiin vaikuttaa myös rakenteellisen työttömyyden alentamiseen. Uudistuksella ei kuitenkaan pystytty varmistamaan osaavan työvoiman saatavuutta eikä vaikeimmin työllistyvien aktivointia ja sijoittumista työelämään. Palvelu-uudistuksen myötä asiakkaat eriytettiin TE- ja TYP-palveluihin. Tämä voi olla haaste jatkossa palvelusta toiseen siirtymisen kannalta, sillä eriyttäminen voi johtaa erillisyyteen. Saman matriisimaisen organisaation haasteen ylittäminen liittyy hallituskaudella 2011–2015 toteutettuun TE-toimiston palvelulinjauudistukseen. Palvelulinjoilla ja asiakassegmenteille suunnatuilla palveluilla voidaan saada aikaan vaikuttavampia tuloksia, mutta toimintamalli vaatii asiakaslähtöisyyttä sekä onnistunutta palvelutarpeen arviointia sekä joustavuutta palvelulinja- ja organisaatiokohtaisiin (TE-toimisto, TYP) -siirtymiin.

Hallituskaudella 2011–2015 toteutetusta julkisen työvoimapolitiikan uudistuksesta on laadittu tutkimukselliseen tukeen perustuva arviointi. Arvioinnin (Tempo Economics ym. 2014) tulosten mukaan julkinen työnvälitys on onnistunut varsin hyvin työn ja työvoiman välitystehtävässä. Työnantajien näkemykset julkisen työnvälityksen rekrytointipalveluista ovat positiivisia, vaikka palveluiden tunnettuudessa on kehittämisen varaa. Työnantajat tuntevat parhaiten verkkopalvelut. Julkiset työvoimapolitiikan palvelut onnistuvat perustyönvälityksessä, mutta meneillään oleva työvoiman kysynnän monimuotoistuminen muuttaa tilannetta. TE-palveluissa on haasteena vaikeasti mitattavien henkilökohtaisten ominaisuuksien identifiointi ja ammattikohtaisen erityisosaamisen tunnistaminen (matching-toimeksiannot). Työnvälityksen vaikuttavuuden parantamiseksi tulee tunnistaa ja kohdentaa palvelut enemmän työnantajien ja työhakijoiden tilanteiden ja palvelutarpeiden mukaan. (ks. myös Valtakari, Palm & Groop 2014)

TE-palvelu-uudistuksen vaikuttavuustekijöitä ja niiden toteutumista on tarkasteltu loppuvuonna 2013 palvelujen osuvuuden ja oikea-aikaisuuden näkökulmasta. Vaikuttavuudessa on ensinnäkin keskeistä alkupalvelu ja -kartoitus, jossa on onnistuttu melko huonosti. Toinen vaikuttavuustekijä on kysyntä-/asiakaslähtöisen työotteen vahvistuminen. Tässä suhteessa on saatu aikaan hyviä kokemuksia ja onnistuttu kohtalaisesti. Kolmatta vaikuttavuustekijää, palveluiden monikanavaisuutta, on pystytty hyödyntämään melko huonosti sähköisten järjestelmien viivästymisen ja toimimattomuuden vuoksi. Monikanavainen palvelumalli on hakenut edelleen muotoaan. Haasteena on poisoppimisen vaikeus ja asiakaskunnan monimuotoiset palvelutarpeet. Verkkopalveluilla voitaisiin saada parempia tuloksia, mutta niiden anti ei vastaa vielä odotuksiin sisällöllisen kehittymättömyyden vuoksi. Neljäs vaikuttavuustekijä on palvelujen tasapuolinen saatavuus ja asiakkaiden yhdenvertainen kohtelu. Palvelujen saatavuudessa ja asiakkaiden yhdenvertaisessa kohtelussa on tehty kehittämistyötä. Kuitenkin asiakasmääriin nähden vähäiset henkilöstöresurssit ovat vaikuttaneet siihen, että elementti on toteutunut huonosti. Uudet innovaatiot ovat viides keskeinen tekijä tuottavuus- ja vaikuttavuustavoitteiden saavuttamiselle. Uusia vaikuttavuutta tuottavia innovaatioita on kehittynyt kohtalaisesti. Kuudes tärkeä vaikuttavuuden elementti on kokonaisvoimavarojen katalysointi ja optimointi. Tärkeää olisi kytkeä ulkoiset kumppanit alueen työ- ja elinkeinopoliittisiin päämääriin, missä on kuitenkin onnistuttu uudistuksen alkuvaiheessa melko huonosti. Julkisen ja yksityisen sektorin työvoimapolitiikan välinen yhteistyö on ollut muihin maihin verrattuna vähäisempää ja epäsystemaattisempaa. (Tempo Economics ym. 2014.)

Sosiaalibarometrissa (2014) on kartoitettu TE-toimistojen johdon näkemyksiä TE-palvelu-uudistuksen vaikutuksista. Suurimmaksi haasteeksi TE-toimistojen johtajat arvioivat henkilöstö-resurssien niukkuuden. Henkilöstömäärä on TE-palveluissa vähentynyt kahdeksassa vuodessa noin 1000 työntekijällä samalla, kun työttömien määrä, myös pitkäaikaistyöttömien määrä on kasvanut. Rakennetyöttömyyden alentamiseen työaika ei juurikaan riitä. Noin kolmasosa TE-toimistojen johdosta arvioi osaavan henkilöstön saatavuuden sekä työnhakijoiden osaamisen parantamisen käytettävän henkilöstöresurssin huonoksi tai melko huonoksi. Henkilöasiakkaiden palveluiden turvaaminen arvioitiin heikommaksi kuin työnantaja-asiakkaiden. Noin kolmasosa johdosta arvioi palveluiden turvaamisen onnistuneen vuonna 2014 melko hyvin tai hyvin henkilöasiakkaiden osalta ja noin puolet yritysasiakkaiden osalta. Kuitenkin molemmissa arvioitiin tapahtuvan huomattavaa heikentymistä tulevina vuosina (arviot vuonna 2015 ja kolmen vuoden kuluttua). TE-toimistoja koskevat arvioinnit eivät kuitenkaan kerro tyhjentävästi toiminnan sisällöistä, resursseista eikä niiden myötä tuloksellisen työn tekemisen mahdollisuuksista. Tarvetta on tarkemmalle TE-toimistokohtaisille panosten ja tuotosten analysoinnille on edelleen.

Organisaatiotutkimuksen näkökulmasta kiinnostavia ovat vaikuttavuushaasteet, jotka syntyvät palveluiden monialaisuuden ja -tasaisuuden hallintaan liittyvistä työnjaon, vastuun ja kumppanuuden kysymyksistä. TE-toimistojen palvelulinjamalli sekä työvoiman palvelukeskusten valtakunnallistaminen ovat keinoja, joilla pyritään tehostamaan palveluita tarjoamalla asiakkaille parhaiten soveltuvia palveluita heidän palvelutarpeidensa mukaisesti. Palvelulinjojen ja monikanavaisen asiakasohjauksen mahdollistumisessa on tarpeen tarkastella, ovatko työvoimapolitiittiset tavoitteet ja päätökset sekä lainsäädäntö organisaatioiden välisen toimeenpanon mahdollistavia (saumaton palveluketju eri organisaation palveluiden välillä)? Tutkimuksissa/ arvioinneissa asiakasryhmien heterogeenisuus korostuu. Tämä tarkoittaa, että palvelulinjoilla on tunnistettava erilaiset asiakkaiden tilanteet ja palvelutarpeet.

TE-palveluiden toimivuus

Tässä luvussa esitetään empiirisen TYVA-kysely- ja haastatteluaineiston sekä työpaja-aineiston perusteella tehtyjä havaintoja TE-palveluiden toimivuudesta.

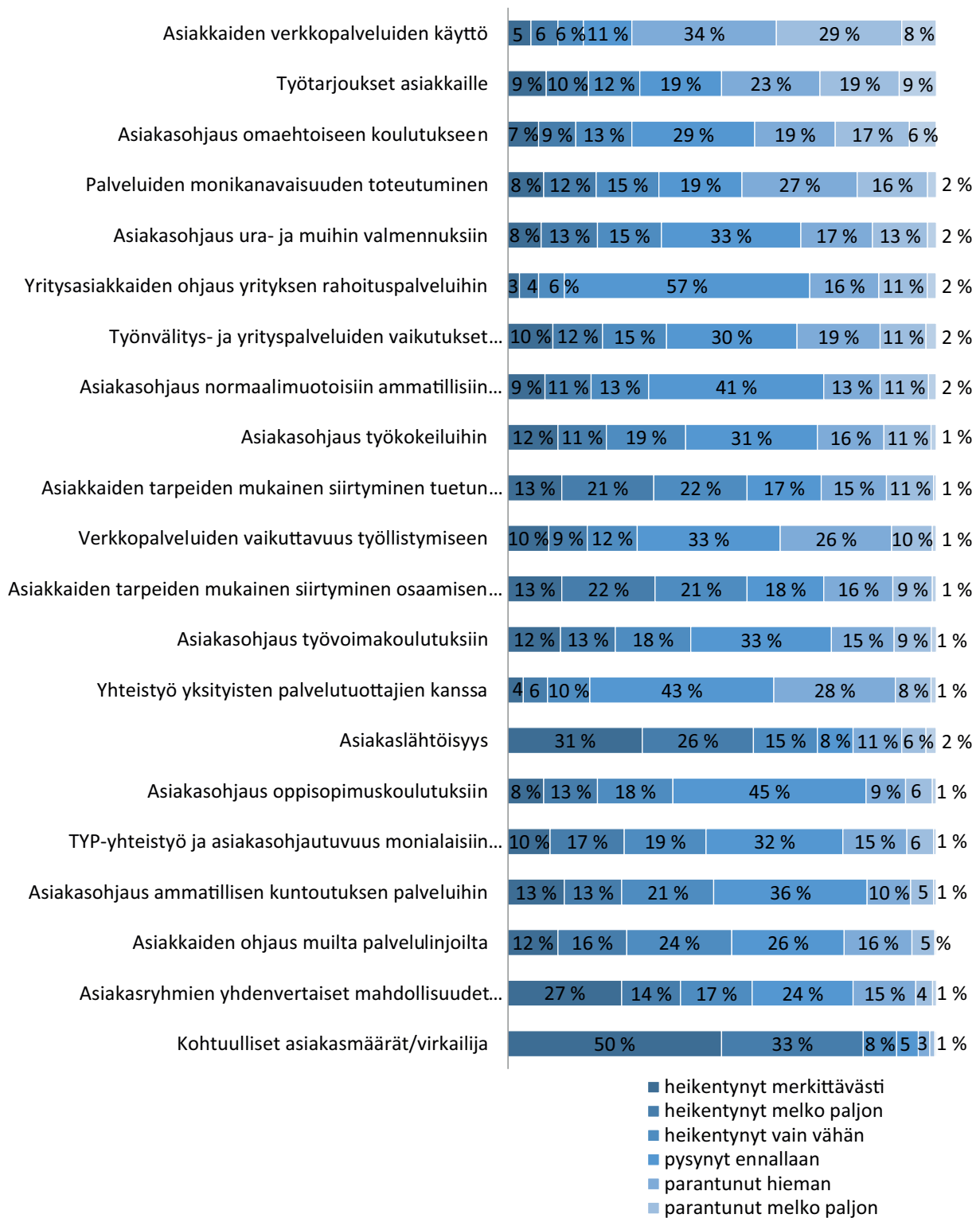
Työnvälitys ja yrittäjyys

Työnvälityksen ja yrittäjyyden näkökulmasta Suomen julkiset työvoimapalvelut ovat kansainvälisestä näkökulmasta elinkeinoelämäpainotteiset³. Tämä on myönteinen piirre, sillä vaikuttavuustutkimusten mukaan työvoimapolitiikassa saavutetaan parhaita tuloksia toimilla, jotka ovat mahdollisimman lähellä avoimia työmarkkinoita. Kuitenkin työvoimapalveluita koskevissa arvioinneissa nostetaan tyypillisesti esille kehittämiskohteena tarve vahvistaa työnantaja-yhteyksiä.

Kyselyn perusteella työnvälityksen ja yrittäjyyden edistämisen näkökulmasta tärkeimpiä lähtökohtia ovat asiakaslähtöisyys (4,7; asteikolla 1–5), kohtuulliset asiakasmäärät/virkailija (4,6) sekä vaikuttavuus eli työnvälitys- ja yrityspalveluiden vaikutukset työllistymiseen (4,5).

Vastausten mukaan eniten muutosta on tapahtunut asiakkaiden verkkopalveluiden käytössä, joka on parantunut noin 40 % mielestä melko paljon tai merkittävästi. Myös työtarjousten tekeminen asiakkaille (27 % melko tai erittäin paljon parantumista) sekä asiakasohjaus omaehtoiseen koulutukseen on vahvistunut. Vähiten muutosta on tapahtunut asiakasmäärien pysymisessä kohtuullisena, asiakasryhmien yhdenvertaisissa mahdollisuuksissa käyttää verkkopalveluita sekä asiakkaiden ohjauksessa muilta palvelulinjoilta. (kuvio 5.2)

3 Toisaalta elinkeinoelämäpainotteisuus riippuu myös työmarkkinatilanteesta. Suomessa on perinteisesti ollut monia muita maita alhaisempi pitkäaikaistyöttömyyden osuus ja työttömyyden rakenne on siten paljon edullisempi. Tämä tilanne on nyt nopeasti muuttunut.



Kuvio 5.2 Työnvälityksessä ja yrittäjyydessä tapahtuneet muutokset.

Joissakin toimistoissa on ulkoistettu alkukartoituksia ja työnantajayhteyksien toteuttamista tai eriytetty työnantajakäyntien tekemistä tietyille asiantuntijoille. TE-toimistojen välillä on aineiston perusteella eroa yritysasiakkaiden palveluiden kehittämisessä, mikä johtuu osin alueiden työmarkkinatilanteesta. Aineiston perusteella esimerkiksi Uudellamaalla ja Pirkanmaalla on kehitetty työnantajayhteyksiä, joiden luominen on jäänyt vähemmälle Lapin alueella. Uudellamaalla on käytetty kehittämiskartoituksia työnantajayhteyksien keinona eli syvällisempiä yritysasiakkuuden hoitamisen tapoja. Alueella tuetaan myös yritysten toimintaa siten, että kaikkiin aloittaneisiin yrityksiin ollaan yhteydessä ja tuetaan niiden toimintaa kolmen vuoden ajan. Alueilla, joilla on keskimääräistä parempi työllisyystilanne, tehdään aineiston perusteella tiiviimmin yhteistyötä myös yksityisten henkilöstö- ja rekrytointipalveluyritysten kanssa. Myös tulosperusteisen työllistämisen pilotointi on tiivistänyt yhteistyötä yksityisten henkilöstöpalveluyritysten kanssa, vaikka varsinaista kumppanuutta ei ole syntynyt. Haastatteluiden perusteella yritys yhteistyötä ovat vaikeuttaneet hallinnolliset käytännöt, kuten TE-toimiston roolin selvittäminen rekrytoinnissa. TE-toimiston asiantuntijoilla on ollut esimerkiksi velvoite soittaa työnantajille kirjauksen saamiseksi TE-toimiston merkityksestä työntekijän saamiselle, mikä vie aikaa ja vaikuttaa TE-toimiston imagoon työnvälittäjänä.

Työnvälityksen ja yrittäjyyden –palvelulinja toimii tyypillisesti asiakkaiden päivystyspalveluna, virtuaalisesti tavoitettavien asiakkaiden alkukartoittajana ja palveluohjaajana muille linjoille. Haastatteluiden mukaan asiakkaita on työntekijää kohden noin 800–1400. Kun esimerkiksi viidellä henkilöasiakkaita hoitavalla henkilöllä on yli 1000 määräaikaistarkastusta odottavaa asiakasta ja tehtäviin kuuluu mm. työhönsoitusten tekemistä, palvelut eivät voi toimia hyvin. Resursseja on pyritty kohdentamaan paremmin määrittelemällä palkkatukea varten vastuuhenkilöitä. Arviointitutkimusta varten tehtyjen haastatteluiden perusteella palvelulinjalla 1 on voitu palvella paremmin työnantaja-asiakkaita kuin henkilöasiakkaita. Kaikilla palvelulinjoilla on vaikuttanut työhön se, että ammattialakohtaisuus on vähentynyt palveluissa. Nuorten palveluissa on panostettu vastuuhenkilöihin ja heidän varahenkilöihinsä perustuvan mallin avulla.

Työttömyyden keston mittaukseen vaikuttavat järjestelmätekniset syyt, kun aivan lyhyimpiä katkoksia ei lasketa työttömyyden kestojen mittaamisessa. Tämän lisäksi on työttömyyden merkintöihin liittyviä kirjaamisen ongelmia, jotka vaikeuttavat TE-toimistojen työnvälitystehtävää ja TE-toimiston asiakasrekisterien ajantasaisena pysymistä. Asiakkaille on uudistuksen myötä siirretty vastuuta omien työnhakutietojen päivittämisestä. Asiakkaat eivät kuitenkaan aina ilmoita työnhaun päättämisestä, jolloin työtarjouksia laaditaan myös jo työssä oleville. Myös suuret asiakasmäärät vaikuttavat asiakasrekisteritietojen ajantasaisuuteen, sillä asiakkaiden tilannekatsauksia ei pystytä tekemään ohjeistusten mukaisesti. Työtarjousten laadinnassa on ollut haasteena asiantuntijoiden muun työn määrä sekä työtarjousten määrän eikä laadun eli osuvuuden huomioiminen tulostavoitteena. TE-toimiston asiakkaat käyttävät useita kanavia työnhaussa eikä työtarjousten lähettämistä koeta mielekkäänä etenkin kun tiedot toimitetaan paperiversiona. Viranomaisroolin arvioidaan korostuvan, koska on jälkikäteen kysyttävä TE-toimiston roolia yrityksiltä. TE-yrityspalveluissa toivotaan yritys lähtöisten palveluiden toteuttamiseen ja työtarjousten tekemiseen enemmän teknistä automaatiota sekä URA-järjestelmän parantamista, sillä nykyisillä välineillä työnhakijoiden ehdolle asettelu ja yksittäisiin tehtäviin ohjaaminen ei onnistu riittävän hyvin. URA-tiedoissa asiantuntijat ovat asiakkaan antamien tietojen varassa eivätkä kaikkien tiedot ole riittäviä ”mätsäyksen” tekemistä varten. URA-järjestelmää ollaan parhaillaan uudistamassa, joten nämä TE-palveluiden asiantuntijoiden esille tuomat ongelma-kohtat on tarpeen ottaa huomioon samanaikaisesti.

TE-toimiston ja sen sidosryhmien haastatteluiden perusteella työnvälityksen toteuttamista vaikeuttavat linjaratkaisut mm. järjestöjen työllistämisrooliin ja palkkatuen käyttöön liittyvissä asioissa. Työnvälitystyöhön on vaikuttanut henkilö- ja yritysasiakkuuksien erottaminen toisistaan.

Yritysassiakkaiden kanssa on paljon tehtäviä, joita asiantuntijoiden tulisi tehdä. Henkilöasiakkaiden palvelussa on lakisääteisiä asioita, jolloin asiakastyön tasolla tulee priorisoinnin paikkoja.

Työnvälitystehtävä edellyttää työpaikkoja. Kyselyyn vastanneet ja haastateltavat nostivat esille yrittäjäksi ryhtymisen haasteita, mutta etenkin sen jälkeistä tarvetta saada tukea yritystoiminnan alkuvaiheeseen uusien työpaikkojen luomiseksi. TE-palveluissa starttirahan riittävyys ja yrittäjyyshaittojen tukeminen ovat asioita, jotka vaikuttavat yritystoiminnan tukemiseen ja sen työllistäviin vaikutuksiin. Palkkatukea pidetään tärkeänä erityisesti nuorille ja vastavalmistuneille. Haastatteluiden mukaan ministeriön tahtotila yritysneuvonnassa on vaihdellut samoin kuten toiminnan strategiset linjaukset.

Yrittäjyys ja yrittäjyyden aloittaminen on tehty aivan liian vaikeaksi, haastavaksi ja jopa mahdottomaksi joissakin tapauksissa. Yrittäjyyttä täytyisi saada helpommin, silloin tulee myös työpaikkoja. Monelta hakijalta kuullut, että lopettanut yritystoiminnan, koska tekisi yrittäjyyttä esim. iltaisin (hieroja, koirien trimmaaja.. jne.) ja päivisin hakee muita töitä. Todettu yrittäjäksi, mutta sitten ei elä kuitenkaan alkuun muutamilla tunneilla per viikko, joten yrittäjyys pitää lopettaa.

Yrittäjiä maassa on jo ”tarpeeksi” nyt tarvitaan yrityksiä joiden toiminta on lähtökohtaisesti riittävän kannattavaa (myyntituotteet kunnossa tai mahdollista saada kuntoon) mahdollistamaan terveen rekrytoinnin. Eli tukea yritysten ir-puolelle (tuotekehitykseen, muotoiluun, digiosaamiseen jne.) sekä näitä tukevaan rekrytointiin. Liiketoimintaosaamista kehittävää koulutusta tulisi olla TE-toimistoissa tarjolla yrittäjille kuten tv.koulutusta on työnhakijoille. Lisäksi mm. palkkatuessa voisi huomioida tuen vaikutuksen yrityksen kehittymiseen ja kannattavuuden lisäämiseen mahdollistamalla tuen myöntämisen myös oikeille osaajille (ilman edellytystä tuottavuuden alenemasta).

Huolellinen ja laadukas työvoiman aktivointi vaatii aikaa ja panostusta. Yrittäjyyteen kannustaminen aina haasteellista ja työnantajayhteistyön toteutuminen sähköisten palveluiden uudistumisessa ja tulostavoitteellisuudessa stressaavaa.

Työnvälitys ja yrittäjyys -teematyöpajassa, johon osallistui TE-toimistojen yritysasiantuntijat, yrittäjien edustajat, kolmas sektori, kuntien elinkeinoyhtiöitä, ELY-keskukset ja TEM, tuli selvästi esiin, että huolimatta erilaisista käytännön haasteista yritysyritystoiminnan toteuttamisessa, sen kehittäminen on tietoisesti asetettu etusijalle työvoimapolitiikan kehittämiseksi. ”Yritys ykköseksi” on ollut teemana kaikessa työvoimapolitiikan toteuttamisessa ja sen toteutumista on tietoisesti TEM:n toimesta tuettu. Tässä teemassa on viime vuosina ollut meneillään hyvin aktiivista palveluiden kehittämistä (esim. Yritys-Suomi ja sen kehittäminen), erityisesti Kuopio on kehittänyt henkilökohtaista ”jalkautumista” yrityksiin, yritysyritystoiminnan brändiä on kehitetty valtakunnallisesti jne. Kokonaisuutena työpajan keskeinen viesti oli, että yritysyritystoiminta on ollut hyvin dynaamisesti kehittyvä toiminta-alue työvoimapolitiikan sisällä ja myös TE-toimiston ulkoisten kumppaneiden näkökulmasta. Kehittyneimmillään TE-palveluiden ja yritysten yhteistyö on ollut varsin proaktiivista yritysten yhteiskehittämistä ylittäen pelkät välittömään rekrytointihaasteisiin liittyvät kysymykset. ”Työnvälitys- ja yritysyritystoiminta” työpajan keskeiset viestit, havainnot ja haasteet kiteytetään taulukossa 5.1.

Yritysyritystoiminta-teemaan liittyy monentasoisia haasteita, joista jotkut ovat ”vanhoja” (kuten yritysyritystoiminnan henkilökohtaisen palvelun kehittäminen), mutta joihin palataan nyt uudella tavalla. Kokonaisuutena yritysyritystoiminta vaikuttaa teemalta, jolla on potentiaalia toimia palveluiden kehittämisen katalysaattorina laajemminkin.

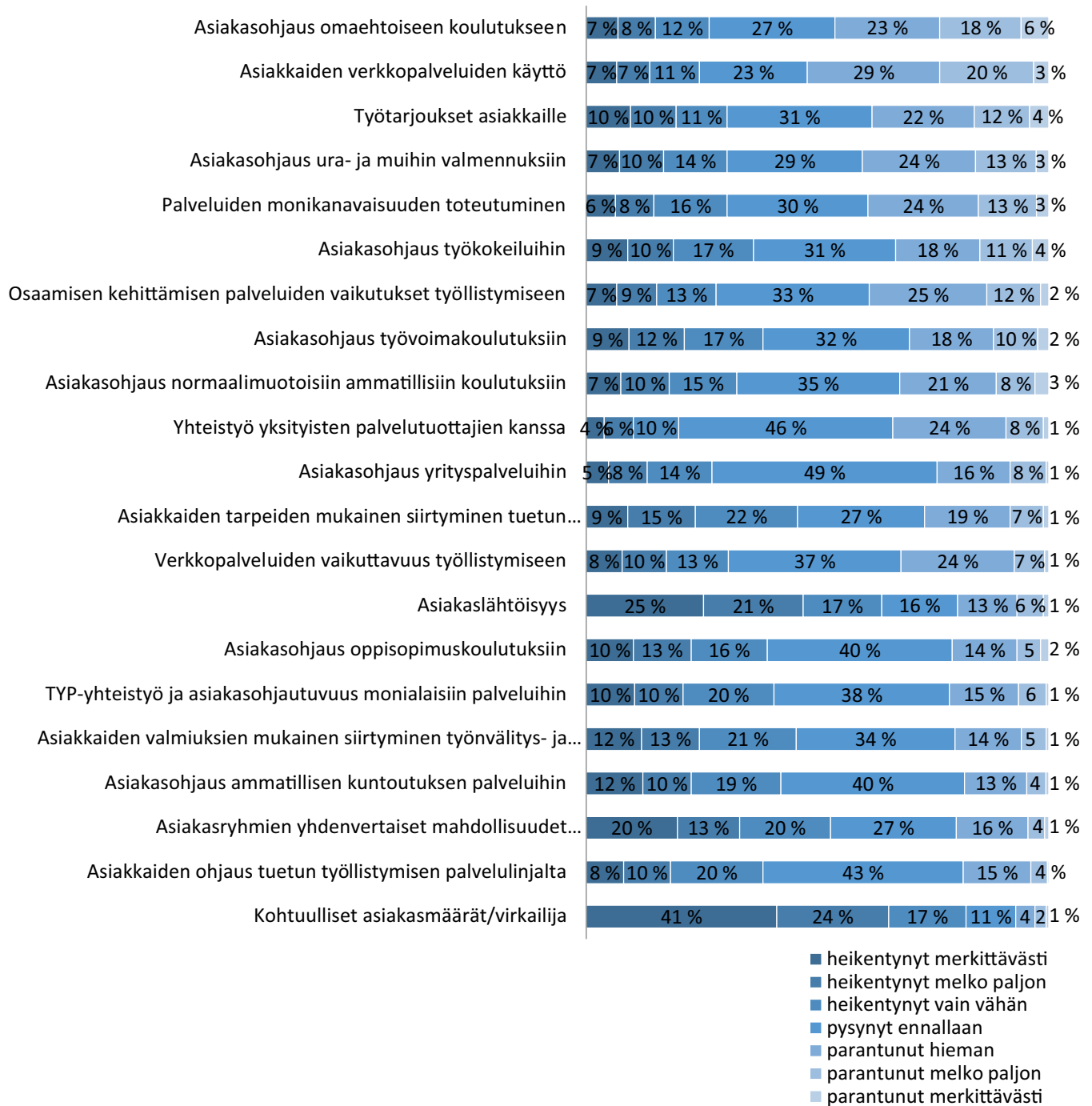
Taulukko 5.1 Työnvälitys- ja yritys yhteistyö työpajan viestit.

Havainnot	Johtopäätöksiä
”Yritys ykköseksi” – tässä teemassa tehty edellisen hallituskauden aikana paljon ja ilmeisen motivoituneesti (Yritys-Suomi, vastinparityö, alueelliset ja toimialakohtaiset vastuut).	Motivaation ja ”tekemisen hengen” kehittäminen edelleen? Hyvän alun turvaaminen (Suomi – KTM + TM yhteen, miten tästä tehot irti?).
Samalla kun palveluja kehitellään monikanavaisesti, henkilökohtaisten kontaktien merkitys jopa korostuu.	Palvelumuotojen moninaisuuden kehittäminen (ei vain e- tai itsepalveluja).
Yrityspalveluiden ajoittaminen ja ajoittuminen? ”Synnytytosasto” toimii, mutta (jatko-) ”neuvolapalvelut” ei niinkään.	Yrityspalveluiden ajoittamisen optimointi? Osaamisen kehittäminen?
Valtakunnallinen brändäys vs. alueellinen ja paikallinen sensitiivisyys?	Balanssoiminen valtakunnallisuuden ja alueellisuuden välillä?
Jos TE ulkoistaa esim. yrityskontaktit, niin mitä se merkitsee TR-toimiston osaamisen kehittymiselle?	TE-palveluiden osaamisen turvaaminen ja ulkoistaminen/ostopalvelut? Vrt. Hollannin kriittiset kokemukset.
Hyvin dynaaminen teema sekä TE-palveluiden että kumppaneiden näkökulmista.	Subjektiiivisesti siis TE-palveluiden ”kärkihanke” – miten tätä voidaan hyödyntää jatkossa kokonaisuuden hyväksi?
Jokin uusi kehitysvaihe, ’uusi kehä’ tuloillaan (’laaja työnvälitys’, ja ’laaja kumppanuus’, ’osaamis pohjainen työnvälitys’, TE-palveluiden ja yritysten proaktiivinen yhteiskehittäminen).	Uuden proaktiivisen ”kumppanuustyönvälityksen” edelleen kehittäminen ja voimistaminen?

Osaamisen kehittäminen

Hallitusohjelmaan 2011–2015 on kirjattu tavoitteeksi TEM:n ja OKM:n yhteistyön lisääminen aikuiskoulutuksen työnjaon määrittämisessä. Tutkimustieteen havaintojen perusteella yhteistyö vaikuttaa tiivistyneen mm. alueellisten ELO-ryhmien toiminnan myötä. Aikuiskoulutukseen liittyvien työnjakojen kehittämiseen halutaan kuitenkin panostaa edelleen, sillä työn koetaan olevan vielä jossain määrin kesken. Haastatteluiden mukaan TE-palveluissa on jouduttu vähentämään resursseja työvoimakoulutukselta. Toisaalta ELY-keskuksen rakenneuudistuksen yhteydessä on haluttu säilyttää työvoimakoulutuksen hallinnoinnin resurssit. Hallitusohjelmakaudella on myös käynnistetty koulutuksen hankintaan liittyvää kehittämistyötä, jolla pyritään yhdenmukaistamaan ELY-keskusten koulutushankinnan tapoja ja tuotteita.

TE-palveluiden ja ELY-keskusten edustajille suunnatun kyselyn perusteella osaamisen kehittämisen palveluiden edustajat pitävät tärkeänä asiakaslähtöisyyttä (4,7 asteikolla 1–5), kohtuullista asiakasmäärää (4,7) asiakasohjausta omaehtoiseen koulutukseen (4,5) sekä osaamisen kehittämisen palveluiden vaikutusta asiakkaiden työllistymiseen (4,5). Tulosten mukaan osaamisen kehittämisessä on lisääntynyt eniten asiakkaiden ohjaus omaehtoiseen koulutukseen ja asiakkaiden verkkopalveluiden käyttö, joka on lisääntynyt vuoteen 2011 verrattuna noin neljäsosan mukaan melko paljon tai merkittävästi. Myös asiakkaille tarjotut työtarjoukset sekä asiakasohjaus ura- ja muihin palveluihin on parantunut viime vuosien aikana. Tilanne on parantunut vähiten asiakasmäärien pysymisessä kohtuullisena, asiakkaiden ohjauksessa tuetun työllistämisen palvelulinjalta ja asiakasryhmien yhdenvertaisissa mahdollisuuksissa käyttäen verkkopalveluita. (Kuvio 5.3)



Kuvio 5.3 Osaamisen kehittämisessä tapahtuneet muutokset.

Hankkeiden tulosten vaikuttavuutta ja muiden palveluiden tuloksellisuutta koskevien selvitysten havaintona on se, että palveluiden yhdistelmät tuottavat parempia tuloksia kuin yksittäiset palvelut. TE-toimistojen vastauksissa tulee esille tarve lisätä osaamista kehittävien palveluiden käyttöä. Kyselyn perusteella osaamisen kehittämisessä omaehtoista kouluttautumista olisi voitu yhdistää esimerkiksi työhönvalmennukseen keskeytysten välttämiseksi, sillä koulutus-aikaista tukea ei ole ollut tarpeeksi tarjolla oppilaitoksissa. Tällaisia tuetumpia palveluita käytetään enemmän vaikeimmassa asemassa olevien asiakkaiden tilanteissa. Useissa vastauksissa

korostetaan, kuinka omaehtoista koulutusta olisi voitu käyttää yleisemmin työllistymistä edistävänä palveluna. Omaehtoisessa koulutuksessa olisi määriteltävä kriteereitä, jotta sitä voitaisiin käyttää linjakkaammin työllistymistä tukevana palveluna. TE-toimistojen näkökulmasta tutkinon osien suorittaminen tulisi olla yksinkertaisempaa esimerkiksi työvoimakoulutuksessa. Joustavia opintoratkaisuja sekä työelämän tarpeisiin vastaavaa työvoimakoulutusta tulisi olla enemmän. Työnhakijoiden oppisopimuskoulutuksiin on varmistettava palkkatukien saaminen, sillä nykyisissä linjauksissa on ollut poukkoilevuutta.

Haastatteluiden perusteella asiakkaiden ohjaus ura- ja muihin valmennuksiin on haasteellista. Vaikka palveluita on tarjolla, asiakkaita ei tavoiteta kasvokkain eikä markkinointiviestintä ole riittävä keino asiakkaiden saamiseksi palveluun. Myös aiemmin mainittu työnhakijarekisterien ajantasaisuuden puute vaikeuttaa koulutuspalveluihin ohjaamista, sillä asiakkaaksi voi olla rekisteröitynyt jo työnhakunsa päättänyt asiakas. Työnhakijana on paljon asiakkaita, joilla on jo tutkinto kuten akateemisesti koulutettuja henkilöitä sekä toisaalta työmarkkinoiden tarpeisiin nähden vanhentuneen kokemuksen omaavia henkilöitä. Tarvetta on ammatinvalinnan ohjauksen lisäämiselle, työnantajien asenteisiin vaikuttamiselle ja asiakkaiden tiukemmalle ohjaukselle uusia työuria avaavalle tielle. Haasteita osaamisen kehittämiseksi on aiheuttanut suuri asiakasmäärä ja koulutusneuvojen tehtävien poistaminen, sillä asiantuntijoiden on ollut vaikea hankkia vastaavaa erityisosaamista nopeasti.

Työllistymisajatuksen tulisi lähteä jo ammatillisesta koulutuksesta. Vastuutettaisiin kouluttajaa hankkimaan harjoittelupaikkoja, joihin tuleva ammattilainen voisi työllistyä. Ammattitaito tulisi myös osoittaa oikeassa työpaikkaympäristössä, jos osaamista ammattiin ei ole, miten voi saada koulutusta tutkintotodistuksen? Näitä ”armosta läpipäässeitä” sitten pyörittelemme täällä.

Osaamisen kehittämiseen eniten paukkuja te-palveluissa ja niiden ennakoivaan suunnitteluun ja markkinointiin. Työelämälähtöinen ja monimuotoinen ammatillinen koulutus saatava laajapohjaiseksi. Tuhat tapaa oppia! Liiallinen tutkintokeskeisyys taka-alalle.

Tulevaisuuden osaamistarpeet huolelliseen analyysiin ja sitä kautta parempaa koulutus suunnittelua esim. työvoimakoulutuksiin. Omia kursseja tarjolle myös pitkään työttömänä olleille. Työtarjoukset ja osuvat sellaiset ovat ydintehtävä, mihin pitää edellyttää asiantuntijoiden paneutumista. Niukkenevien resurssien aikaan pitää pystyä priorisoimaan ja vaatimaan entistä enemmän laadukkuutta tekemisille.

Osaamisen kehittämisen työpajaan osallistuivat TE-palveluiden 2-linjan toimijat, koulutusinstituutiot, kolmas sektori ja eri ELY-alueet. Työpajassa keskusteluteemoiksi nousivat eri toimijoiden yhteistyön tila, työelämän uudet kehityssuunnat, ohjauksen kehittämishaasteet ja ”osaamisen kohottaminen” teeman edelleen voimistamisen edellytykset. Työpajan havainnot, teemat ja esille nousseet haasteet kiteytetään taulukossa 5.2.

Kaikkiaan vaikutelma osaamisen kehittämisen toteutumisesta eri toimijoiden kesken on, että toimijoiden keskinäinen yhteistyö on sinänsä sujuvaa ja sillä on jo omat perinteensä (kuten nuorisotakuun yhteydessä), mutta nyt kaivataan uutta vaihetta yhteistoiminnan sisältöön, jotta voitaisiin ottaa seuraavia askeleita eteenpäin. Keskustelu ’uudesta tuotteistamisesta’, ’ohjauksellisen työotteen vahvistamisesta’, ’uudesta (jonka ’uuden’ sisältö jäi auki) ohjauksesta’ voidaan nähdä uuden kehitysvaiheen jäsentämisenä.

Työpajan yhteenvedossa päädytään pohtimaan osaamisen kehittämistä suhteessa Tanskan menossa olevaan työvoimapolitiikan uudistamisvaiheeseen. Siinä palveluiden keskeiseksi tavoitteeksi asetetaan työnhakijoiden osaamistason kohottaminen, joka puolestaan nähdään keskeiseksi kansantalouden kilpailutekijäksi. Jotta osaamisen kehittämisessä onnistuttaisiin

Taulukko 5.2 Osaamisen kehittäminen -työpajan viestit.

Havainnot	Johtopäätöksiä
Eri toimijoiden yhteistoiminta ottanut askeleita eteenpäin (Nuorisotakuu), olemassa esimerkkejä hyvistä ”tuotteista” (ehkä Koto-prosessi), mutta kaivataan ”uutta tuotteistamista”.	Aloitteet ”uudesta tuotteistamisesta”.
Työelämän muutos (hybridisoituminen eli työelämysuhteiden moninaistuminen) ja urasiirtyminen moninaisemman ja vahvemman tuen tarve lisää ohjauksen tarvetta.	Ohjauksellisen työtteen vahvistamisen tarve.
Keskustelu ”uudesta ohjauksesta” – millaista ohjausta esim. ohjaavan koulutuksen tilalle?	”Lisää uutta (jonka sisältö ja luonne on vielä auki) ohjausta”.
Tarvitaan ”yhteisen näkemyksen päivittämistä” – eri tahojen asiakaskäsitys?	Tarvitaan yhteisiä ja eläviä ”osaamisen ja ohjauksen foorumeita” -paikkoja, joissa yhteistä näkemystä voidaan ”päivittää”.
Osaamisen työpaja jää suhteellisen ambivalentiksi. Kuitenkin osaaminen teemana voisi olla TE-palveluissa ”punainen lanka”, tai ainakin hyvin vahva teema, jota kautta katsotaan yrityksiin ja kuntoutettaviin päin (vrt. Tanska ja kompetenssien nosto kaiken ideana).	Ohjauksen ja osaamisen vahvistaminen TE-palvelujen perustyötteenä?

riittävän tukevalla tavalla, työvoimapolitettien suhde työnhakijaan tulee olla pitkäjänteinen luottamussuhde, jonka avulla asiakas motivoituu ja ohjautuu onnistaneelle reitille osaamistaan kehittämään. Voisiko Suomen TE-palveluissa osaamisen kehittäminen olla näkökulma, jolla olisi ehkä nykyistä keskeisempi rooli työllisyyden hoidossa?

Tuetun työllistymisen palvelut

TE-palveluille suunnatun kyselyn mukaan tuetun työllistämisen kehittämisen linjalla tärkeimpinä asioina pidetään kohtuullisia asiakasmääriä (4,8 asteikolla 1–5), asiakaslähtöisyyttä (4,7), asiakasohjausta ammatillisen kuntoutuksen palveluihin (4,5) sekä TYP-yhteistyötä ja asiakasohjautuvuus monialaisiin palveluihin (4,5). Tuetun työllistämisen palveluissa on tapahtunut eniten muutosta asiakkaiden ohjautumisessa erilaisiin palveluihin, kuten ura- ja muihin valmentukseen, ammatillisen kuntoutuksen palveluihin ja työkokeiluihin sekä TYP-yhteistyöhön ja muihin monialaisiin palveluihin.

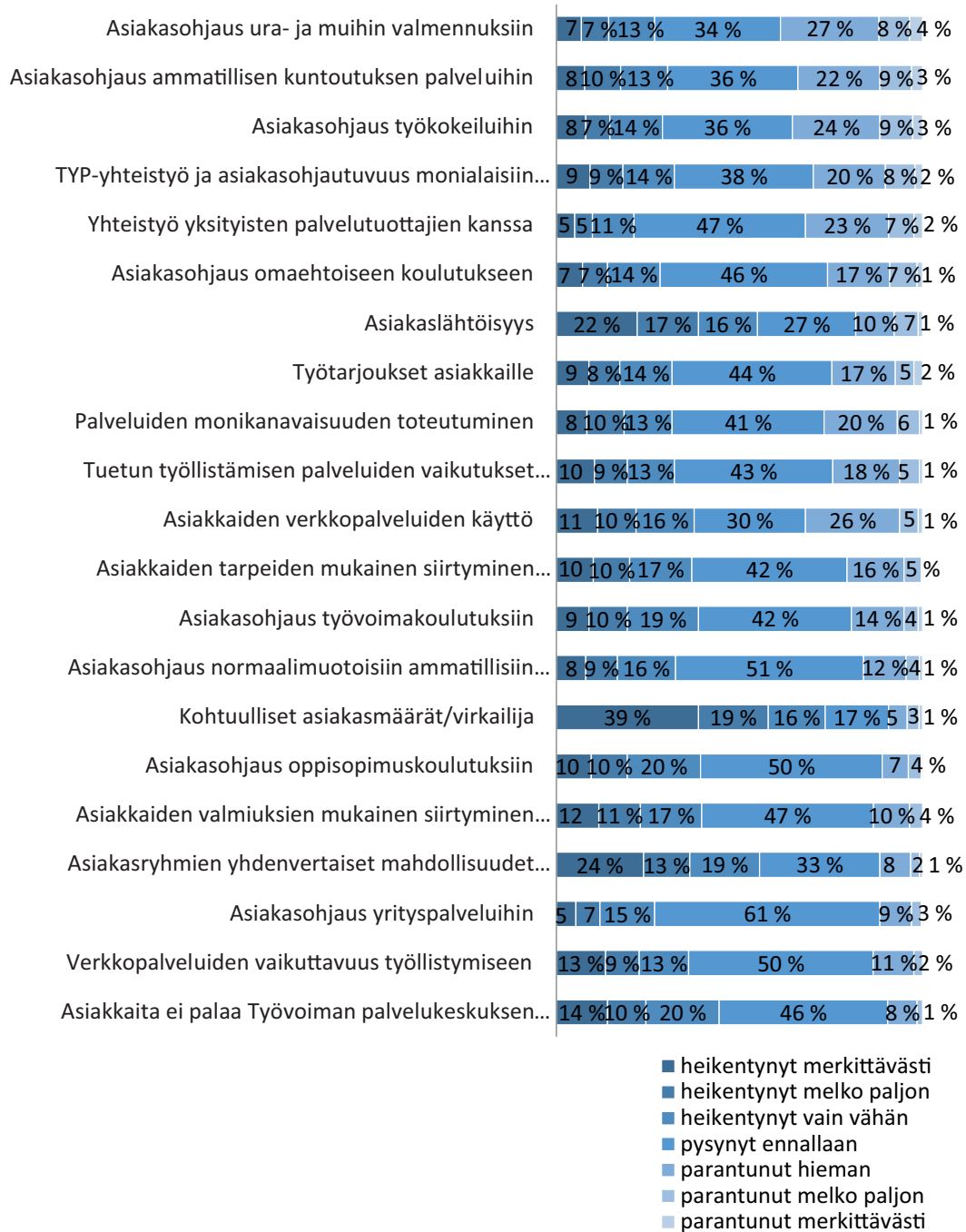
Vähiten myönteistä muutosta on tapahtunut TYPin asiakkaiden paluusta palvelulinjalle, verkkopalveluiden vaikutuksessa työllistymiseen sekä asiakkaiden ohjauksessa yrityspalveluihin. (Kuvio 5.4)

Kyselyn perusteella keskeistä tuetun työllistymisen palvelulinjalla on uusien ratkaisujen löytäminen sekä asiakaskunnan parempi määrittäminen yhdessä kumppaneiden kanssa.

Esim. kuntouttavaan työtoimintaan joutuu odottelemaan paikkaa. Aina ei löydy asiakkaan palvelutarvetta edistävää kuntouttavan työtoiminnan paikkaa. Ohjaukseen palvelujen aikana ei tahdo riittää aikaa, tuetun työllistymisen asiakkaat tarvitsisivat myös tuettuja kouluttautumismahdollisuuksia, paljon tukea oppimiselle

Tuetun työllistymisen linjalla käytetään asiakaskunnasta johtuen paljon palveluita, jotka eivät näy työhallinnossa aktiivipalveluina. Tällaisia ovat mm. terveyspalvelut ja eri projektien tarjoamat palvelut. Lisäksi meillä on asiakkaita, jotka eivät oikeasti hyödy työhallinnon palveluista, vaan ovat täällä hakijoina sosiaalitoimen pyynnöstä, saadakseen toimeentulotukea.

Meillä pyöritellään ihmisiä, jotka eivät tänne kuulu ja kukutetaan vähäisten virkailijoiden työaika. Lakien yhteensovittamista siis kaivattaisiin a. Haluttomuus aloittaa yritystoiminta, riskien pelko liian korkea. b) käyty jo niin paljon koulutuksia/kursseja ja niiden tulokset??? c) moniongelmaisten asiat ei edes TYP:n kautta selviä tarpeeksi. Näitä on säilöttävä TE-toimiston asiakkaina!”



Kuvio 5.4 Tuetussa työllistämässä tapahtuneet muutokset.

Vaikeimmin työllistyvien palvelumekanismit ovat olleet viime vuosina monien muutosten kohteena, joista uusi työvoimapalvelukeskus-toimintamalli ja työllisyyden kuntakokeilu ovat selkeimpiä esimerkkejä. Tuetun työllistämisen työpajan keskeinen havainto olikin, että viime vuodet ovat olleet nopeiden ja monensuuntaisten muutosten aikaa, josta johtuen toimijoiden (ja ehkä erityisesti kolmannen sektorin) on ollut vaikea asemoitua palvelujen kokonaisuuteen. Oman haasteensa yhteistyölle ja kumppanuudelle tällä alueella on asettanut TE-toimistoissa toteutettu palvelulinjauudistus ja siirtyminen yhä enemmän sähköisiin palveluihin, jotka ovat kääntäneet TE-toimistojen katseen ”sisälle päin”, pois kumppanuudesta ja yhteistyöstä, jota tendenssiä kumppanit ovat usein nimittäneet ”TE-toimistojen vetäytymiseksi”. Silti kuntien, kolmannen sektorin ja muiden TE-palveluiden kumppaneiden motivaatio rakentaa yhteistyötä TE-palveluiden kanssa on ilmeisen luja. Tuetun työllistämisen työpajan havainnot ja keskustelu-teemat voidaan koota seuraavasti (taulukko 5.3).

Taulukko 5.3 Tuettu työllistäminen -työpajan viestit.

Havainnot	Johtopäätöksiä
Toimintakenttä ollut nopeiden ja moninaisten muutosten kourissa -> lyhytjänteisyyden ja ailahtelevuuden kritiikkiä paljon.	Johdonmukaisen, mutta sensitiivisen, johtamisen tarve – vuoropuhelun voimistaminen?
3-sektorin vaikea asemoitua uusiin haasteisiin, vaikka sitä kohtaan paljon työllisyyden hoidon odotuksia.	3-sektorin aseman vahvistaminen/selkiyttäminen jatkossa? Miten?
Kumppaneilla vaikuttaa olevan aktiivisempi ote kuin TE:illä.	TE-palveluiden ”vetäytymistendenssi” ja siihen reagointi?
Kokonaisuuden hallinta jälleen uusien haasteiden edessä.	Verkostojohtamisen ja koordinaation uudelleen keksiminen jollakin uudella tavalla? Koordinaatio-osaamisen ja pysyvyyden turvaaminen?
Asiakaslähtöisyys ja asiakasprosessien hallinta huolena.	Miten kehittää kaikkien työnhakijoiden työmarkkinavalmiuksia?
TYP sinänsä oikea ratkaisu – odotukset sen kyvyllä ratkaista asioita ilmassa.	TE-toimiston kykyä kokonaisvoimavarojen kokojana vahvistettava vs. että kunnista kehitetään sellainen...?
TE-toimiston käsitys kumppanuudesta yhteiskehittämisen suuntaan?	Ks. edellä
Haaste löytää uusia yhteistyön muotoja?	Jokin uusi kokonaisvoimavarojen kehittämiskonsepti?

TE-palveluissa tehtävä perustyö

Tutkimustehtävän mukaisesti kussakin työpajassa tarkasteltiin edellisen hallituskauden linjauksia ja eri toimijoiden näkökulmia niiden toteutumiseen ja niissä ilmenneisiin haasteisiin. Työpajojen perusteella muodostui seuraava yleiskuva TE-palveluiden toimivuudesta suhteessa edellisen hallituskauden linjauksiin:

- Työvoimapolitiikan linjaukset saivat periaatetasolla positiiviset kommentit kaikissa teemoissa, mutta tilanteen muuttuminen, erityisesti työttömyyden kasvu, mutta myös työelämän murros on haastanut painotukset, resurssit ja toiminnan.
- Parhaiten on toteutunut yritysyhteistyö, jossa on ollut dynaamisin yhteiskehittäminen käynnissä -> miten saada samanlainen dynaamisuus kokonaisuuteen ja turvataan alkanut kehitys?
- Kumppanuus on saavuttanut kehitysasteen ’1.0’, mutta toiveita ja merkkejä on siirtymisestä kumppanuuteen ’2.0’ jossa olisi vielä enemmän yhteiskehittämistä, kokeilevuutta ja joustavuutta.
- Osaamisen alue vaikuttaa hajanaisimmalta, vaikka osaamisteema tulee kaikkialla esiin > miten saada tähän yhteiskehittämistä ja dynaamisuutta?

- Tuetun työllistämisen alueella on tapahtunut yhteistyön edistystä, mutta aktiivisen työvoimapolitiikan rahojen loppuminen, työttömyyden raju kasvu ja hidas eteneminen kuntauudistuksissa muodostavat olennaisen uhkatekijän alkaneelle kehitykselle.
- Työvoimapolitiikan edessä oleviin haasteisiin kaivataan koko toimintaa energisoivaa, sisäiset ja ulkoiset voimavarat yhdistävää ja yhteiskehittämiseen rohkaisevaa linjausta.

Työpajojen perusteella peruslinjaus TE-palveluiden painottamisesta yrityspalveluihin näyttää saaneen laajan tuen toimijoiden keskuudessa. Tällä alueella on myös edetty, toiminta ja uusien palveluiden innovointi on ollut varsin dynaamista. Haasteet liittyvät kumppanuuden edelleen kehittämiseen, ja osaamisen kehittämisen aseman ja ohjauksellisen työn vahvistamiseen, tuetun työllistämisen jatkamiseen kasvavan työttömyyden ja resurssiniukkuuden oloissa. Kaikkiaan kyse näyttää olevan tarpeesta vahvistaa kokonaisvoimavaraa vahvistavaa yhteiskehittämisen otetta. Toteutetut aluetyöpajat vahvistivat teematyöpajoissa syntyneitä johtopäätöksiä.

Kysely- ja haastatteluaineistossa kaikkien palvelulinjojen edustajien vastauksissa tulee esille tarve kirkastaa perustyötä eli työnvälitystä sekä kehittää palvelulinjoihin perustuvaa toimintamallia.

TE-toimistojen tulisi voida yhä enemmän keskittyä varsinaiseen ydintehtäväänsä, työnvälitykseen. Työnhakijoiden osaamisen laadukas dokumentointi tulisi varmistaa TE-toimistoissa. Osan TE-toimiston nykyisistä tehtävistä voisi siirtää kuntien ja kelan tehtäväksi. Lisäksi tulisi harkita vakavasti työttömyysetuuden korotusosasta luopumista, sillä se näyttää muodostavan merkittävän kannustinloukun suurelle osalle työnhakija-asiakkaista. Korotusosaan liittyy myös kestämättömän paljon turhaa TE-toimiston virkailijoita kuormittavaa teknistä näpertelyä, joka ei mitenkään tue varsinaisten ydintavoitteiden toteutumista. Moniportaisia hierarkioita tulee purkaa ja palauttaa virkailijoiden itseohjautuvuus, joka menetettiin monessa TE-toimistossa organisaatiouudistusten yhteydessä.

Mukavat työt (esim. työkokeilupaiikkojen etsiminen) nyt ulkoistettu, ja ikävät työt ovat jääneet meille (esim. muistilistojen plärääminen, yhteydenottopyyntöjen siirtely sähköisestä postilaatikosta toiseen ja selvityspyyntöjen kirjoittaminen). Ei ihme, etteivät työllistyneet asiakkaat näe TE-toimistolla olleen mitään roolia heidän työllistymisessään. Sähköiset palvelut eivät saa olla itsetarkoitus. Asiakkaan on saatava yhteys omaan virkailijaansa ja hänen on voitava halutessaan asioida myös henkilökohtaisesti. Tämäkin onnistui paremmin pienemmissä yksiköissä. Nykyisissä mammuttitoimistoissa sama asia tai yhteydenottopyyntö.

Työttömyysturvan hoitamiseen menee valtavasti aikaa, tämä aika voitaisiin käyttää työnvälitykseen entistä paremmin, kun turhista kyselyistä päästäisiin eroon.

Asiakkaiden palveluohjaukseen ja palvelutarpeen tunnistamiseen sekä kuntoutumiseen kohti työmarkkinoita yhdessä kunnan ja kelan kanssa. Kuntoutuspalveluiden jälkeen asiakas voi tarvittaessa kehittää osaamistaan ja siirtyä eteenpäin. Tämä edellyttää aikaa eli resursointia tuetun palvelun osalta pitäisi pystyä tekemään edes alussa henkilökohtainen arvio tilanteesta ja oikeat palvelut pitäisi olla käytössä.

”Resurssien vähäisyys on johtanut siihen, että henkilökohtainen asiakaspinta lähes poistunut. Arviot ja ohjaukset kirjeitse tai puhelimitse. Asiakasta ei tunneta eikä osata ohjata oikeisiin palveluihin.”

Kyselyssä ja haastatteluissa korostetaan valtakunnallisten prosessien edelleen kehittämistä ja resurssien varmistamista, sillä asiakasvaikuttavuutta ei synny ilman asiakkaiden kohtaamista.

Kuten edellä olevista palvelulinjakohtaisista arvioinneista tulee esille, vaikuttavan työn lähtökohtana pidetään asiakaslähtöisyyttä ja kohtuullisia asiakasmääriä. Henkilöstön määrän vähentäminen ja asiakasmäärien voimakas kasvu ovat aiheuttaneet vaikean tilanteen, jossa asiantuntijoilla on asiakkaana 600–1150 henkilöä ja osalla heidän lisäksi yritysasiakkaita. Asiakasmäärät ovat hyvin erilaiset verrattuna TYPin arvioituun noin 150 asiakkaaseen työntekijää kohden. TE-toimiston asiantuntijoista ammatinvalintapsykologeilla työmäärä ei ole kasvanut yhtä paljon kuin muilla asiantuntijoilla.

Jos perustyöksi määritellään puhtaasti työnhakijan työhön ohjaamiseen liittyvät tehtävät (pl. esim. kuntoutuksen rajapinnat), perustyönvälitystyöksi voisi aineistosta nostaa seuraavat: työnhakijoiden neuvonta työnhaussa, yrityksille sopivien työntekijöiden etsiminen/löytäminen, TE-palveluissa opastaminen, asiakkaille sopivien työ- ja koulutusvaihtoehtojen etsiminen, laadukkaiden ja osuvien työtarjousten tekeminen ja työn perässä liikkumiseen kannustaminen (ei velvoittaminen). Asiakkaat kaipaavat selkeää opastusta muun muassa työttömyysturvasta, työnhakijan velvollisuuksista ja oikeuksista sekä asioinnista TE-palveluissa.

Pitkään työttömänä olleille ja nuorille kaivataan lisäresurssia työnvälitystyössä. Vastauksissa toivotaan pitkään työttömänä olleiden ohjaavan koulutuksen palauttamista. Nuorten informointi ei myöskään saisi jäädä vastaajien mukaan pelkän verkkopalvelun varaan.

”Syntyy kohtuuttomia tilanteita, esim. hakija ollut kolme vuotta lukion jälkeen koko ajan määräaikaisissa töissä, mutta menettää työttömäksi jäätyään oikeuden työttömyysturvaan, koska ei ole ollut tietoinen koulutukseen hakuvollisuudesta” (koulussa ehkä yksi oppitunti aiheesta vuosia aiemmin ollut).

”Karenssi ei kannusta vaan syrjäyttää.”

Edelleen perustyöksi voidaan kyselyvastauksista poimia työnhakijoiden haastattelut, joiden avulla voidaan luoda hyvät työnhakuprofiilit yhdessä asiakkaan kanssa. Näiden pohjalta asiakas saa myös lisäpalvelut tarvittaessa sekä osuvimmat ja motivoivimmat työtarjoukset.

”Resurssien vähäisyys on johtanut siihen, että henkilökohtainen asiakaspinta lähes poistunut. Arviot ja ohjaukset kirjeitse tai puhelimitse. Asiakasta ei tunneta eikä osata ohjata oikeisiin palveluihin.”

”Pelkkien perustietojen perusteella työnvälittäminen on arpapeliä.”

Perustyötä on myös asiakkaan tukeminen erilaisissa siirtymävaiheissa, kuten työvoimakoulutuksen jälkeisessä ohjautumisessa seuraavaan vaiheeseen. Näin varmistetaan samalla käytetyn resurssin vaikuttavuus työllistymisen suuntaan. Lisäksi yrityskäynnit, työnantajayhteistyö, osaamisen kehittäminen tähän työhön, yritysten näkeminen asiakkaina työnhakija-asiakkaiden rinnalla ovat tärkeä osa työllistämistyötä.

Perustyöhön keskittymisen esteinä nähdään uudistamisten viemän työajan lisäksi myös muita seikkoja. TE-asiantuntijat kokevat, että heidän asiantuntemustaan työnvälitystyössä ei arvosteta. Työhön on tullut erilaisten ”listojen tsekkausta” ja ”täppien” tallentamista (”taipumatomaan ja vanhanaikaiseen järjestelmään”). Kuitenkin myös omaa osaamista halutaan lisätä esimerkiksi yritys yhteistyön paremmassa osaamisessa sekä halutaan lisää tietoa erilaista koulutusvaihtoehtoista ja ammasteista.

”Työtä tehdään vain tilastoja varten. Merkintöjä tehdään merkintöjenkin perään, sama asia kirjataan URAan jopa viisi kertaa. Tietojärjestelmät ajan tasalle, niin aikaa jää oikean työn tekemiseen.”

”..asiantuntijan tietoisuus erilaisista koulutusvaihtoehdoista ja ammasteista, ajan riittävyys ohjaustyöhön, palvelujen aikaiseen ohjaukseen ei millään riitä aikaa riittävästi, vaikea ennustaa mille aloille tarvitaan työvoimaa, nopeat muutokset työvoiman kysynnässä.”

Resurssien puute on TYVA-tutkimusaineistossa ilmenevä voimakkain väite. Valtion tuottavuusohjelman seurauksena esimerkiksi TE-toimistojen työntekijäresurssia on pienennetty neljänneksellä tai työvoimapolitiittisten palveluiden määrärahopolitiikka koetaan ”poukkoilevana”. Resurssit ovat puutteelliset suhteessa jatkuvasti lisääntyviin tarpeisiin nähden. Tarpeita luodaan kuitenkin lisää uusilla palvelulupauksilla. Rakenteelliset uudistukset eivät ratkaise tätä haastetta kuin vain osittain.

TE-toimistoissa on eroja työntekijäkohtaisissa henkilö- ja yritysasiakasmäärissä. Resurssien erilaisuus vaikuttaa mahdollisuuksiin toteuttaa työvoimapolitikkaa käytännön työn tasolla. Palvelulinjakohtaista siiloutumista voisi osaltaan vähentää vastuuhenkilömalli, jota toivotaan erityisesti nuorten ja maahanmuuttajien palveluun, joka jo osassa toimistoissa on palvelulinjakohtaisesti. Perustyöhön keskittymisen helpottamiseksi ehdotetaan myös TE-toimistoihin avustavia työntekijöitä. Asiantuntijat ja paikoin myös johtajat ovat tutkimusaineiston mukaan tehneet aiemmin vahtimestareiden ja toimistoavustajien tekemiä töitä, jotka vievät aikaa varsinaiselta työnvälitys- ja ohjaus- ja johtamistyöltä. Perustyön sujuvuuteen on vaikuttanut myös se, että asiantuntijat tekevät aiemmasta poiketen tiettyjä päätöksiä itse, jolloin tiedon välittymisessä ja uusien ohjeiden sisäistämisessä on tehtävien opettelusta aiheutuvaa hidastetta.

TE-toimisto on etenkin henkilöstön ja asiakkaiden joustavan palvelun näkökulmasta siiloutunut sisäisesti, palvelulinjoittain. Aineiston valossa TE-toimistouudistus on epäonnistunut tässä kohtaa. Epätasaisesti jakautuvat asiakastyöresurssit lisäävät siiloutumista. Asiakkaiden siirtyminen palvelutarpeidensa mukaisesti kohti työllistymistä jää toissijaiseksi tässä kohtaa. Kampittavatko monikanavaisuus ja palvelulinja-ajattelu toisiaan? Valtion tarkastusviraston tuloksellisuuskertomuksen 8/2015 sanavalinta viittaa samaan: ”Asiakkaalle määritetty palvelulinja määrää hyvin pitkälle myös ne palvelut, joita hänen on mahdollista saada.” (mt. 17).

Kyselyaineistosta henkilöstön antamia esimerkkejä:

”Palvellaan organisaatiota ei asiakasta/organisaatiomuutos kokonaisuudessaan rapautti asiakaslähtöisen asiakaspalvelun.”

”Palvellaan tietojärjestelmää ei asiakasta.”

”Palvelut eriytyneet liikaa.”

TE-toimistohaastatteluista (palvelulinjajohtajat)

”Haastava, uuden asiakkaan arvio joudutaan tekemään nopeasti, kun on kerran yhdelle palvelulinjalle koodattu, täytyy olla hyvin perusteltu, että voidaan muuttaa palvelulinjaa; saattaa mennä pitkänkin aikaa ennen kuin päästään varsinaisesti tietämään, mikä ihmisen varsinainen tilanne on.” (PL 3)

”Pääpiirteissään toimii mutta on myös paljon asiakkaita, joiden tilanne ei ole puhtaasti minkään palvelulinjan asiakkuuskriteerien mukainen. Työnvälityksen palvelulinjan asiakasmäärät ovat kasvaneet niin isoiksi, että henkilöiden tilannetta ei kyetä enää nykyisin alkukartoituksen jälkeen riittävästi selvittämään eikä arvioimaan myöhemmin asiakkaiden palvelutarpeita. Työnvälityksen palvelulinjalle kasaantuu asiakkaita, joista osa tarvitsisi henkilökohtaisempaa palvelua.” (PL 2)

”Jatkuvasti tulee tilanteita, joissa tarvitaan joustoja. Palvelulinjarakenne vähentää henkilöstön valmiutta joustaa ja työskennellä toisenkin palvelulinjan tehtävissä.” (PL 2)

TE-toimistoissa on ollut käynnissä vuodesta 2013 lähtien prosessi, jossa otetaan käyttöön laadunarviointimalli CAF. CAF on ollut käytössä ELY-keskuksissa vuodesta 2011 lähtien. CAF on kokonaisvaltainen laadunarviointi, jossa tarkastellaan sekä eri tulosalueita että organisaation toimintatapoja, joilla mahdollistetaan hyvien tulosten syntyminen. CAF-mallissa tehdään toimintatapojen arviointi seuraavilla osa-alueilla: johtajuus, strategia ja toiminnan suunnittelu, henkilöstö, kumppanuudet ja resurssit sekä prosessit. Tulosten arviointia tehdään asiakas- ja kansalaistuloksista, henkilöstötuloksista, yhteiskuntavastuutuloksista sekä keskeisistä suorituskykytuloksista.

TE-asiiantuntijat kokevat, että heidän asiantuntemustaan ”poljetaan”: listojen tsekkausta, ”täppien” tallentamista (taipumattomaan ja vanhanaikaiseen järjestelmään). Myös osaamisen lisäämiseen koetaan tarvetta. TE-palveluissa on ollut tavoitteena kehittää myös henkilöstön osaamista. TE-toimiston henkilöstöltä odotetaan vähenevien resurssien oloissa monipuolista osaamista. Työväilytyksen perustehtävän määrittelyn rinnalla pitää myös määritellä TE-toimiston henkilöstöltä edellytettävä ydinosaaminen ja huolehtia osaamisen täydentämisestä tarvittaessa. Työvoimapolitiittiset palvelut asiakkaille ovat sinänsä toimivia, laadukkaita ja hyviä. Asiantuntijoilla TE-toimistossa on vahva yksilöasiakaslähtöinen palveluasenne. Asiakkaita ja heille annettuja hyvinvointiyhteiskunnallisia palvelulupauksia sen sijaan on liikaa ja yksilön sekä yhteiskunnan vastuiden rajat ovat hämärtyneet.

Käytännössä irrottautuminen koulutuksiin on vaikeutunut asiakasmäärien kasvamisen myötä. Asiantuntijat kritisoivat myös koulutusten laatua, sillä etenkin pidemmän aikaa palveluissa olevat toivovat niihin syvällisempää tietoutta. TE-toimistoissa on käytetty osaamisen kehittämisessä omia tietoiskuja. Toiveina on saada valtakunnallisesti yhtenäisiä toimintatapoja tukevia videoita palveluista. Nykyisin alueella on tehty ohjeistuksiin liittyviä materiaaleja, joita olisi perustyön tekemisen sujuvoittamiseksi tarpeen tehdä ministeriötasolla. Työvoimapolitiikan toimeenpanoa ja siihen liittyviä uudistuksia voitaisiin tukea tiedottamalla niistä paremmin henkilöstölle etukäteen sekä kouluttamalla henkilöstöä muutoksiin ennen niiden toteuttamista. Jatkossa toivotaan enemmän TE-toimistojen ja aluehallinnon kuten ELY-keskuksen yhteistä osallistamista sekä ennakoivampaa koulutusta ennen uudistusten toimeenpanoa.

Asiantuntijan tietoisuus erilaisista koulutusvaihtoehdoista ja ammasteista, ajan riittävyys ohjaustyöhön, palvelujen aikaiseen ohjaukseen ei millään riitä aikaa riittävästi, vaikea ennustaa mille aloille tarvitaan työvoimaa, nopeat muutokset työvoiman kysynnässä.

Jokaiselle asiantuntijalle selkeä asiakasvastuu ja asiantuntijoita riittävästi työtä tekemään. Turvattava osaamisen kehittämisen mahdollisuus asiakkaille, mutta myös asiantuntijoille. Mikäli vaaditaan niin pitää olla myös asialliset välineet ja kehittymisen mahdollisuus omassa työssä.

TYPin toiminnan painopistettä on hyvä miettiä. Missä määrin se on työvoimapolitiikkaa, jolla turvataan työvoiman saatavuus? Tämä näkökulma nousee vahvaksi nykyisessä tilanteessa, jossa pitkäaikaistyöttömyyteen valuu yhä kasvava joukko korkeastikin koulutettuja henkilöitä. 300 päivän työttömyyden jälkeen TYPin palvelut ovat periaatteessa avoinna kaikille. Tämä työttömyyden kesto täyttyy hyvinkin nopeasti, kun työmarkkinat eivät vedä. Olisiko hyvä säilyttää entinen TYP-henki ja tarjota näitä palveluita vain ”erityisen tuen tarpeisiin”, jolloin TYPin painopiste pysyisi tai siirtyisi vieläkin vahvemmin sosiaalipolitiikkaan, terveystalouteen ja kuntapolitiikkaan? Kunta voisi kytkeä tämän työllistämiseen linkittyvän tehtävänsä halutessaan elinkeinopolitiikkaan. Näin on joissakin kunnissa jo alettu tehdä (esim. Helsinki).

Monikanavaiset palvelut

TE-palveluissa on haluttu kehittää sähköisiä työnvälityspalveluja, jotta työllistyminen nopeutuu ja työ- ja elinkeinotoimistojen henkilöstöresursseja vapautuu vaikeammin työllistyvien palveluihin. TE-palveluiden uudistuksessa on haluttu varmistaa työ- ja elinkeinotoimistojen toimintaedellytykset siten, että työnhakija- ja työnantaja-asiakkaiden mahdollisuudet saada henkilökohtaista ja kasvokkain toteuttavaa palvelua toimistoissa säilyvät. Tavoitteena on ollut varmistaa ammatinvalinnanohjauksen ja urapalveluiden saatavuus. TE-palveluita on haluttu kohdentaa eri asiakas- ja ammattiryhmien työnhakijoiden tarpeisiin sopiviksi. Tavoitteen täyttäminen on yhteydessä palvelurakennearviointiin siten, ettei tavoitteena ole pelkästään sähköisten, vaan asiakkaan tarpeiden kannalta tärkeä kaikkikanavaisten palveluiden kehittäminen.

Vuonna 2012 TE-palveluissa Työlinja ja Yritys-Suomi-puhelinpalvelut keskitettiin valtakunnalliseen Etelä-Savon ELYn erikoistumisyksikkönä toimivaan TE-asiakaspalvelukeskukseen. TE-asiakaspalvelukeskuksessa asiakkaita palvellaan puhelimen, verkon tai muiden sähköisten kanavien kautta. Vuodesta 1994 lähtien toimineesta Työlinjasta työnhakija- ja työnantaja-asiakkaat saavat tietoa ja neuvontaa työ- ja elinkeinotoimiston palveluista ja niiden käytöstä puhelimitse tai sähköpostilla. Työlinjalla tarjotaan palvelua suomeksi, ruotsiksi, englanniksi ja venäjäksi. Työnhakijoille, työnantajille ja viranomaisille tarkoitettuun Työlinjaan tulee noin 700 000-800 000 soittoa vuosittain. Palveluun kuuluvasta Yritys-Suomi-puhelinpalvelusta annetaan tietoa, ohjausta ja neuvontaa yritystoiminnan aloittamisesta ja julkisista yrityspalveluista.

TE-verkkopalveluiden kautta työnhakijat voivat käynnistää ja uusia työnhakunsa ja laatia CV-netin kautta ilmoituksen osaamisestaan ja työtoiveistaan työnantajille (matching-palvelua), hakea työvoimakoulutukseen ja täyttää työttömyysturvaa koskevia tietoja. TE-verkkopalveluissa avointen työpaikkojen ilmoittaminen on ollut mahdollista vuodesta 1992 lähtien, työnhakijaksi ilmoittautuminen vuodesta 2003 ja CV-netti vuodesta 2005. Työnhakijoiden tekemistä työnhaun aloituksista tehtiin vuonna 2014 keskimäärin 72 % verkon kautta, osuus vaihteli alueellisesti 61–84 %. Uusien asiakkaiden verkon kautta tekemien työnhaun aloitusten määrä on laskenut vuosien 2010–2014 välillä, mutta kaikista asiakkaista verkon käyttäminen työnhaun aloituksissa on kasvanut selvästi. Vuonna 2010 vain 27 % työnhaun aloituksista tehtiin verkon kautta, kun vuonna 2014 osuus oli jo 72 %. Yleisintä kaikki työnhakijat mukaan lukien työnhaun aloitusten tekeminen verkon kautta on ollut Pirkanmaalla ja Satakunnassa. Työvoimakoulutuksiin haettiin 85 % verkon kautta ja omia työttömyysturvatietoja päivitti keskimäärin 34 % verkon kautta. Työvoimakoulutuksiin haku verkon kautta on lisääntynyt tasaisesti vuodesta 2010 lähtien, jolloin 68 % koulutushauista tehtiin verkossa. Samoin sähköisesti saapuneiden työttömyysturvan selvitysten määrä on kasvanut selvästi vuoden 2010 osuudesta (15 %). CV-netin käyttö on edelleen vähäistä, sillä keskimäärin 11 % työnhakijoita on laatinut ilmoituksen sitä kautta (vaihteluväli 4-22 %). CV-netin käyttö on kuitenkin lisääntynyt selvästi vuodesta 2010, jolloin vain 2 % työnhakijoista julkaisi CV:n. (TE-verkkopalvelujen alueellinen tilannekatsaus 2014; TE-verkkopalveluiden käytön kehittyminen 2010–2014.)

Verkkopalveluiden kautta työnantajat voivat ilmoittaa avoimista työpaikoista ja hakea palkkatukea. Aloittava yrittäjä voi tehdä starttirahahakemuksen verkon kautta. Verkon kautta tuli keskimäärin 84 % työnantajien ilmoittamista avoimista työpaikoista. Työpaikkojen ilmoittaminen verkon kautta on lisääntynyt tasaisesti vuosina 2010–2014, sillä vuonna 2010 67 % työpaikoista ilmoitettiin verkon kautta. Starttirahapäätöksistä 45 % oli laadittu hakemus verkon kautta. Työpaikkojen ilmoittaminen netin kautta on yleisintä Uudellamaalla, Pirkanmaalla ja Hämeessä. Sähköisestä hakemusta tehtyjen palkkatukipäätösten osuus on kasvanut vuoden 2014 neljästä prosentista vuoden 2014 34 prosenttiin. (TE-verkkopalvelujen alueellinen tilannekatsaus 2014; TE-verkkopalveluiden käytön kehittyminen 2010–2014.)

Julkisista yrityspalveluista tiedotetaan yhteisen Yritys-Suomi -brändin alla. Tavoitteena on, että yritykset ja yrityksen perustajat saavat julkisia yrityspalveluita tasapuolisesti ja yhtäläisin

perustein koko maassa mahdollisimman vaivattomasti ja saman toimintamallin pohjalta. Tavoite on ollut tunnistaa niitä prosessien kohtia, joissa uudet työkalut voisivat ratkoa monen tyyppisten asiakkaiden tarpeita ja joissa on riittävästi volyymiä. Lisäksi tavoitteena on ollut mahdollistaa monen palvelun yhteen sovittaminen ja asiakaspalvelun toteutuminen niin, että siinä voidaan hyödyntää kaikkien kanavien parhaat mahdollisuudet. Kasvokkain tapahtuvan henkilökohtaisen palvelun ja puhelinpalvelun ohella Yritys-Suomi-verkkopalvelu on keskeinen palvelukanava. Järjestelmässä on mm. yli 1000 erilaista yrityksille tarjottavaa palvelua ja 3000 erilaista lupaa ja ilmoitusta. Verkkopalvelun kaikki palvelut ja palvelukuvaukset on asiasanoitettu siten, että hakukoneet voivat hyödyntää niitä. Oma YritysSuomi-palvelussa asiakas saa antamiensa profiilintietojen perusteella välittömästi tarjolle ne palvelut, jotka järjestelmä arvioi yritykselle parhaiten sopiviksi.

Monikanavaisissa palveluissa on yhtäältä tarjottava asiakkaalle joustavasti käyttökelpoisia ja tarpeisiin vastaavia palvelukanavia ja palveluita. Toisaalta vaikuttaa siltä, että unohdetaan, ettei monikanavaisuutta ole ehkä tarkoitus tarjota ja kustantaa ”yhdeltä luukulta”. Työttömyys leimaa vahvasti työnhakijaa. Ilmaisipalvelu ja työttömien työtarjoukset eivät kohota työnhakijan arvostusta työnantajan silmissä. Millä ratkaisuihin voidaan kohottaa palveluiden kautta työnhakijoiden osaamisimagoa? TYVA-aineistossa on kertomuksia, joissa työnantajalle tarjotaan parhaat mahdolliset koulutetut ja osaavat hakijat, mutta työnantaja ei hyväksy heistä ketään. Millä tavalla sinänsä laadukkaiden ja toimivien julkisten palveluiden arvostusta voidaan nostaa?

Monikanavaiset työvoimapalvelut käsittävät nykyään sisällöltään hyvin monenlaisia palveluita, joista kannattaneet tehdä ”inventari”. Mitkä ovat työllistämisen kannalta olennaisia ja missä tarvitaan TE-palveluihin lisää osaamista.

TYVA-aineistosta voi poimia tähän ”inventariin” esimerkiksi:

- osaamisen tunnistaminen työnhaun eri vaiheissa, mutta etenkin alkukartoituksessa
- koulutustarpeiden tunnistaminen
- työvoimapolitiittisten koulutusvaihtoehtojen tarjoaminen (kartoituksen perusteella)
- muihin koulutusvaihtoehtoihin ohjaaminen
- osatyökykyisyyden tunnistaminen mahdollisimman varhaisessa vaiheessa työnhakua
- ammatillisen kuntoutuksen tarpeiden tunnistaminen
- ohjaaminen tarpeiden mukaisesti terveys- ja sosiaalipalveluihin
- ohjaaminen oikeaan palveluun erilaisissa eläkeasioissa
- ohjaus saamaan palvelua oikealta TE-toimiston palvelulinjalta
- ohjaaminen käyttämään verkkopalveluita (TE-toimiston)
- asiakaslähtöinen vuorovaikutuskohtaamisen hallinta, asiakasta arvostavan haastattelun/keskustelun osaaminen
- työnhaun taitojen tunnistaminen
- työnhakuun opastaminen tarpeiden mukaisesti
- työnvälitys työpaikkoihin: kohtaanto - oikea tekijä oikeaan työhön
- muita tehtäviä löytyy aineistosta lukuisia (mm. verkkopalvelu-uudistuksen tuottamat lisätehtävät, oman osaamisen kehittäminen)

Tutkimuksen havaintojen perusteella työnantajille tarkoitettujen verkkopalvelujen toimivat paremmin kuin työnhakija-asiakkaille suunnatut. Haastattelujen mukaan sähköiset palvelut eivät ole vähentäneet tarvetta henkilöstölle, sillä käytettävä tekniikka ei ole riittävän automatisoitu. Myöskään käyntiasiointiin tottuneet asiakkaat eivät ole heti oppineet käyttämään verkkopalvelua, joka ei riittävästi toimi yhteyskatkosten vuoksi haja-asutusseuduilla. Toisaalta haja-asutusseuduilla Pohjois- ja Itä-Suomessa videoneuvotteluyhteydet on otettu hyvin vastaan. Erityisiä haasteita on kyselyn ja haastatteluiden mukaan se, että verkkopalveluissa TE-toimiston asiantuntijat toimivat tiedon tallentajina, sillä prosessit kulkevat palvelun kehittymättömyyden takia

virkailejavarminnituksen kautta käsityönä eikä automaation kautta. Sähköiset ja verkkopalvelut eivät toimi vielä riittävän vuorovaikutteisesti, on liikaa muistilistavientejä ja muuta lisätyötä aiheuttavaa.

Monikanavaisessa palvelussa ei ole automatiikkaa, joka huomioisi sen, että asiakas soittaa useaan kertaan. Koordinoimattomassa monikanavaisessa palvelussa asiakas voi soittaa 10 kertaa TE-toimistoon ja olla yhteydessä verkon kautta eikä prosessi silti välttämättä toimi. TE-toimiston asiantuntijan aika menee asiakkaalle takaisin soittoihin. Asiakkaan lähettäessä sähköpostia aikaa voi mennä jopa seitsemän päivää ennen tiedon välittymistä asiantuntijalle, jolloin viestin lähettänyt asiakas on jo mahdollisesti ehtinyt hoitaa asian muita kanavia pitkin. Asiakkaan vastuu olla yhteydessä TE-toimistoon on vähentynyt, sillä automatiikka uusii työnhaun. Tämä on aiheuttanut lieveilmiöitä kuten aidon työnhaun vähenemistä.

Kaikkien osalta voi todeta, että sähköisiä palveluita tulisi kyetä kehittämään paljon nykyistä nopeammin ja ketterämmin, vaikkapa alueellisin pilotein jollei valtakunnallisesti. Henkilö(ja miksei työnantaja-)asiakkaalta tulisi sähköisen asiakkaaksi kirjautumisen yhteydessä kerätä huomattavasti nykyistä enemmän tietoa jolloin turhahko työ toimistoissa vähenisi n. 30–50 % (turhat yhteydenotot puolin ja toisin) ja työnvälittäminen helpottuisi.

Verkkoasioinnin kehittäminen joustavampaan suuntaan, jotta asiakkailta olisi aidosti mahdollisuus hoitaa asioitaan verkon kautta. Samoin tiedonsiirron mahdollistaminen Kelan/työttömyyskassojen kanssa, jotta tiedot esim. yksittäisistä työpäivistä (joita ei tarvitse ilmoittaa erikseen TE-toimistoon) siirtyisivät automaattisesti myös TE-palveluiden tietojärjestelmään -> työttömyydet lyhenisivät ja tilastot olisivat ajan tasalla. Nyt monet esim. pätkätöitä tekevät ovat työttömän statuksella (ja monesti vielä pitkäaikaistyöttömän) meidän tietojärjestelmässämme, koska lyhyitä työkaksoja ei tarvitse erikseen ilmoittaa.

TE-hallinnon puhelinpalvelussa tuhlataan henkilöresurssia suhteessa vaikuttavuuteen. Asiakkaita pompotetaan soittamaan TE-toimistoon, kun ei osata vastata alueellisiin palveluihin liittyviin kysymyksiin; luetaan samaa nettisivustoa asiakkaan kanssa ja ihmetellään asiakkaan kanssa samoja asioita. Lopulta asiakas ohjataan soittamaan paikalliseen palveluun. Tätä on yrityssuomi-, työlinjapuhelinpalvelu. Jossain työnhaun Jobitissa on asiakkaana marginaalinen määrä osallistujia ja palvelua on tuottamassa iso määrä virkailijoita. Mikähän on tuottavuus ja vaikuttavuudesta ei kukaan tiedä mitään? Näitä pitäisi jonkun tutkia tarkemmin.

TE-palveluiden toteuttajien näkökulmasta URA-järjestelmää tulee kehittää, jotta se voisi toimia aidosti työnvälitystä tukevana palveluna.

”Työtä tehdään vain tilastoja varten. Merkintöjä tehdään merkintöjenkin perään, sama asia kirjataan URAan jopa viisi kertaa. Tietojärjestelmät ajan tasalle, niin aikaa jää oikean työn tekemiseen.”

URA-järjestelmä on työnvälityksen este. Jotta TE-toimisto voi tehdä tässä ajassa ja tulevaisuudessa tehokasta ja mielekästä rekrytoivaa työtä, ehdolleasetteluja ja yksittäisiin avoimiin tehtäviin soveltuvien hakijoiden hakuja, on työhön käytettävän järjestelmän oltava täysin erilainen.

Kasvokkaista palvelua on liian vähän sitä tarvitseville. TE-palveluissa ei pystytä kontaktoimaan asiakasta alkuvaiheessa. Haastateltavat toivat esille erityisen huolen aiheina nuoret ja maahanmuuttajat, joista useimmat tarvitsisivat henkilökohtaisen kontaktin. Nuoriin on pyritty panostamaan järjestämällä heille infoja toisin kuin aikuisasiakkaille, jotka ovat usein paperipostin varassa.

Yhden luukun matalan kynnyksen palveluita tarvitaan, jotta pirstaleinen palvelujärjestelmä näyttäytyisi asiakkaille selkeämpänä. Palveluvalikoima alkaa olla laaja, moniammatillinen, monialainen ja monikanavainen. Julkiset palvelut eivät kuitenkaan voi muodostaa kaupan tapaista palveluvalikoimaa. Ensinnäkään siitä syystä, että ”kauppiaan” liikevaihto ei kasva palveluiden käytön suhteessa, vaan pelkät kustannukset kasvavat. ”Liikevaihto” kasvaa kokonaisvoimavarojen näkökulmasta silloin, kun työlliset tekevät työtä julkisten palveluiden käytön sijaan.

Hyvää on nykyisessä tilanteessa se, että konkreettisia ratkaisuja etsitään yhteistyössä muiden politiikkalohkojen kanssa ja meneillään oleva haastava muutostarve on tiedostettu. Kansainvälisen vertailututkimuksen mukaan Suomen julkisen työvoimapolitiikan käytössä olevat palvelut ovat hyviä ja kehittämistyö on käynnissä koko ajan. Puhelinpalveluissa on lisätty valtakunnallisen palvelun resursseja ja kehitystyötä tehdään videoyhteyksien kautta tehtävien ohjauskeskusteluiden käymiseksi.

5.2.3 Asiakkuudet ja kumppanuudet

Asiakslähtöisyys ja heterogeeniset asiakkuudet

Asiakslähtöisyyden toteutumisen tavoite nousee monissa poliittisten toimenpiteiden vaikutusten arvioinneissa keskeiseksi tuloksellisuustekijäksi toimijoiden yhteistyön tiivistämisen rinnalle. (Tonttila 2015). Tonttilan (mt.) raportissa lähdetään jo purkamaan asiakslähtöisyyden käsitettä, mikä on välttämätöntä eri toimijoiden yhteisen näkemyksen saavuttamiseksi siitä, mitä asiakslähtöisyydellä toisiinsa linkittyvissä palvelutoteutimissa ja palveluiden hankinnoissa tarkoitetaan. Aitoa asiakslähtöisyyttä haetaan korostamalla

- asiakkaan omaa palveluymmärrystä ja odotuksia palveluita kohtaan
- asiakkaan osallistumista lähtökohtaisesti aktiivisena subjektina palvelutapahtumaan
- asiakkaan osallistumista palveluiden kehittämiseen
- viranomaisten, palvelutuottajien ja kumppaneiden asiakas- ja ihmiskäsitystä ja asiakkaaseen liittyvän tiedon hyödyntämistä asiakkaan hyväksi
- organisaation kulttuurin, arvojen ja asenteiden sekä johtamisen (asiakkuuksien johtaminen) mahdollistama asiakslähtöisyys. Tämä on tärkeä esim. silloin, kun neuvotellaan monialaisista yhteispalveluista (Tonttila 2015, 34–37)

Asiakslähtöisyydellä haetaan pohjimmiltaan sitä, että palvelut olisivat mahdollisimman hyvin kohdennettuja ja vaikutuksiltaan tehokkaita. Aidolla asiakslähtöisyydellä haetaan palvelutapahtuman sujuvuutta sekä työntekijän että asiakkaan näkökulmasta, lyhyttä kestoa tavoitteen saavuttamisessa sekä mahdollisimman pieniä kustannuksia.

Asiakslähtöisyyden toteuttamisessa taloudellisesti tehokkaasti on kuitenkin paradokseja, kun verrataan julkisin varoin tuotettuja palveluita markkinaehtoisin palveluihin. Hyvinvointiyhteiskuntaa luotaessa on myös samalla luotu palvelutarpeita, kuten ns. yksityisillä markkinoilla. Eettisesti asiakslähtöisyys tarkoittaa, että asiakkaalle annetaan palvelu, joka hänelle on luvattu. Asiakkaalle annetaan palvelulupauksia, jotka ovat subjektiivisia ja henkilökohtaisia. Yhteiskunnan kokonaisvoimavarojen näkökulmasta tämä ei ole kestävää toimintaa, ellei samanaikaisesti auteta kansalaisia ymmärtämään julkisiin palveluihin liittyvä oma vastuu palveluiden vaikutusten aikaansaamisesta. Kyse ei ole aktivoimisesta eikä motivoimisesta, vaan konkreettisesta kansalaistietoisuuden lisäämisestä ja kansantalouden lainalaisuuksista. Uudenlaista asiakasymmärrystä on luotu esimerkiksi osatyökykyisyyden määrittelyjen avulla, jossa painotetaan jäljellä olevaa työkykyä sekä tuetaan asiakasta tämän työkyvyn mukaiseen tulevaisuuden rakentamiseen (ks. esim. Nevala ym. 2015). Tällöin palveluilla ei tueta ongelmia, vaan mahdollisuuksia.

TE-toimistojen asiakslähtöinen työnvälitystehtävä muodostuu palveluista, jossa työ ja sen tekijä saadaan kohtaamaan. Asiakslähtöisenä palveluna tämä edellyttää, että on ajantasainen työmarkkinakartta sekä työvälineet työnvälitykseen. Missä uutta työtä syntyy menetetyn tilalle?

Miten neuvotellaan työnhakijoita tukevasti pienten, keskisuurten ja suurten yritysten kanssa? Tähän tarvitaan lisää osaamista ja mahdollisesti uusia toimintakäytäntöjä. TE-toimiston henkilöstöltä odotetaan monipuolista osaamista. Työnvälityksen perustehtävän määrittelyn rinnalla pitää myös määritellä TE-toimiston henkilöstöltä edellytettävä ydinosaaminen ja huolehtia osaamisen täydentämisestä tarvittaessa. Työvoimapolitiittiset palvelut asiakkaille sinänsä ovat toimivia, laadukkaita ja hyviä. Asiantuntijoilla TE-toimistossa on vahva yksilöasiakaslähtöinen palveluasenne. Asiakkaita ja heille annettuja hyvinvointiyhteiskunnallisia palvelulupauksia sen sijaan on liikaa ja yksilön sekä yhteiskunnan vastuiden rajat ovat hämärtyneet.

Rita Asplund ja Pertti Koistinen (2014, 9) kysyvät: ”Onko työmarkkinoilla tilaa erilaisuudelle ja toimivatko poliittiset ohjelmat tilanteessa, jossa työmarkkinat ovat jatkuvien rakenteellisten muutosten alla ja työvoimalta odotetaan kilpailukykyä, tehokkuutta ja kykyä sopeutua muutoksiin?” Tehokkaaksi osoittautuneet politiikkaohjelmat, kuten työvoimapolitiittinen koulutus, voivat ehtyä, jos työmarkkinoilla tapahtuu olennaisia muutoksia, esim. virtaama työttömyyteen kasvaa tai paikkakunnalle muuttaa työnhakijoita, jotka ohittavat entiset työnhakijat työkokemuksellaan, koulutuksellaan tai työlle asetettujen vaatimusten osalta. Samanaikaiset ammatillisen koulutuksen muutokset (omaehtoinen koulutus, uudet koulutusalat jne.) tai työttömyysturvan muutokset voivat vaikuttaa siihen, että aikaisemmat työnhakijoiden ryhmät joutuvat entistä tiukemmin työpaikkakilpailun eteen. (Asplund & Koistinen 2014, 14.) Tämä maisema on todellisuutta työmarkkinoilla.

Asplund ja Koistinen (2014) toteavat, että työmarkkinoiden erityisryhmät – osatyökykyiset, pitkään työttömänä olleet, maahanmuuttajat ja nuoret – ovat heterogeenisiä ryhmiä. Tämä heterogeenisuus on otettu huomioon TE-toimistojen palvelulinjauudistuksessa siten, että palveluita ei tarjota erityisryhmittäin vaan tavoitteena on, että asiakkaat ohjataan palveluihin palvelutarpeiden mukaisesti. Ajatuksena on ollut, että vältetään turhien palveluiden (ks. esim. Laukkanen 2013, 17) tarjoamista ja näin tehostetaan toimintaa. Tavoitteena on ollut selkeyttää ja yksinkertaistaa palveluita ja samalla vahvistaa yrityspalveluita. TYVA-aineiston perusteella tämä ei ole kuitenkaan toteutunut työnhakija-asiakkaiden näkökulmasta.

Työttömyyteen on totuttu kytkemään erilaisia uhkakuvia. Työttömyyden, sairastavuuden ja sosiaalisten ongelmien toisiinsa kytkeminen on vahvaa. Työvoima- ja sosiaalipolitiikan rajanvetoja ja hämärtyneiden rajojen problematiikkaa pohditaan etenkin pitkään työttömänä olleiden kohdalla (esim. Arnkil, Spangar ja Jokinen 2012a). Arnkil (ym. 23) toteavat artikkelissaan, että yksilölliset ratkaisut, joiden syntymiseen asiakas itse voi vaikuttaa, on tie todellisen vaikuttavuuden saavuttamiseen. Osaako palveluyhteiskunta kohdata asiakkaansa asiakkaana, joka ei ole ongelma, vaan jolla mahdollisesti olevaan ongelmaan etsitään yhdessä taloudellisesti ja toiminnallisesti järkevää ratkaisua? Arjen palvelutilanteessa asiakkaan kohtelu kumppanuuden ja asiakkaan vahvuuksien näkökulmasta saattaa virittää toisenlaisen keskustelun vaikkapa työllistymissuunnitelman tekemisessä kuin esimerkiksi ongelmanäkökulma.

Edellä olevista TE-toimiston kyselytuloksista kertovissa osuuksissa on tullut esille, kuinka asiakastyötä tekevät asiantuntijat pitävät asiakaslähtöisyyttä ja kohtuullisia asiakasmääriä työn vaikuttavuuden kannalta tärkeimpinä elementteinä. Näissä asioissa ei ole kuitenkaan tapahtunut myönteistä kehitystä menneen hallituskauden aikana, vaan tilanne on koettu päinvastaiseksi. Henkilöstön näkökulmasta kuilu työn asiakaslähtöisyyttä koskevien tavoitteiden ja toteutuksen välillä on suuri.

Tutkimuksessa toteutettujen asiakasraatihaastatteluiden mukaan TE-toimiston palveluissa on erityisen hyvää erityisosaavat asiantuntijat kuten ammatinvalinnan, kuntoutuksen ja koulutusneuvonnan ammattilaiset, jotka tarjoavat asiakkaan huomioivaa neuvontaa. Asiakkaat ovat kokeneet hyväksi myös TE-toimiston tarjoamat palvelut ja tapahtumat sekä verkko- ja puhelinasioinnin tavalla, jonka on yhdistetty henkilökohtaisiin tapaamisiin. Asiakkaiden palautteessa tulevat esille kehittämisen tarpeina verkkopalveluiden helppokäyttöisyyden parantaminen, asiakkaan tilanteen ja tarpeiden parempi määrittäminen sekä verkkopalvelun yhdistäminen asiantuntijan tapaamiseen.

Työnhakijoiden ja työnantajien välisiä yhteyksiä voitaisiin parantaa tukemalla enemmän työnhakija-asiakkaiden aktiivisuutta, lisäämällä työnantajakontaktien määrää ja laatua sekä käyttämällä hyväksi havaittuja työnantajakontaktien paikkoja kuten rekrytapahtumia ja ”somea”.

Asiakasraadit ovat työnhakijoiden mukaan hyvä tapa lisätä asiakkaiden kuulemista palveluiden kehittämiseksi. Asiakasraateja voitaisiin hyödyntää entistä laajemmin palveluiden kehittämisessä. Asiakasraateja voitaisiin kehittää järjestämällä niitä säännöllisesti, profiloimalla niiden sisältöä ja osallistujakuntaa paremmin sekä otettaisiin käsiteltäväksi asioita, jotka voidaan toimeenpanna TE-toimiston tasolla. Asiakkaiden ja TE-toimiston välistä vuorovaikutusta voitaisiin lisätä asiakasraatien lisäksi myös lakimuutoksilla ja byrokratian parantamisella, tarjoamalla henkilökohtaista palvelua ja tukemalla asiakkaita positiivisessa hengessä sekä tarjoamalla asiakkaille paremmin heidän tarpeisiinsa sopivia palveluita ja osallistamalla asiakkaat palveluiden kehittäjiksi.

Tuettu työllistyminen, asiakaslähtöisten siirtymien lisääminen/mahdollistuminen

Antavatko työvoimapolitiittiset ratkaisut riittävästi joustoja asiakkaiden heterogeenisuuden huomioon ottamiseksi, jotta asiakaslähtöisyys toteutuu? Missä palveluiden rajapintakohdissa heterogeenisuudella on erityistä merkitystä työllistymisen näkökulmasta?

Asiakaslähtöisyys on hyvä periaate yksilöasiakkaiden ja perheiden osallistuvan ja osaamisen tunnistamiseen perustuvan työllistymisen ja hyvinvoinnin näkökulmasta, mutta yhteiskunnan kokonaisvoimavarojen näkökulmasta riittämätön. **Työvoimapolitiittiset palvelut** asiakkaille sinänsä ovat toimivia, laadukkaita ja hyviä. Asiantuntijoilla TE-toimistossa on vahva yksilöasiakaslähtöinen palveluasenne. Asiakkaita ja heille annettuja hyvinvointiyhteiskunnallisia palvelulupauksia sen sijaan on liikaa suhteessa mahdollisiin käytettävissä oleviin julkisiin resursseihin. Yksilön sekä yhteiskunnan vastuiden rajat ovat hämärtyneet. Subjektiiiviset palvelutarpeet muodostavat kasvavan kysyntähaasteen. Samoin on hämärtyneet osittain se, että samojen vastuiden siirtäminen toiseen julkiseen organisaatioon ei ratkaise dilemmaa julkisten palveluiden ongelmallisesta kustannusrakenteesta subjektiivisiin ja yhä laajeneviin palvelutarpeisiin nähden. Asiakaslähtöisessä työvoimapolitiikassa pitää erottaa kansalaisuus, kuntalaisuus ja asiakkuudet, jotka kytkeytyvät toisiinsa, mutta tuottavat työvoimapolitiikan vaikutuksia eri toiminnan tasoilla. Kokonaisvoimavarojen näkökulmassa työvoimapolitiikan kokonaisuudessa kansalainen (ja väestö) on oikea tarkastelukulma. Asiakkuuksien ja tarpeiden määrittely on olennaista. Näiden määritelmien mukainen työllistämistyö tapahtuu lähellä ihmistä ja tapahtuu selkeimmin TE-toimistoissa ja monialaisessa yhteispalvelussa yhteistyössä lähikumppaneiden kanssa (kunta, työnantajat).

Mitkä ryhmät ovat TE-palveluiden ”omia” ja mitkä ”rajapinta-asiakkaita” eli ns. yhteisiä asiakkaita? TYPin ja tuetun työllistymisen palvelulinjojen asiakkaat ovat usein samanaikaisesti kunnan sosiaali- ja/tai terveyspalveluita käyttäviä, kuntouttavan työtoiminnan asiakkaita, kunnassa palkkatukityössä olevia, jotka ovat palvelukierteessä tai vaarassa joutua kierteeseen. Myös TYPistä palautuu jonkin verran asiakkaita tuetun työllistymisen linjalle tilanteissa, joissa ratkaisua ei ole löytynyt.

”Toivoisin todella, että jo viime lamasta alkaen työttömänä olleet, moniongelmaiset asiakkaat saisivat vaikka kansalaispalkan, koska eläkkeelle pääseminen on hankalaa. Toivoisin todella sitä, että joku päättäjä tulisi katsomaan keiden kanssa ”kolmosen” työntekijät tekevät töitä. He ovat jääneet junasta jo 90-luvun alussa ja kunniallisinta, mitä heille voisi tarjota on kansalaispalkka, eikä sitä että me muka työllistetään ja he muka hakevat töitä. Minusta tämä on todella alentavaa meidän asiakkaillemme. Eli, toivoisin, että me autamme heitä, jotka meidän ammattitaitoamme tarvitsevat (työnvälitys, osaamisen kehittäminen, tuettu työllistyminen) ja ne jotka tarvitsevat sosiaali- ja terveystoimen ohjausta saavat sen palvelun mikä heille kuuluu. Eli, selkeät roolijaot eri toimijoiden kanssa, eikä meillä aleta leikkimään lääkäriä ja sosiaalityöntekijää.” (TE-toimisto asiantuntija, kysely)

TYP/tuetun työllistymisen palvelulinja/kuntouttava työtoiminta: Asiakaslähtöisyyttä korostavilla muutoksilla halutaan korostaa sitä, että esimerkiksi aktivointisuunnitelmaan sisältyvien palveluiden tulee vastata asiakkaan palvelutarpeeseen. Jotta asiakkaan palvelutarve voidaan arvioida, on arviointi tehtävä työ- ja elinkeinotoimiston, kunnan sosiaalihuollon ja asiakkaan yhteistyönä. Asiakkaan työ- ja toimintakyvyn arvioimisessa voidaan hyödyntää julkisiin työvoimapalveluihin sisältyviä työkyvyn tutkimuksia ja arviointeja sekä kunnan terveydenhuollon palveluja. Miten käytännössä toteutuu: Mikä muuttuu aiempaan nähden ja miten yhteisarviointi toteutetaan asiakkaiden näkökulmasta paremmin? Henkilöt, joille aktivointisuunnitelmia tehdään, ovat tavanomaisesti olleet jo pitkään palveluiden piirissä. Tämä tarkoittaa samalla, että työllistymisen ja julkisten työvoimapalveluiden mahdollisuuksia on selvitetty ja niitä on kokeiltu. Rinnalla on voinut olla myös sosiaali- ja terveystarpeita ja Kelan kuntoutusta.

Puutteita esiintyy seuraavissa: a) työkyvyn arvioinnit (kuntien perusterveydenhuollon tehtävä; miten asiakas motivoituu menemään arvioon ja mitä arviosta seuraa, miten arviointi kytkeytyy työelämään johtavaksi palveluksi? b) laaja-alaisiin palveluihin (kuten kuntoutuksen palvelut) ohjaamisen osaaminen ja resurssit TE-palveluissa sekä toisaalta työelämäkytköksen sivuun jääminen sosiaali- ja terveystarpeissa, c) mitkä asiat vaikuttavat työelämään liittyviin valintoihin ja miten asiakkaita voidaan palveluissa vieläkin paremmin kannustaa ja tukea ideomaan omaa työtulevaisuuttaan, tunnistamaan omaa osaamistaan? d) monitoimijaisen ja pirstaleisen järjestelmän aiheuttamat katkokset ja ajallinen kesto (byrokratia), joka saattaa vaikeuttaa työnantajan ja työttömän sitoutumista työvoimapalveluissa rakennettuihin polkuihin.

Kinkkiset haasteet ovat edessä esimerkiksi silloin, kun kuntouttavan työtoiminnan ”pullonkauloja” on saatu purettua ja yhä useampi kuntouttavaa työtoimintaa tarvitseva pääsee askelen eteenpäin kohti työelämävalmiutta. Vaikutuksena näkyy kuntouttavan työtoiminnan lisääntymisen: Millä mittareilla vaikutuksia eri ryhmille on tulevaisuudessa mielekästä mitata? Miten mahdollistuu pitkän tähtäimen ylisektorinen ja -organisatorinen seuranta?

Miten palveluratkaisuissa tuetaan siirtymiä kuntouttavasta työtoiminnasta, työkokeilusta, palkkatukityöstä koulutukseen tai työhön? Miten palkkatuen ehdot tukevat siirtymiä? Miten kuntouttavan työtoiminnan ehdot tukevat siirtymiä? Muutoksiin liittyy paljon kysymyksiä, joihin vastaamiseen tarvitaan lisää kokonaisvaltaista, mutta myös konkreettista selvitystyötä. Menneisyyttä tärkeämpi suunta on tässä hetkessä ja tulevaisuuden ennakoinnissa.

Miten muut siirtymät (koulutuksesta työhön, työstä koulutukseen, kotihoivatyöstä työmarkkinoille) tapahtuvat? Näissä kysymyksissä yhdistyvät työnantajien tarpeet ja käsitykset työttömistä työnhakijoista ja näihin vaikuttaminen sekä vaikea työmarkkinatilanteen ennustettavuus esim. koulutusohjelmia suunniteltaessa. Työn ja koulutuksen kytköksestä on puhuttu todella pitkään esimerkiksi ammattikorkeakoulujen perustamisen yhteydessä 1990-luvun alusta alkaen. Mitä uusia mahdollisuuksia luovaa on tässä ajassa?

Kumppanuudesta

Julkisten työvoimapalveluiden järjestämisvastuu on valtiolla, mutta erityisesti pitkään työttömänä olleiden työllistymisen edistämiseksi on kuntien vastuuta lisätty passiivisen työttömyysturvan rahoitusvastuuta lisäämällä. Työttömien palveluita on kehitetty verkostomaisella yhteistyöllä ja tavoitteena on verkostomainen palvelutuotanto (mm. Tonttila 2015, Santamäki-Vuori 2014). Kunnan ja valtion yhteistyössä tämä on tarkoittanut konkreettisesti muun muassa kunnan vastuulle kuuluvan kuntouttavan työtoiminnan (Laki kuntouttavasta työtoiminnasta 2001) yhteisestä palveluun ohjauksesta TE-toimiston, kunnan ja asiakkaan kanssa (aktivointisuunnitelma) sekä yhteispalvelukokeiluja (v. 2002), joiden pohjalta rakennettiin työvoiman palvelukusverkosto, jonka valtakunnallistaminen (monialainen yhteispalvelu) on käynnistynyt vuoden 2015 alusta.

Työllisyyden hoitoon sen sijaan kuuluu julkisten työvoimapalveluiden lisäksi eri tahojen järjestämisvastuulla olevia palveluita ja avustuksia. Kunnan työllisyydenhoitoon kuuluvat mm.

kuntouttava työtoiminta, työttömien terveystarkastukset, eri kunnissa eri tavoin ja laajuudella omaehtoisesti tuottamat työllisyyspalvelut (esim. työpajat). Kelan ammatillisen kuntoutuksen palvelut ovat osa kokonaisuutta. Myös valtion ja kuntien yritys- ja elinkeinopalvelut ovat työllisyyden hoitoa. (Ks. esim. Santamäki-Vuori 2014, 10.) Työvoimapolitiikan vastuut ja työnjako jakautuvat valtion ja kunnan kesken toiminnallisesti (järjestämis- ja tuottamisvastuut) sekä taloudellisesti esim. työttömyysturvan rahoitus. Raportissa (mt., 11) todetaan, että ”k[K]unta toimii TE-toimiston kumppanina tarjoten mm. työkokeilupaiikkoja ja palkkatuetta työtä.” Kumppanuus toteutuu myös siinä, että kunnat järjestävät lakisääteisten tehtävien lisäksi työllistymistä edistäviä palveluja pitkäaikaistyöttömille ja muille työttömille (esim. nuorten työpajat). Monet kunnat myöntävät työllistävälle järjestöille ns. kuntalisää, mikä lisää järjestöjen taloudellisia mahdollisuuksia tarjota työmahdollisuuksia palkkatuella.

Kumppanuus korostuu yhteistyötä kuvaavana seikkana ja kumppanuusyhteistyön systemaattisuutta ja tavoitteellisuutta halutaan vahvistaa.

Mitä kumppanuudella tarkoitetaan ja mitä työllisyyttä edistäviä näkökulmia se voi avata valtio–kunta-rajapinnoilla ja kinkkisten/kompleksisten ongelmien ”ratkaisijana”?

Tonttila (2015, 86) ”Kumppanuusyhteistyön systemaattisuutta ja tavoitteellisuutta tulee vahvistaa. Laaditaan heikossa työmarkkina-asemassa olevien asiakkaiden palvelujen vaikuttavuuden parantamiseksi kumppanuusstrategia, jossa määritellään keskeiset kumppanuudet, työnjako sekä roolit ja toimintatavat palveluiden järjestämisessä ja tuottamisessa. Tehdään keskeisten kumppanien kanssa konkreettiset yhteistyösopimukset, joissa sovitaan yhteistyökäytännöt ja yhteistyön kehittämistä koskevat kehittämiskohteet. Asetetaan kehittämistyölle konkreettiset tavoitteet sekä sovitaan seurannasta ja arvioinnista. Levitetään toimivia yhteistyökäytäntöjä alueiden välillä.”

Kumppanuus on yksi kinkkisten ongelmien hallinnan väline tilanteessa, jossa on yhä paremmin alettu ymmärtää, että yhteiskunnallisten instituutioiden välinen vallitseva työnjako ei enää toimi palvelujärjestelmän perustana. Työnjaon, kuten kunnan ja valtion välisen työnjaon, tehtävänä on selkiyttää ja jakaa tehtäviä eri osapuolille. Työnjako on myös välttämätön kaaoksen välttämiseksi, mutta asiakkaiden tarpeiden moninaistuessa ja palvelujärjestelmän laajentuessa liian tiukat rajanvedot organisaatioiden välillä saattavat myös estää palvelua. Huonoimmassa tapauksessa rajanvetoristiriidat, toistensa suhteen joustamattomat säädökset ja erilaiset käsitykset asioiden riittävän hyvästä hoidosta, johtavat kustannusten kasvuun ja resurssien käyttöön muuhun kuin on alun perin tarkoitettu (esim. hyvä, vaikuttava asiakaspalvelu).

Kumppanuus syntyy kun määritellään yhteiset päämäärät ja niihin johtavat mahdollisimman konkreettiset tavoitteet ja sovitaan toimintatavat, joihin myös sitoudutaan. Kumppanuus myös edellyttää luottamuksellisuutta ja osapuolten keskinäistä kunnioitusta. Kumppanuudella viitataan tasavertaiseen neuvotteluun, ei niinkään valta-asetelmiin.

Kumppanuus on dialogista neuvottelevuutta painottava toimintatapa ja tasavertaisuutta painottava asenne, mutta tiettyä tehtävää palvelevana kumppanuussuhteena kumppanuuden toteutuminen edellyttää sopimusta ja sopimuksellisuuden organisoimista ja johtamisen periaatteiden selkiyttämistä (soveltaen esim. Arnkil, Spangar & Jokinen 2012b; Vartiainen, Ollila, Raisio & Lindell 2013). Tämä puolestaan on tarpeen siksi, että toimitaan ”ei kenenkään maalla” – rajapinnoilla, joissa kinkkisten ongelmien ristiriidat ilmenevät. Nämä kohdat ovat myös olennaisia mahdollisten ratkaisujen paikkoja, joissa osapuolten omien säädösten, toimintatapojen ja linjausten välille neuvotellaan kompromissiratkaisuja (ks. Mertala 2011).

Kumppanuudella pyritään myönteisiin yhteisvaikutuksiin palvelurajapinnoilla (synergia-etuihin). Vuorovaikutuksellisen ja verkostoituneen kumppanuuskulttuurin sanoituksilla (esim. erilaiset politiikka- ja kehittämisohjelmat) pyritään aikaansaamaan uudenlaista yhteistyödiskursia, joka lähentää toimijoita sidosryhmäyhteistyötä tiiviimmin yhteiskehittämiseen ja neuvotteluihin, joissa tietoisesti käydään kauppaa kaikkia koskevien niukentuvien resurssien jakamisesta

tai sellaisten sopimusten aikaan saamisesta, jossa aiemmin tiukat organisaatorajat liudentuvat. Kuitenkin tehtävä- ja vastuujaot säilyvät. Kumppanuuden toteutuessa rajat joustavat paremmin ja yhteiset asiakkaat pääsevät joustavammin liikkumaan palveluista toiseen. Yhteisten asiakkaiden näkökulma tarkoittaa kumppanuudessa aitoa asiakaslähtöisyyttä esimerkiksi siten, että resurssineuvottelut käydään asiakkaiden palvelutarpeiden lähtökohdista eikä organisaatioiden välisestä vastuiden puolittamisesta. Tällainen kumppanuusmahdollisuus näyttäisi avautuvan monialaisen työvoiman palvelukeskuksen kehittämisessä.

Kun tavoitteena on kumppanuus,

- sovitaan toiminnan ehtoja ristiriitakohdissa
- haetaan yhteisiä konkreettisia toimintatapoja
 - palveluiden sujuvuuden parantamiseksi yhteisen tavoitteen alla (kansalaisen ja kuntalaisen työllistyminen)
 - resurssien säästämiseksi
- etsitään ja opetellaan yhteistä kieltä yhteistyölle, joka on välttämätöntä esimerkiksi yhteisten asiakkaiden palveluiden järjestämiselle laadukkaasti, vaikuttavasti (riittävän tehokkaasti), taloudellisesti
- pidetään huolta, että toiminnan erilaiset viitekehykset (organisaatiot sääntöineen ja toimintakulttuureineen) tulevat huomioon otetuiksi, mutta keskiössä on näiden erilaisia perustehtäviä suorittavien organisaatioiden viitekehysten joustavuus yhteisen asiakkaan hyväksi ja yhteiskunnan kokonaisvoimavarat huomioon ottavasti.

Kunnan ja valtion välisen kumppanuuden edistäminen työllistämässä edellyttää:

- lainsäädännön tarkastelua kumppanuutta mahdollistavasta näkökulmasta
- tietosuojakysymysten ja tiedonvaihdon tarkastelua yhteisasiakkuuden näkökulmasta ja asiakkaan tarvitseman palvelun näkökulmasta
- taloudellisten resurssien joustavan käytön mahdollistamista määritellyissä kohdissa
- rohkeutta antaa tilaa uudensalaisille toimintakulttuureille, esimerkiksi kokeilevuudelle, myös julkiseen toimintaan (esimerkiksi normien purun kautta).

Kumppanuudessa korostuvat yhteistyö, yhteinen päämäärä, aktiivinen osallisuus, asiakaslähtöisyys, verkostomaisuus sekä yhteisiä tavoitteita palveleva toiminta (ks. Törmä 2008). Nykyisin kumppanuudesta ei irroteta kustannustehokkuutta, palveluprosessien ja asetettujen tavoitteiden toiminnallisia ja taloudellisia vaikutuksia, vaikuttavuuden ja tehokkuuden mittaamista. Nämä ovat tärkeä osa yhteistä päämäärää yhteiskunnallisten resurssien niukkuuden tilanteessa. Kilpailu katsotaan tarpeelliseksi, mutta ei kumppaneiden välillä. Työllistämässä kumppanuussuhteen muodostaisivat tällöin kunta ja TE-toimisto, mutta näiden suhde palvelutuottajiin olisi puolestaan sidosryhmäyhteistyötä. Yrittäjinä toimivat palvelutuottajat puolestaan kilpailevat keskenään. Kilpailuttaminen, palveluhankinnat ja hankintasäädöstö (lait ja organisaatioiden sisäiset normit) olisivat kunnan ja valtion kumppanuussuhteesta sopimisen osa. Kunnan ja TE-toimiston yhteisille asiakkailleen tuottamat palvelut eivät siis kilpailisi keskenään vaan muodostaisivat kansalaisille ja kuntalaisille joustavan palveluverkoston, josta on sovittu kumppanuussopimuksella.

Työvoimapolitiikan palvelurakennetta koskevassa arvioinnissa korostuvat kumppanuusrajapintojen hallinnan näkökulmasta seuraavat tavoitteet:

- Yhteistyön ja integroinnin tarve, kumppanuusnäkökulman strateginen vahvistaminen
- Työnjakojen selkiyttäminen (etuuskien maksaminen, valvontatehtävä/palvelutehtävät)
- Asiakaskeskeisyyteen panostaminen (mm. monikanavaisuus)
- Palvelurakenteen ohjaus (erilaisia skenaarioita)

Kumppanuuksien toimivuus TE-toimistojen näkökulmasta

TE-palveluiden edustajille suunnatun kyselyn perusteella TE-toimiston johtajat pitävät yrityskumppanuuksissa tärkeimpänä osaavan työvoiman hankintaa (2,9 asteikolla 1–3) työpaikan ja työnhakijan nopeaa yhteensovittamista (2,8) sekä palveluiden hankintaa työllistymisen näkökulmasta (2,7). Parhaiten yrityskumppanuuksissa toimivat yritysten henkilöstön vähentämistilanteisiin liittyvät palvelut, yrityskumppanuuksien ja yhteistyön edistäminen osaavan työvoiman hankinnassa sekä yrityskumppanuussuhteiden jatkuva ylläpitäminen.

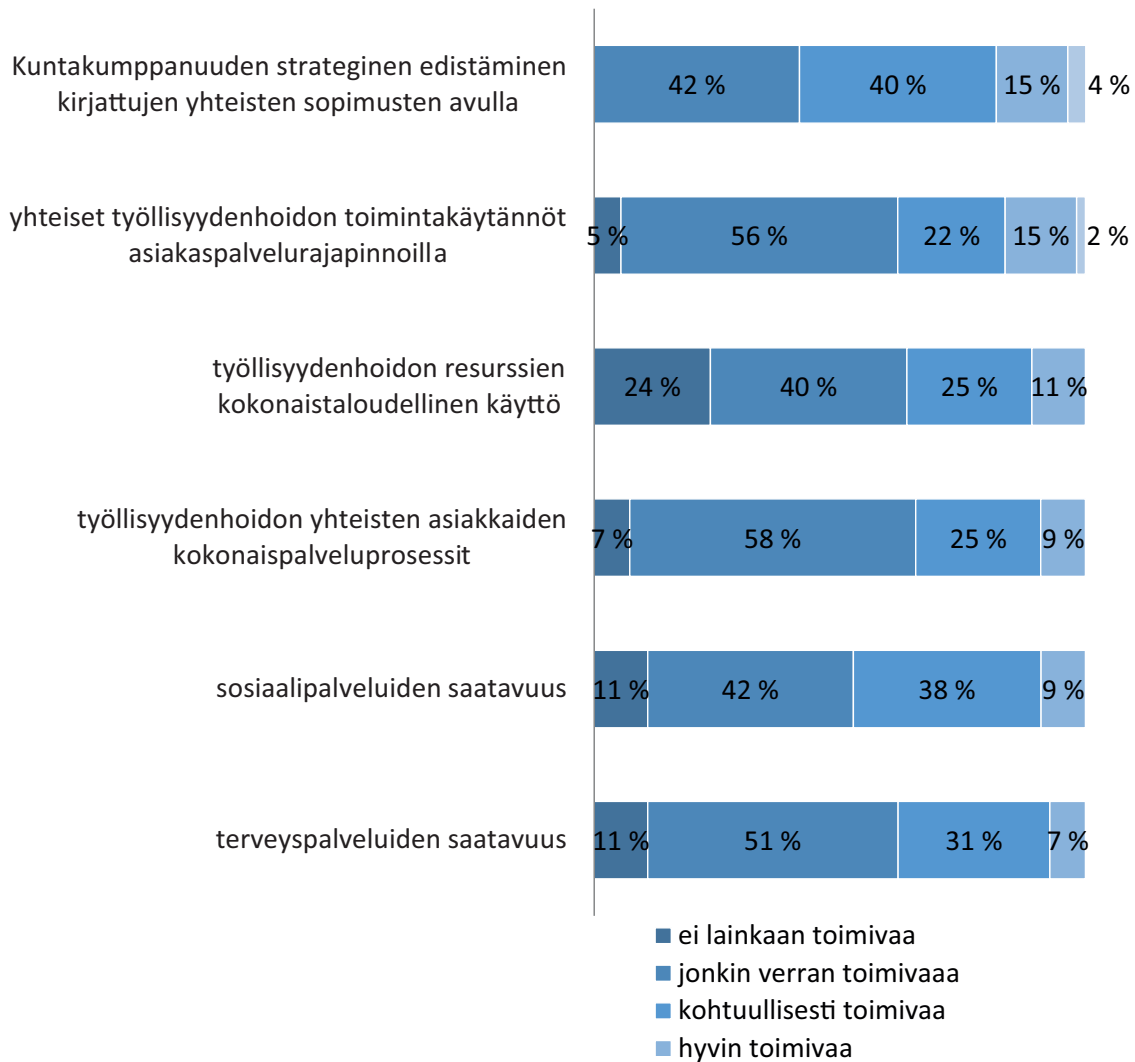
Yrityskumppanuuksissa koetaan parhaiten toimivaksi yritysten henkilöstön vähentämistilanteisiin liittyvät palvelut sekä rekrytointipalvelut eli yrityskumppanuuksien ja yhteistyön edistäminen osaavan työvoiman hankinnassa. Heikommin toimivaa yrityskumppanuuksissa on ollut alueellisen liikkuvuuden edistäminen. (Kuvio 5.5) Haastatteluiden mukaan TE-toimistossa on laadittu kumppanuussopimuksia henkilöstöpalveluyrityskumppanuuksien tiivistämiseksi. Työnantajayhteistyön tehostamiseksi on lisätty yhteistyötä yrittäjäjärjestöjen kanssa.



Kuvio 5.5 Yrityskumppanuuksien toimivuus

Kuntakumppanuuksissa TE-toimiston johtajat pitävät tärkeimpinä yhteisiä työllisyysenhoidon toimintakäytäntöjä asiakaspalvelurajapinnoilla (2,8 asteikolla 1–3), työllisyysenhoidon yhteisten asiakkaiden kokonaispalveluprosesseja (2,8) ja työllisyysenhoidon resurssien kokonaistaloudellista käyttöä (2,7). Parhaiten toimivia ovat kuntakumppanuuksissa niiden strateginen edistäminen kirjattujen yhteisten sopimusten avulla sekä yhteiset työllisyysenhoidon toimintakäytännöt

asiakaspalvelurajapinnoilla. Heikoimmin toimivaksi arvioidaan tämänhetkinen työllisyydenhoidon resurssien kokonaistaloudellinen käyttö, jonka toteutumisen suhteen on siten suurin kuilu asian tärkeyden ja toimivuuden suhteen. (Kuvio 5.6)



Kuvio 5.6 Kuntakumppanuuksien toimivuus

TE-toimiston johtajilta tiedusteltiin kumppanuuksista myös yhteistyön toteuttamistapojen ja asiakaslähtöisyyden näkökulmasta. Tärkeimmäksi yhteistyötahoksi vastaajat nimeivät yritykset ja kunnat sekä oppilaitokset sekä kumppanuuden luonteen että asiakaslähtöisyyden toteuttamisen kannalta. Eniten muutosta on tapahtunut Kansaneläkelaitoksen kanssa tehtävässä yhteistyössä sekä kumppanuuden toteuttamistapojen ja yhteisen asiakkaiden tarpeita koskevan käsityksen muodostumisen näkökulmasta. Kuntia pidetään tärkeimpänä yhteistyötahona yhteisen ymmärryksen aikaansaamisessa työllisyydenhoidon kokonaisuuden rahoittamisessa ja muussa resursoinnissa sekä monialaisten yhteispalvelujen vaikutusten aikaansaamisessa. Kuntien lisäksi yritykset ovat tärkeä yhteistyötaho, kun tavoitteena on win-win-ratkaisujen löytäminen työllisyydenhoidossa. Yhteistyössä on tapahtunut eniten muutosta kuntien kanssa työllisyydenhoidon kokonaisuutta koskevan yhteisen ymmärryksen syntymisen. Kuntien lisäksi yhteistyö Kansaneläkelaitoksen on lisääntynyt monialaisten yhteispalveluiden ja kaikkia osapuolia tyydyttävien työllisyydenhoidon ratkaisujen löytämisessä. (Taulukko 5.4)

Taulukko 5.4 Yhteiset käsitykset kumppanuuksista.

	heiken- tynyt merkit- tävästi	heiken- tynyt melko paljon	heiken- tynyt vain vähän	pysynyt ennallaan	paran- tunut hieman	paran- tunut melko paljon	paran- tunut merkit- tävästi
	Yhteinen käsitys kumppanuuksien luonteesta ja yhteistyön konkreettisista toteuttamistavoista seuraavien tahojen kanssa						
Yritykset	0 %	4 %	11 %	25 %	38 %	15 %	7 %
Oppilaitokset	0 %	2 %	7 %	31 %	41 %	19 %	0 %
Kunnat	0 %	4 %	7 %	25 %	42 %	18 %	4 %
Kansaneläkelaitos	2 %	0 %	2 %	40 %	25 %	27 %	4 %
Järjestöt, yhdistykset ja säätiöt	0 %	4 %	13 %	38 %	34 %	11 %	0 %
	Yhteinen käsitys asiakaslähtöisyyden toteuttamisen tavasta ja asiakkaiden tarpeista seuraavien tahojen kanssa						
Yritykset	0 %	2 %	9 %	33 %	36 %	13 %	7 %
Oppilaitokset	0 %	2 %	7 %	38 %	33 %	16 %	4 %
Kunnat	0 %	2 %	13 %	31 %	35 %	16 %	4 %
Kansaneläkelaitos	2 %	2 %	2 %	44 %	22 %	24 %	4 %
Järjestöt, yhdistykset ja säätiöt	0 %	2 %	9 %	47 %	27 %	15 %	0 %
	Yhteinen ymmärrys työllisyydenhoidon kokonaisuuden rahoituksesta ja muusta resursoinnista seuraavien tahojen kanssa						
Yritykset	2 %	9 %	7 %	62 %	11 %	7 %	2 %
Oppilaitokset	0 %	2 %	11 %	62 %	20 %	4 %	2 %
Kunnat	2 %	11 %	13 %	35 %	25 %	11 %	4 %
Kansaneläkelaitos	2 %	2 %	2 %	60 %	25 %	9 %	0 %
Järjestöt, yhdistykset ja säätiöt	2 %	11 %	7 %	51 %	22 %	5 %	2 %
	Yhteinen ymmärrys monialaisten yhteispalveluiden vaikutuksista seuraavien tahojen kanssa						
Yritykset	2 %	2 %	15 %	75 %	4 %	4 %	0 %
Oppilaitokset	2 %	0 %	7 %	73 %	15 %	4 %	0 %
Kunnat	0 %	4 %	7 %	25 %	44 %	16 %	4 %
Kansaneläkelaitos	2 %	0 %	2 %	51 %	27 %	16 %	2 %
Järjestöt, yhdistykset ja säätiöt	0 %	2 %	7 %	56 %	29 %	5 %	0 %
	Mahdollisuus saavuttaa kaikkia työllisyydenhoidon osapuolia tyydyttäviä ratkaisuja (win-win) seuraavien tahojen kanssa						
Yritykset	2 %	2 %	7 %	51 %	24 %	9 %	5 %
Oppilaitokset	0 %	0 %	11 %	44 %	31 %	9 %	5 %
Kunnat	0 %	5 %	18 %	25 %	31 %	15 %	5 %
Kansaneläkelaitos	2 %	0 %	5 %	47 %	24 %	16 %	5 %
Järjestöt, yhdistykset ja säätiöt	0 %	7 %	9 %	40 %	29 %	13 %	2 %

TE-toimistojen johtajat arvioivat osaamisen kehittämisessä tärkeimmäksi työvoimakoulutuksiin liittyvän yhteistyön oppilaitosten kanssa, joka arvioidaan myös parhaiten toimivaksi yhteistyömuodoksi. (Taulukko 5.5)

Haastatteluiden perusteella osaamisen kehittämisen palvelulinjan yhteistyö kouluttaja-palveluntuottajien kanssa on tiivistä.

Taulukko 5.5 Yhteistyö osaamista kehittävien toimijoiden kanssa.

	ei lainkaan toimivaa	jonkin verran toimivaa	kohtuullisesti toimivaa	hyvin toimivaa	täydellisen toimivaa
Yhteistyö ammatillisten oppilaitosten kanssa tutkintoon johtavissa koulutuksissa	5 %	22 %	58 %	9 %	5 %
Yhteistyö oppilaitosten kanssa työvoimakoulutuksissa	2 %	16 %	35 %	38 %	9 %
Yhteistyö työhönvalmennusta ja muita työmarkkinasiirtymien tukipalveluita tarjoavien tahojen kanssa (mm. työpajat ja yksityiset valmennusyritykset)	5 %	15 %	45 %	31 %	4 %

Tuetun työllistämisen näkökulmasta TE-toimiston johtajat pitävät tärkeimpänä kunnan yleistä roolia työllistämässä sekä kuntotuttavaan työtoiminnan roolia työhön kuntoutumisessa. Eniten myönteistä kehitystä on tapahtunut palkkatuen roolissa yrityksiin työllistymisen välivaiheena sekä kunnan roolissa työllistämässä. (Taulukko 5.6)

Taulukko 5.6 Yhteistyö kuntouttavien toimijoiden kanssa

	heikentynyt merkittävästi	heikentynyt melko paljon	heikentynyt vain vähän	pysynyt ennallaan	parantunut hieman	parantunut melko paljon	parantunut merkittävästi
Kunnan rooli työllistämässä	2 %	7 %	13 %	24 %	38 %	13 %	4 %
Kuntouttavan työtoiminnan rooli työhön kuntoutumisessa ja työllistymisessä	5 %	11 %	16 %	16 %	38 %	9 %	4 %
Kuntouttava työtoiminta välivaiheena osaamisen kehittämisen palveluihin siirtymisessä	5 %	11 %	4 %	36 %	38 %	5 %	0 %
Kuntouttava työtoiminta välivaiheena työnvälitys- ja yrityspalveluihin siirtymisessä	13 %	13 %	7 %	47 %	16 %	4 %	0 %
Ammatillisen kuntoutuksen rooli työhön kuntoutumisessa ja työllistymisessä	0 %	11 %	13 %	45 %	24 %	7 %	0 %
Palkkatukityön rooli yrityksiin työllistymisen välivaiheena	4 %	7 %	15 %	24 %	29 %	16 %	5 %

Haastattelu- ja työpaja-aineisto kertovat, että kunta- ja TE-toimistoyhteistyössä on paikallista eroavuutta saman TE-toimistonkin alueella. Toiset kunnat panostavat omiin työllisyydenhoidon palveluihin, kun osassa jo panostus lakisääteisiin palveluihin kuten kuntouttavan työtoiminnan järjestämiseen voi olla vähäistä. TE-palvelu-uudistus vaikutti myös kuntayhteistyöhön, mutta yhteistyön notkahdusvaiheen jälkeen se on tiivistynyt uudelleen.

TE-toimistojen johtajien näkemysten mukaan työllisyydenhoidossa tarvitaan kokonaisuuden tarkastelua siten, että siinä huomioidaan kunnan, TYPin ja TE-toimiston toiminnot ja työnjaot. TE-toimistojen näkökulmasta kuntien roolia työhön kuntoutuksessa ja sosiaalisessa kuntoutuksessa tulisi vahvistaa sekä lisätä asiakkaiden ohjautumista ammatilliseen kuntoutukseen varhaisemmassa vaiheessa. Työnjakoa tulisi selkiyttää myös TE-toimistojen ja ELY-keskusten välillä.

Kuntien rooli selkeäksi, pois samoista toimista TE-hallinnon kanssa ja painopiste sosiaali- ja terveyspalveluihin sekä vaikeimmin työllistyvien palveluun. Pois aktivointisuunnitelmat, jossa istuu monta asiantuntijaa. Selkeä jako, että kuntien palvelujen vastuulla oleville asiakkaille suunnitelmat laatii kunta ja TE-toimiston asiakkaille TE-toimisto. Nykyinen malli resurssihukkaa, eikä siihen pystytä. Moniammatillista tukea tarvitsevista vastuu kunnille. Palaa- vat Te-palveluihin vasta, kun kykenevät. Näin säilyy myös yhteistyön henki kuntien ja TE- hallinnon välillä. TE-hallinnossa työnvälitys- ja yrityspalvelut keskiöön. Mukaan yksityiset palveluntuottajat ja uudet toimintamallit. Yritysyhteistyö osana YritysSuomi ja Team Finland yhteistyötä. Osaamisen kehittämisen palvelut resursoitava nykyistä paremmin. TEM pois häärräämästä substanssiasioista. Laki kuntoon, on selvää, kun väki kentällä vähenee, tulee myös tehtäviä vähentää. Sähköiset palvelut 2000 luvulle. Ostetaan asiantuntemus sielläkin ulkoa.

Kuntien ja TE-toimiston (TE-hallinnon) työnjaosta

Kunnilla on lainsäädäntöön perustuva itsehallinto, mutta myös lainsäädäntöihin perustuvia tehtäviä ja veloitteita, joiden hoitaminen edellyttää vuoropuhelua yhteiskunnan muiden insti- tuutioiden kanssa. Perustehtävänä on huolehtia kuntalaisten arjen elämisen, hyvinvoinnin ja perusturvallisuuden edellytyksistä peruspalveluita järjestämällä. Valtio osallistuu tähän mm. lainsäädännöllä ja valtionosuuksilla demokraattisen poliittisen järjestelmän mukaisesti asioista neuvotellen ja päättäen. Kuntien tehtävät ovat laaja-alaiset. Niihin kuuluvat ainakin sosiaali- ja terveyspalvelut, opetus- ja sivistys, ympäristö ja tekninen infrastruktuuri. Työllistämisen tehtävä on myös yksi kunnan perustoiminnoista, vaikka sitä ei sellaisenaan kuntien tehtävänä vielä mainitakaan (kuntalaki). Kunnista on muodostunut yhteiskunnan perusrakenne, jota työvoima- poliittikkaa toimeenpanevat ELY-keskukset ja TE-toimistot eivät samalla tavalla ole. Niillä ei ole kansalaisista ja kuntalaisista huolehtimisen velvoitetta vaan työllistämisen edistämisen tehtävä, mikä sinänsä on tärkeä, mutta kapea-alainen verrattuna kuntien tehtäviin.

Valtio–kunta-suhteesta ja kumppanuudesta puhutaan, mutta yleisdiskurssi ei erottele niitä eri toiminnan tasoja, joissa valtio-kuntasuhde toteutuu. Poliittinen valtakunnan tason päätöksen- teko sekä toimeenpanon poliittinen ja ministeriötason ohjaus eivät tapahdu samassa työarjessa kuin vaikkapa kuntien poliittinen päätöksenteko ja viimeksi mainitun neuvottelu TE-toimistojen kanssa vaikkapa palkkatukien myöntämisestä kunnan työllistämiseen. Nämä ovat toisiinsa vahvasti kytköksissä, mutta käytännöissä irtaantuvat toisistaan. Ohjausprosesseja leimaa siilou- tunut ja työnjakoa lineaarisesti noudatteleva jatkumo valtakunnan tasolta paikalliselle. Paikalli- sesti ja alueilla neuvotellaan TE-toimistojen saamien ohjeiden pohjalta (esim. määrärahojen kohdentamisen ohjeet).

Määrärahat ovat määrärahoja, rajallisia julkisia varoja, joiden käyttöä on säädeltävä. Säätelyn normit eivät kuitenkaan ole selkeät vaan niissä harkinnanvaraisina on tulkintojen mahdollisuuksia. Kuinka paljon on kyse todellisesta neuvottelusta, jossa neuvotteluosapuolten välillä on mahdollista käydä kumppanuuteen nojaavaa dialogia, joka voi johtaa organisaatioiden välisen (siilujen) työnjaon rajapinnat yhdistäviin ratkaisuihin ja jossa molemmat osapuolet saavat riittävästi hyötyä. Kaikki tässä mainitut organisaatiot suorittavat yhteiskunnallista tehtä- vää. Yhteinen intressi ja tehtävä liittyy asiakkaisiin, kuntalaisiin ja kansalaisiin. Työvoimapolitiikan näkökulmasta tavoite on ihmisten työllistyminen työhön, joka parhaimmillaan on tuotta- vaa siinä mielessä, että siitä syntyy yhteiskunnan kokonaistalouteen lisärahaa (BKT). Samalla toisilla toimintojen tasoilla syntyy ihmiselle itselleen toimeentuloa, kunnille verotuloja, pienene- viä kustannuksia vähenevien palvelutarpeiden muodossa (mm. toimeentulotuki, soster-palvelut; joskin päivähoiton kustannukset saattavat nousta), kuntalaisten hyvinvoinnin ja kuntien elinvoimaisuuden lisääntymistä sekä organisaatioiden talousahdinkoon vähemmän palveluita tarvitsevia asiakkaita. Mikä on kokonaistalouden ja työvoimapolitiikan näkökulmasta TE-toimis- tojen tarjoamien työvoimapalveluiden vaikutusmahdollisuus? Heikko, ellei näitä kytketä aidosti neuvottelevaan kulttuuriin sidosryhmien ja kumppaneiden kanssa.

Toisistaan irralliset hallituksen ohjausprosessit johtavat epä johdonmukaisuuksiin päätöksenteossa. Tästä irtautuminen edellyttää kuitenkin, että laajasti aletaan ymmärtää kinkkisten ongelmien syvällisempi ydin. Lineaarinen ja ylhäältä ohjattu toiminta ei tuota haluttuja vaikutuksia kompleksisessa maailmassa. Tämä ei tarkoita selkeydestä luopumista, kaiken yhtäaikaisen hallinnan pyrkimystä, vaan sen ymmärtämistä, että päätöksenteossa (kaikilla tasoilla) on otettava huomioon rajapinnat, niistä eri tienhaaroissa aidosti neuvotellen.

TYVA tutkimusaineistossa kumppanuuksia rakennetaan ja pohditaan, mitä kumppanuus tarkoittaa, mitä kaikille hyödyllistä kumppanuudesta ja kumppanuussopimuksista voi seurata. Rajapintahaasteet on alettu ymmärtää: työnjaon uudistamisen tarve ja konkreettisen toteuttamisen edistäminen sekä kokonaisvoimavarojen näkökulmasta rakentuva yhteistyö on alkanut muotoutua vastapainona lineaariselle ja vahvan siiloutuneelle ohjaamiselle. Rajapintakeskustelu on jatkunut pitkään, mutta nyt tapahtuu yhteistyön haasteellisimpiin kohtiin tarttumista ja konkretisointia eri toimijoiden välillä siten, että joissakin kohtaa päästään rajoja ylittävään näkökulmaan ja sopimiseen. Esimerkiksi TE-toimistot ja kunnat laativat yhteisiä kumppanuussopimuksia. Joskin tähän liittyy myös toiveita, hämmennystä ja pelkoja. Hämmennys ja pelot liittyvät esimerkiksi siihen, että päätöksenteko etäänny kauemmas, hyviä verkostoja ja neuvotelusuhteita häviää ja paikallisesti jäädään yksin ilman yhteiskunnan tukea.

Kokonaisvoimavarojen kannalta kumppanuuksia on rakennettava työvoimapolitiikan teemoissa monisuuntaisesti. Työvoimapolitiikkaan liittyviä sopimuksia on jo nyt olemassa tai kehitteillä esimerkiksi seudullisista yrityspalveluista, yritysasiakkuusstrategioista, monialaisesta yhteispalveluista, henkilöstöpalveluyritysten palveluista, kuntien/kaupunkien työllisyysohjelmiin liittyen tai muutoin kuntien eikä ammattiliittojen ja maakuntaliittojen kanssa. Onko osaavan työvoiman tarpeiden turvaamisen, elinvoimaisen ja kilpailukykyisen Suomen ja työvoiman työkyvyn ylläpitämisen välillä mahdollista tehdä priorisointeja ydinkumppanuuksien osalta? Tällä hetkellä näihin kysymyksiin vastataan eri tahoilla eri tavoin. Samasta syystä keinot vaikutuksien tavoittelemiseksi ovat systeemin hallinnan näkökulmasta vielä pirstaleiset ja yhteen hiomattomat. Esimerkkinä yhteen hiomattomuudesta ovat erilaiset sosiaaliturvan ja työttömyys-turvan ja näihin liittyvän lainsäädännön ja kansalaisten (asiakkaiden) tarpeiden väliset ratkaisut. Konkretia syntyy laatimalla sopimuksia, jotka helposti laajenevat monimutkaisiksi. Miten tämä organisoituu hallitusti ilman, että kumppanuuksien hyvät vaikutukset hukkuvat uusiin sopimusten hallinnan eriaänisiin sääntelyihin?

Kumppanuusyhteistyön systemaattisuuden ja tavoitteellisuuden toteumia on haastattelujen mukaan näkyvissä: kunta ja valtiotoimijat ovat lähentyneet toisiaan mm. kuntakokeilujen ja nuorisotakuun edistymisen ja työvoiman palvelukeskusten kehittämisen myötä. Intressiristiriidoista tai toimijoiden erilaisen tehtävän vuoksi erilaisista näkökulmista huolimatta pidetään tärkeänä yhteisten sopimusten aikaan saamista resurssien käytöstä, kuten esimerkiksi TYP-työssä kunnan ja valtion osapuolten tasavertaisesti asiakkaiden palvelutarvelähtöisesti sopima resurssien käyttö.

Esimerkkejä haastatteluista: ”molemmin puolinen joustaminen olisi hyvä asia”; paikallisesti sovittava työllisyys- ja työttömyysrakenteen mukaisesti, siten että TE-toimiston korvamerkityt rahat TYP-työhön ja kunta antaa vastaavan panoksen.

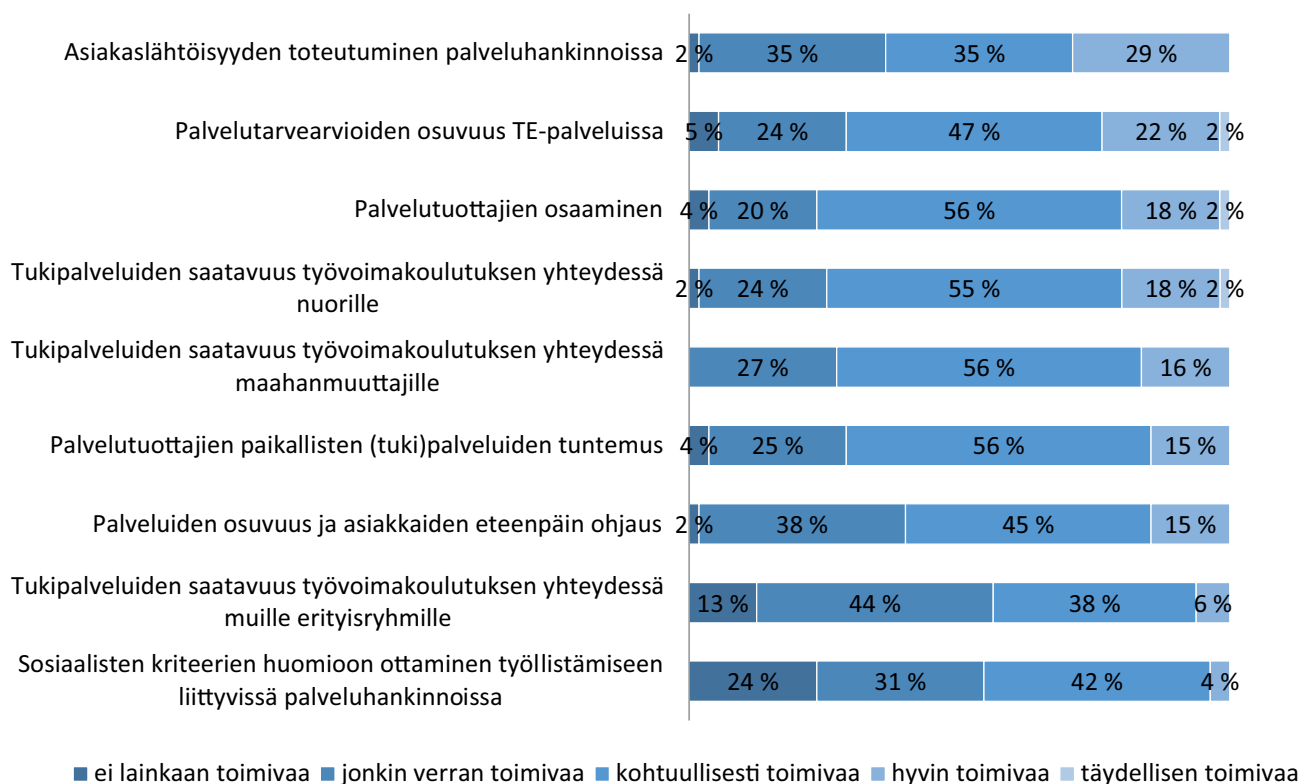
Kuntakokeilukyselyn tulokset ja asiantuntijahaastattelut tukevat toisiaan siinä, että TE-toimiston ja kunnan välinen yhteistyö on tiivistynyt. Kyselyn mukaan yhteistyön tiivistymistä arvioidaan tapahtuneen myös alueilla, jotka eivät ole kuuluneet kuntakokeiluun. Myös TYPin ja kuntakokeilujen yhteistyön arvioidaan toimineen melko hyvin (57,8 % vastaajista N=109) tai erittäin hyvin (15,6 % vastaajista N=109). Kunnan ja TE-toimiston yhteinen pitkän aikavälin suunnitelmallinen työllisyyskehitys katsotaan kuntakokeilukunnissa parantuneen enemmän verrattuna muiden kuntien arvioon.

Vielä ei tiedetä, miten kunnan rooli työllistäjänä/yhteiskunnan jatkuvuutta takaavana perusyksikkönä muuttuu ja mikä merkitys tällä muutoksella on työvoimapolitiikan toimeenpanoon kumppanuuden näkökulmasta.

Palvelunhankinnat

Tutkimuksen tehtävänä on ollut selvittää TE-palveluiden hankintaa sekä palvelumarkkinoiden toimivuutta. Lokakuussa 2015 TE-palveluissa aktivointiasteeseen laskettavien palveluiden piirissä oli 120 900 henkilöä ja aktivointiaste oli 26 %. Työvoimakoulutuksessa oli 23 000 henkilöä, palkkatuella ja starttirahaa saaneita oli 20 900 henkilöä ja kunnan sosiaalipalveluna toteutetavassa kuntouttavassa työtoiminnassa 20 900 henkilöä. Työttömyysetuudella omaehtoisessa koulutuksessa olevien ja kunnan kuntouttavassa työtoiminnassa olevien osuus on kasvanut. Vaikka työttömien työnhakijoiden määrä on kasvanut lokakuun 2014–2015 välisenä aikana, yksityiselle sektorille palkkatuella työllistäminen on vähentynyt edelliseen vuoteen verrattuna 48 %, kuntiin 31 % ja valtiolle 21 %. Työvoimakoulutuksessa olevien osuus oli vähentynyt noin 12 %. (Työllisyyskatsaus, lokakuu 2015).

TE-toimiston johtajilta tiedusteltiin palveluhankintojen esteistä ja edellytyksistä. TE-toimiston johtajat pitävät palveluiden hankinnassa tärkeimpinä palveluntuottajien osaamista, palveluiden osuutta ja asiakkaiden ohjausta eteenpäin palveluissa sekä maahanmuuttajien ja muiden erityisryhmien saamia tukipalveluita työvoimakoulutuksen yhteydessä. Muita ryhmiä, joille on tarjolla tukipalveluita työvoimakoulutuksen yhteydessä, ovat pitkään työttömänä olleet, kuntoutujat ja erilaiset oppijat. Parhaiten toimivaksi johtajat arvioivat asiakaslähtöisyyden toteutumisen palveluhankinnoissa, palvelutarvearvioinnin osuvuuden TE-palveluissa, palveluntuottajien osaamisen ja nuorille suunnatut tukipalvelut työvoimakoulutusten yhteydessä sekä palveluntuottajien osaamisen. Heikoimmin toteutuvat sosiaalisten kriteereiden huomiointi työllistämiseen liittyvissä palveluhankinnoissa. (Kuvio 5.7)



Kuvio 5.7 Palveluiden hankinnan toimivuus.

TE-toimiston edustajilta tiedusteltiin myös, millaista osaamista he odottavat työllistymiseen johtavien palveluiden tuottajilta. Palveluntuottajilta edellytetään yleistä ymmärrystä työmarkkinoiden tilanteesta ja ammasteista, paikallisen palveluntuottajaverkoston ja työmarkkinatilanteen tuntemista, paneutumista asiakkaiden tilanteeseen ja ohjausosaamista sekä TE-palveluprosessia koskevaa osaamista. Vaikka palveluntuottajien osaamisen arvioidaan olevan pääosin kohdallaan, palveluiden tuottamisen koetaan olevan jossain määrin mekaanista ja liian vähäisesti räätälöityä asiakkaiden ja paikallisten työmarkkinoiden tarpeisiin.

Haastatteluiden perusteella TE-toimistojen palvelunhankintaan liittyvää yhteistyötä vaikeuttavat osaltaan tietojärjestelmien puutteet, sillä ne eivät keskustele keskenään. TE-palveluiden asiantuntijoiden on syötettävä TYPin järjestelmästä tulevia tietoja URA-järjestelmään samoin kuten kuntakokeilusta tulevia tietoja. TE-palveluissa on suunniteltu yhteisen työnvälitystä tukevan tietojärjestelmän kehittämistä henkilöstöpalveluyritysten kanssa. Samassa yhteydessä on tarpeen tarkastella tietojärjestelmän toimivuutta myös muiden palveluntuottajien näkökulmasta. TE-palveluiden asiantuntijoiden mukaan työn kiireisyys, asiakkaiden tapaamattomuus ja tietojen puute vaikeuttavat asiakkaiden palveluihin siirtymistä. ELY-keskuksen vastauksissa palvelunhankintaa vaikeuttavat osaltaan yhtäältä asiantuntijoiden rohkeuden puute asiakkaiden ohjaamisessa palvelun tuottajille ja toisaalta pelko omien resurssien menettämisestä ohjaamisen myötä. Työllisyysenhoidon palveluiden käytettävien määrärahojen loppuminen kesken vuotta 2015 vaikutti merkittävästi palveluiden hankintamahdollisuuksiin.

Haastatelussa ja kyselyssä tulevat esille ostopalveluiden hankintaan ja ulkoistamiseen liittyvät uhkat. Haasteena on saada paikallinen osaaminen ja asiakastuntemus palveluihin. Suurten asiakasmäärien ja asiakasohjauksen haasteiden vuoksi TE-toimistoille ostetaan palvelua, johon ei ehditä ohjata asiakkaita. Työaika kuluu mm. ulkopuolelta ostettujen verkkoneuvojen opastamiseen. TE-toimistojen edustajat pohtivat, mitkä ovat yksityisen työnvälityksen edut verrattuna julkiseen, jossa on vuosien mittaan karttunutta paikallista ja alueellista sekä asiakkaiden että työnantajien tuntemusta. Ostopalveluiden vaikutuksia arvioitaessa ei useinkaan huomioida TE-toimistossa tehtyä asiakkaiden kartoitus-, palveluohjaus-, ja motivointityötä. TE-toimistoissa toivotaan, että palveluiden tuloksellisuuden arvioimiseksi kehitetään malleja, jossa huomioidaan paremmin TE-palveluissa tehtävä perustyö.

5.2.4 TE-palvelut kumppanuuden ja kansainvälisen näkökulman valossa

Johdanto

Kumppanuuksien kehittämisen taustalla ovat työmarkkinoilla, työelämässä ja ihmisten elämässä tapahtuneet muutokset. Työvoimapolitiikassa ja asiakaspalvelussa parempaan vaikuttavuuteen pyritään Euroopassa laajentamalla ja syventämällä työvoimahallintojen yhteistyötä erityisesti työmarkkinoiden 'vaikeammassa' päässä, eli siellä, missä työhön pääsy ja työssä pysyminen ovat eri syistä vaikeutuneet. Yhteistyötä on kehitetty myös julkisten työvoimapolitikkien osalta yritysmaailman suuntaan työmarkkinoiden 'paremmassa päässä', kuten Suomen esimerkki osoittaa. Tässä yhteydessä kumppanuuksien kehittämistä tässä mielessä ei tässä luvussa käsitellä, koska sitä on käsitelty tässä raportissa muualla.

Vaikeasti työllistyvien 'perinteiset' ryhmät muodostuvat teollisuuden rakennemuutosten seurauksena pitkään työttömiksi jääneistä, heikon tai keskeytyneen koulutuksen omaavista nuorista sekä ikääntyneistä ja erilaisista terveydellisistä rajoituksista (ja osaamisen rapautumisesta) kärsivistä ryhmistä. Päihdeongelmat ja mielenterveysongelmat ovat niin ikään perinteisesti tuottaneet 'vaikeaa työllistymistä'. Työllistymisen vaikeus ei kuitenkaan pysy samana, sillä työmarkkinat ja ihmisten urat ovat muuttuneet. Samalla kun vanhat ongelmat ovat edelleen olemassa – Suomessa 1990-luvun rakennemuutoksen seurauksena – on uusia eri tavoin vaikeita ryhmiä ilmaantunut. Uusina ja kasvavina ryhminä ovat korkeasti koulutetut, pien- ja mikroyrittäjät, mitä erilaisimmat palvelualat, julkinen sektori sekä maahanmuuttajat. Tämä on omiaan

lisäämään 'vaikeasti työllistymisen' moninaisuutta ja on omiaan haastamaan kumppanuuden rakentamista Suomessa tulevaisuudessa.

Kaikkein vaikeinta on niillä ihmisillä, joiden työttömyys on pitkittynyt ja joilla on yhtä aikaa useita työelämään kiinnittymistä ja siellä pysymistä rajoittavia osaamiseen, terveyteen, talouteen ja sosiaaliseen tilanteeseen – ja enenevässä määrin myös kulttuuriin liittyviä tekijöitä.

Tällaiset moniulotteiset ja sitkistyneet tai 'kompleksit' asiakastilanteet, kuten niitä mm. Saksassa nimitetään, muodostavat niin työvoima-, sosiaali-, koulutus- kuin terveystaloudenkin suurimman haasteen, niin meillä Suomessa kuin muuallakin Euroopassa. Missään ei myöskään ole keksitty mitään erityisen nerokasta ratkaisua näihin kysymyksiin.

Tästä kaikesta seuraa, että kumppanuuksien rakentaminen on moniulotteinen kysymys, joka ei ole selvärajainen ja muuttumaton – jolloin myös kumppanuuksien rakentaminen ja esimerkiksi työvoimapolitiikan siirtäminen 'vaikeimmin työllistyvien osalta' ei ole selvärajainen kysymys.

Katsaus kumppanuuksien kehittämiseen Tanskassa, Saksassa ja Hollannissa⁴

Tässä yhteydessä käsitellään lyhyesti erityisesti kunta-valtio kumppanuuden kehitystä kolmessa maassa, Tanska, Saksa ja Hollanti, sillä ne ovat monella tavoin tärkeitä ja mielenkiintoisia esimerkkejä Suomen kannalta, erityisesti kunta-valtio-kumppanuuden kannalta. Katsauksessa on käytetty lähteenä selvitystä, joka on laadittu kunta-valtio-suhteen tilanteesta työvoimapolitiikka- ja työvoimapolitiikassa Tanskassa, Saksassa ja Hollannissa. (Arnkil & Spangar 2015).

Miksi Tanska on Suomelle mielenkiintoinen?

- Pohjoismaa, samat rakenteet ja samankokoinen
- Joustoturvaa menestyksekkäin toteuttaja
- Kunnallistanut työvoimapolitiikka saadakseen kokonaisvaltaisen otteen erityisesti heikommassa asemassa olevien tilanteisiin
- Nykyisen hallituksen ohjelmassa todetaan että 'selvitetään työvoimapolitiikan siirto resursseineen vaikeimmin työllistyvien osalta kuntien vastuulle työssäkäyntialueittain, Tanskan mallin mukaisesti. Voimavarat ja työllistämisvastuu yhdistetään, mikä tekee nopean työllistämisen kunnille taloudellisesti houkuttelevaksi'

Miksi Saksa on Suomelle mielenkiintoinen?

- Saksan 'ihme', eli työttömyyden aleneminen läpi 2008 laman ja edelleen
- Soveltanut laajaan kumppanuuteen perustuvaa 'typpimäistä' yhteistyömallia heikommassa asemassa oleviin
- Toteuttaa työvoimapolitiikka kolmella tavalla: valtion työvoimatoimistot (ansiosidonnaista työttömyysturvaa saaville), valtio-kunta-yhteistyömallilla, sekä sadassa kunnassa kokonaan kuntien tuottamien palvelujen kautta

Miksi Hollanti on Suomelle mielenkiintoinen?

- Myös soveltanut laajaan kunta-valtio ja muita -kumppanuuteen perustuvaa 'yhteistyöklusterimallia'
- Valtion rooli vähentynyt, kuntien ja kumppaneiden rooli lisääntynyt

Tanska

Hallitusohjelma mainitsee, että vaikeimmin työllistyvien siirtoa selvitetään 'Tanskan mallin' mukaisesti. Tanskan malli ei kuitenkaan ole *vaikeimmin työllistyvien siirto* kuntien vastuulle,

4 Tästä on laadittu TEM:n toimeksiannosta oma katsauksensa, joka tullaan julkaisemaan TEM:n raportteja -sarjassa: Arnkil, R. Ja Spangar, T. (2015): Kunta-valtio suhteen tilanne työvoimapolitiikassa ja työvoimapolitiikassa Tanskassa, Saksassa ja Hollannissa – ja mikä niiden viesti on Suomelle.

vaan siellä on kunnallistettu *kaikki työvoimapalvelut* resurssineen. On tärkeää todeta että samalla myös vähennettiin kuntien määrää yli 300:sta alle 100:an. Tämän siirron taustalla oli ennen kaikkea se, että Tanskassa haluttiin parempaa eri toimintojen yhdistämistä – työllistäminen, terveys, koulutus, sosiaalinen tilanne – ja niin että päätösvalta ja resurssit olisivat yksissä käsissä ja mahdollisimman lähellä ihmisten elämää ja demokraattisen päätöksenteon alla. Tämä kunnallistamisratkaisu oli kovan poliittisen debatin aihe ja valtion työvoimahallinto vastusti sitä, yhtenä argumenttina, että kokonaisempi, valtakunnallisempi ja työmarkkina-alueellisempi ote voi heiketä. Tanskan malli on parhaillaan uudistuksen kohteena ja yli 10 vuoden kokemuksen perusteella itse perusratkaisuun ollaan laajasti tyytyväisiä, mutta viimeisimmässä uudistuksessa on vahvistettu alueiden, eli ylikunnallisten kokonaisuuksien ja yhteistyön roolia, jotta turvattaisiin koko työmarkkinoiden dynamiikka paremmin. Valtiolla on edelleen tärkeä rooli työvoimapolitiikan strategioissa ja työmarkkina-analyysien, vertailutietojen ja koulutuksellisen tuen tuottajana kunnille. Osoittautui siis, että jossain määrin työvoimapolitiikka meni 'liian pieniin' ja muuttamatta itse perusratkaisua tarvittiin kokonaisemman (työmarkkina)alueellisen otteen vahvistamista. Tässä yhteydessä on tärkeää todeta, että Tanskan joustoturvamalli on myös tämän kunnallistamisen aikana osoittanut toimintakykynsä ja vaikuttavuutensa, sillä työttömyys on Tanskassa, noustuaan muutaman vuoden 2008 talouskriisin jälkeen, nyt selvässä laskussa, toisin kuin Suomessa.

Tässä kokemuksessa on tärkeä viesti myös Suomelle. Jos työvoimapalvelujen vastuuta siirretään kunnille, tarvitaan mahdollisimman hyvin 'luonnollisia' työmarkkina-alueita vastaavia – ja tarpeeksi vahvoja kokonaisuuksia – siis joko isoja kuntia tai kuntaryppäitä, eli yhteistyökoalitiota.

Muut vaihtoehdot: Saksa ja Hollanti

Muut vaihtoehdot kunta–valtio-suhteissa ovat jonkinlaisia sekamalleja, jossa palvelut ja vastuut jotenkin jaetaan. Australia on esimerkki maasta jossa kaikki työvoimapalvelut on yksityistetty, mutta sielläkin julkinen on palvelujen tilaajana ja strategioiden, tilaamisen ja kilpailuttamisen sääntöjen, spesifikaatioiden, laadunvalvonnan, vertailujen ja seurannan toteuttaja, joten sekin on tässä mielessä eräänlainen sekamalli, jossa julkisella on edelleen erittäin tärkeä rooli.

Saksassa ja Hollannissa on ratkaisuna ollut jakaa työvoimapalvelut pääosin kahteen: ansiosidonnaisista palveluista vastaa valtion työvoimahallinto ja meidän työmarkkinatukea (+sosiaaliavustuksia) saavista valtion, kuntien (ja ennen kaikkea kolmannen sektorin) kumppaneista muodostuva yhteistyömuoto. Saksassa tämä on 'koalitio', jota nimitetään *Job Centeriksi* ja Hollannissa 'alueellinen klusteri', joka on kuntien, valtion, kolmannen sektorin, yritysten ja työmarkkinajärjestöjen yhteistyömuoto. Sekä Saksassa että Hollannissa pääosa työttömyyteen liittyvästä asiakasvirrasta kulkee näiden kunta–valtio-yhteistyömuotojen kautta. Saksassa on myös osa kuntia (suuria kuntia ja kaupunkeja tai 'kuntaryppäitä'), jotka tuottavat työvoimapalvelut kokonaan, Tanskan mallin mukaan, eli Saksassa työvoimapalveluja tuotetaan kolmella tavalla: valtio (ansiosidonnaiset), kunta–valtio-koalitio (muut kuin ansiosidonnaiset) ja kunnat (n. ¼ kunnista). Tätä ei tässä yhteydessä käsitellä tarkemmin vaan viitataan em. tulossa olevaan julkaisuun.

Saksan ja Hollannin kunta–valtio (ja muut kumppanit) -malli muistuttaa meidän TYPiä, kuitenkin sillä tärkeällä erolla, että kaikki ei-ansiosidonnaista turvaa saavat ovat sopimuspohjaisen yhteistyömuodon asiakkaita. Yhteistyömuodon asiakkuus ei siis perustu suoraan työttömyyden kestoon. Käytännössä alemmaa turvaa saavat ovat joko uusia tulokkaita ilman työhistoriaa tai ansiosidonnaiselta pudonneita – ja siten käytännössä myös usein vaikeasti työllistyviä.

Saksassa valtion työvoimapalvelut eivät ole olleet voimakkaan supistuksen kohteena, mutta Hollannissa niitä on olennaisesti supistettu ja painotettu digitaalisia palveluja. Hollannissa resurssit ja päätäntävalta on alueklusterilla ja käytännössä hyvin pitkälle kunnilla. Saksassa valtion ohjauksella ja päätäntävallalla aktiivisen työvoimapolitiikan resurssista on vahvempi ja

se ulottuu kaikille tasoille. Olennaista näyttää näissä maissa olevan pyrkimys 'one-stop-shop' -tyyppiseen palveluun niin työnantajille kuin asiakkaillekin ja vastuun ja resurssien antaminen mahdollisimman selkeästi palvelusta vastaavalle taholle/koalitiolle.

Suomen kumppanuuksien kehittäminen kansainvälisten kokemusten valossa

Edellä olevaan viitaten voi yleisellä tasolla sanoa, että kuntien vastuun lisääminen vaikeimmin työllistyvien osalta on Suomessa perusteltua ja niin TYPIen kuin viimeksi työllisyyden kuntakokeilun kokemuksetkin osoittavat, että tähän suuntaan on syytä mennä vielä pidemmälle.

Tähän liittyy kuitenkin muutamia tärkeitä näkökohtia, joita on syytä ottaa huomioon, varsinkin kun monet ajankohtaiset muutokset ovat kesken.

Tanskan malli – nyt alueellista roolia vahvistamalla – on sikäli selkeä, että päätöksenteko ja resurssit ja työvoimapalvelujen ja työmarkkinoiden kokonaisuus – ja myös yhteys kunnan elinvoimaan ja elinkeinopolitiikkaan (ja suurelta osin myös koulutus- ja terveyspolitiikkaan) on yksissä käsissä. Toiminta on siten työvoimapolitiittisesti (ainakin potentiaalisesti) integroitunutta. Tällöin toiminnan ja palvelujen jakautuminen ja työmarkkinoiden jakautumisen vaara 'parempaan' (lähellä normaaleja työmarkkinoita) ja 'huonompaan' (kauempana normaaleista) osaan, niin että niiden välillä ei ole kunnollista yhteyttä, on pienempi, kuin siinä tapauksessa, että vastuu ja rahat jaetaan, kuten meillä ja myös esimerkkinä käytetyissä Saksassa ja Hollannissa. Esimerkiksi Saksassa, jossa työmarkkina- ja taloustilanne on olennaisesti parempi kuin meillä, on huolestuttu työmarkkinoiden jakautumisesta, jota viimeiseksi valtava maahanmuutto uhkaa vielä entisestään pahentaa. Saksassa integroitumista pyritään edistämään säilyttämällä valtion työvoimahallinnolla ja palveluilla vahva strateginen ja ohjaava rooli. Hollannissa korostetaan alueklusterien laajaa ja alueellisesti räätälöityä (ja myös kokeilevaa) otetta, jonka kautta tavoitellaan työmarkkinallisesti toimivaa kokonaisuutta.

Jos vaikeimmin työllistyvien vastuu siirretään Suomessa kunnille, tarvitaan paitsi työmarkkina-alueita vastaavia kokonaisuuksia – siis käytännössä joko isoja kuntia tai kuntaryypäitä, eli yhteistyökoalitiota, myös erittäin hyvien yhteyksien turvaamista koko työvoimapolitiikkaan ja työmarkkinoihin, muuten kuntien vastuuta uhkaa jääminen 'loukkuun', eli vaille hyviä yhteyksiä normaaleihin ja kasvaviin työmarkkinoihin. Kasvavan pitkäaikaistyöttömyyden aikana tämä olisi kohtalokasta.

Lisäksi on tietenkin turvattava, että vastuun mukana tulevat myös päättävältä ja resurssit. Tähän liittyy tietenkin monia mm. ansiosidonnaiseen ja toimeentuloturvaan, lainsäädäntöön jne. liittyviä kysymyksiä, joiden yksityiskohtia on tässä mahdotonta käsitellä, mutta periaatteessa ideaalisessa tilanteessa kysymys on siitä, että se taho, joka vaikeasti työllistyvistä vastaa – miten se sitten määritellään tai rajataan – myös päättää ja käyttää siihen liittyvistä resursseista.

Tällaisen vaikeasti työllistyvistä vastaavan tahon tulee myös saada kaikki tieto, mikä näitä asiakkaita ja asiakasvirtaa koskee, jotta toimintaa voi suunnitella ennakoivasti ja asiakaslähtöisesti ja välttyä myös viranomaisten voimavaroja tuhlaavasta ja asiakkaita turhauttavasta tilanteiden loputtomasta uudelleenkartoituksesta ja palvelun pätkimisestä.

Raportin liiteosassa on yhteenvetotaulukko Saksan, Tanskan ja Hollannin kunta–valtiosuhteen kehityksestä työvoimapolitiikassa (liite 5).

5.3 Poikkihallinnollisten poliittisten toimenpideohjelmien taso

Työllisyyden kuntakokeilu

Työllisyyden kuntakokeilun tavoitteet

Hallitusohjelmaan sisältyvä työllisyyden kuntakokeilu toteutettiin vuosina 2012–2015. Kuntakokeiluun valittiin alun perin 26 hanketta, joissa oli yhteensä 63 kuntaa. Työllisyyden kunta-

kokeiluun varattiin vuosittain rahoitusta yhteensä noin 20 miljoonaa euroa. Työllisyyden kuntakokeilun päätavoitteena oli tukea pitkäaikaistyöttömien työllistymistä ja vähentää työttömyyttä. Kuntakokeilun tarkoituksena oli löytää uusia paikalliseen kumppanuuteen perustuvia työmarkkinoille integroinnin malleja rakennetyöttömyyden alentamiseksi.

Määräaikaaisessa kokeilussa asetettiin tavoitteeksi työllisyydenhoidon päävastuun siirtäminen kunnalle tai kunnille yhteisvastuullisesti viimeistään 12 kuukauden työttömyyden jälkeen. Kokeilun toteuttamisessa ei kuitenkaan muutettu valtion ja kuntien välistä perustyönjakoa työvoimapolitikan ja muiden työllistymistä edistävien palvelujen järjestämisessä. Kokeilukunnissa työllistymistä edistävät palvelut toteutetaan moniammatillisena sektorirajat ylittävänä yhteistyönä. Keskeistä kokeilussa on uusien palvelujen ja toimintamallien kehittäminen ja käyttöönotto. Kokeilukunnissa kunta ja työ- ja elinkeinotoimisto arvioivat yhdessä kokeilun kohderyhmään kuuluvien asiakkaiden palvelutarpeet, osallistuvat palveluprosessin suunnitteluun ja sen etenemisen seurantaan. Hallitusohjelmaan kirjattiin tavoitteeksi aktiivipalveluiden järjestämisen kannustavuuden lisääminen siten, että valtion rahoitusosuus kasvaa palveluiden mukaan. Kokeilussa on ollut käytössä bonusrahoitus, jolla on pyritty kannustamaan tulosten saavuttamiseen.

Vaikeassa työmarkkina-asemassa olevien työllistymismahdollisuuksien lisäämisessä käytetään seuraavia keinoja: a) sosiaaliset kriteerit julkisissa palveluhankinnoissa, b) sosiaalisten yritysten toimintamalli, c) yrityskumppanuudet, yritysten yhteiskuntavastuu kilpailuvalltina, c) kannustavuus ja toimeentulo sekä d) osaaminen, koulutusratkaisut. Hallitusohjelmaan on kirjattu tavoitteeksi lisätä pitkäaikaistyöttömien osallistumista palkkatukityöhön, koulutukseen ja muihin palveluihin. Tavoitteena on ollut parantaa erityisesti pitkäaikaistyöttömien mahdollisuuksia päästä työvoimapolitiikkaan aikuiskoulutukseen. Hallitusohjelman mukaisena päämääränä on ollut selkiyttää ammatillisen aikuiskoulutuksen työnjakoa opetus- ja kulttuuriministeriön sekä työ- ja elinkeinoministeriön kesken. Kuntakokeiluun liittyy läheisesti myös työvoiman palvelukeskusmallin valtakunnallistaminen eli työllistymistä edistävä monialainen yhteispalvelu.

Työllisyyden kuntakokeilusta toteutettiin hallitusohjelmaan kirjattu seuranta tutkimus vuosina 2013–2015. Työllisyyden kuntakokeilusta tehdyn arviointitutkimuksen mukaan kuntakokeilukunnissa on saatu aikaan paremmin kumppanuuksia mm. kuntien ja TE-toimiston, oppilaitosten sekä välityömarkkinatoimijoiden välille kuin vertailukuntina käytetyissä muissa kunnissa. Samoin tuloksia on saatu asiakaslähtöisten palveluiden kehittämisessä ja asiakkaiden osallisuuden lisäämisessä. Myös työllisyystulosten näkökulmasta kuntakokeiluissa kehitettyjen kumppanuuteen perustuvien palveluiden ja toimintamallien avulla näytetään saavan aikaan parempaa työllisyyttä kuin muissa kunnissa. Työttömyyden kehitys on ollut kuntakokeilukunnissa hieman muita kuntia suotuisampaa. Kuntakokeilukunnissa on saatu aikaan muutoksia työllisyyden kokonaisvoimavaroissa (Arnkil ym. 2015), joissa TE-toimiston johtajat ovat kokeneet TYVA-aineiston perusteella olevan eniten kehittämisen varaa. Vuoden 2015 loppuun asti työryhmä selvittää vaikeimmin työllistyvien työvoimapolitiikan siirtoa kunnille, laatii ehdotuksen siirron toteutusmalleista ja vaikutuksista sekä tuottaa tietoa mahdollisen alueellisen kokeilun käynnistämiseksi. (Arnkil ym. 2015).

TE-palveluiden näkemykset kuntakokeilusta

Kuntakokeilu on TE-toimistojen johtajien mukaan vaikuttanut uusien palveluiden kehittämiseen ja käyttöönottoon. (Kuvio 5.8)

Haastatteluiden perusteella haasteena pidetään sitä, kuinka vältetään asiakkaiden siiloutuminen työelämään ohjautuviin, TYPin asiakkaisiin sekä sosiaali- ja terveystieteiden piirissä oleviin. Kokeilun edellyttämien työllisyydenhoidon resurssien siirtämistä kuntiin ja aidon kokeilun mahdollistavia säästöjä pidetään tarpeellisena, jotta kuntakokeilut voisivat tuottaa tuloksia. Vaikka kuntien roolin vahvistumista työllisyydenhoidossa pidetään hyvänä asiana, ministeriötason tuen ja ohjauksen oheneminen jatkossa voi aiheuttaa haasteita. Kuntien ja



Kuvio 5.8 Kuntakokeilun vaikutukset

valtion yhteistyömalliin aiheuttavat lisähaasteita sote-uudistus, joka vaikuttaa alue- ja kuntatason yhteistyöhön.

Työvoiman palvelukeskusmallin valtakunnallistaminen (monialainen yhteispalvelu)

Työvoiman palvelukeskukset ovat kunnan, työ- ja elinkeinotoimiston ja Kelan ylläpitämiä palvelupisteitä, joihin olennaisena osana liittyy muiden palveluntuottajien muodostama asiantuntija- ja palveluverkosto. Palvelu alkaa aina huolellisella asiakkaan palvelutarpeen kartoituksella. Moniammatillisen asiakaspalvelun keinoin edistetään yhdessä asiakkaan kanssa hänen työllistymismahdollisuuksiansa. Palvelussa yhdistyvät kunnan sosiaalityön ja terveydenhuollon sekä työhallinnon ja Kelan asiantuntemus.

Hallitusohjelmaan 2011–2015 kirjattiin työllisyyden kuntakokeilun kohdalle, kuinka työ- ja elinkeinotoimistojen, Kelan ja kuntien yhteinen työvoiman palvelukeskusten toimintamalli ulotetaan koko maahan. Hallitusohjelmassa todetaan, kuinka toimintamallista säädetään lailla ja niiden rahoitus turvataan. Valtakunnallisessa mallissa viranomaisten vastuita pitkään työttömänä olleiden palveluiden järjestämisestä täsmennetään siten, että työttömät työnhakijat siirtyvät työ- ja elinkeinotoimistoista palvelukeskusten asiakkaiksi pääsääntöisesti viimeistään 12 kuukauden työttömyyden jälkeen. Työvoiman palvelukeskusmallissa palvelutarve arvioidaan työttömyyden alkuvaiheessa työllistymissuunnitelman teon yhteydessä. Työttömien eläke-edellytyksiä koskeva selvittely siirretään työvoiman palvelukeskusten vastuulle. Työvoiman palvelukeskusmallin uudistaminen on edistynyt siten, että laki työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta on tullut voimaan vuoden 2015 alusta. Lain myötä työvoiman palvelukeskusten toimintamallin mukainen monialainen yhteispalvelu laajenee koko maahan. Tällä rakenteellisella uudistuksella tavoitellaan erityisesti pitkään työttömänä olleiden työelämäsiirtymiä.

Asiantuntijahaastatteluiden perusteella TYPin valtakunnallistaminen on vahvistanut ministeriötason (TEM, STM), Kuntaliiton ja Kelan välistä yhteistyötä. TYPin valtakunnallistamisessa huolestuttaa etenkin asiakasohjaus ja resurssien riittävyys.

Nuorisotakuu

Nuorten yhteiskuntatakuu kirjattiin hallitusohjelmaan työllisyyspolitiikan alueelle yhdeksi kolmesta kärkihankkeesta työvoimapalveluiden laadun parantamisen ja pitkäaikaistyöttömyyttä vähentävän kuntakokeilun lisäksi. Vuonna 2013 voimaan tulleen nuorisotakuun tavoitteena on ollut 1) tarjota jokaiselle alle 25-vuotiaalle nuorelle ja alle 30-vuotiaalle vastavalmistuneelle työ-, työkokeilu-, opiskelu-, työpaja- tai kuntoutuspaikka viimeistään kolmen kuukauden kuluessa työttömäksi joutumisesta. 2) taata jokaiselle peruskoulun päättäneelle koulutuspaikka lukiossa, ammatillisessa oppilaitoksessa, oppisopimuksessa, työpajassa, kuntoutuksessa tai muulla tavoin.

Nuorisotakuun toteuttamiseksi kirjattiin seuraavat keinot:

- Lisätään nuorille suunnattua työvoimapolitiittista koulutusta ja oppisopimuskoulutusta.
- Selvitetään uusia toimia nuorten työelämään kiinnittymisen parantamiseksi yhdistämällä työtä ja koulutusta.
- Edistetään sellaisia ammatillisen koulutuksen toimintamalleja, jotka tukevat tätä tavoitetta ja nopeaa työllistymistä.
- Parannetaan pienten ja keskisuurten yritysten mahdollisuuksia palkata nuoria oppisopimuskoulutukseen.
- Luodaan yhteistyössä työmarkkinajärjestöjen kanssa pelisäännöt palkattoman työharjoittelun käytöstä työvoimapalveluissa.
- Laajennetaan etsivän nuorisotyön toiminta koko maahan ja kehitetään nuorten työpajatoimintaa.

Kataisen hallituksen työtä jatkaneen Stubbin hallituksen (2014–2015) ohjelmassa nuorisotakuu mainitaan osana työelämän ja hyvinvoinnin parantamisen tavoitetta. Stubbin hallitusohjelmaan on kirjattu tavoitteeksi se, että nuorisotakuun jatkotoimissa painotetaan matalan kynnyksen nuorten tarpeista lähteviä palveluita, palveluiden saumatonta yhteensovittamista ja syrjäytymisen tehokasta ennalta ehkäisyä. Tavoitteena on ollut tukea vaikeimmassa asemassa olevia nuoria sosiaali- ja terveydenhuollon, perhetyön ja kuntouttavien palveluiden avulla. Nuoret mainitaan myös ryhmänä, joka tulee huomioida lievitettäessä vaikeasti työllistyvien työttömyyttä. Tällöin syrjäytymisvaarassa olevat nuoret mainitaan kohderyhmänä, jonka työllistymistä ja työllistämisen edellytyksiä tulee kehittää.

Nuorten yhteiskuntatakuun valmistelua varten asetettiin hallitusohjelman mukaisesti TEM:n, OKM:n ja STM:n yhteinen työryhmä, jossa ovat edustettuina työelämäosapuolet, kunnat ja muut keskeiset toimijat. Hallitusohjelman mukaisesti suunnattiin rahoitusta TEM:n ja OKM:n vastuualueelle, muttei STM:n hallinnonalalle. Takuun toteuttamisen keinoja ovat koulutustakuun toimet, nuorten aikuisten osaamisohjelma, nuorten työvoima- ja elinkeinopalvelut (TE-palvelut), kuntoutuspalvelut mukaan lukien kuntien sosiaali- ja terveystyöpalvelut sekä muut nuorten yksilölliset palvelut kuten etsivä nuorisotyö ja nuorten työpajatoiminta. Nuorten aikuisten osaamisohjelmassa 20–29-vuotiaiden, pelkän peruskoulun varassa olevien nuorten on mahdollisuus suorittaa ammatti- tai erikoisammattitutkinto tai ammatillinen perustutkinto. (Nuorten yhteiskuntatakuu 2012.)

Hallitusohjelman mukaisesti nuorisotakuun toteuttamiseksi on myönnetty 60 M€/vuosi. Seuraavassa on lueteltu resurssit ja niillä rahoitetut toimenpiteet.

- Koulutustakuu (24 M€/vuosi): Ammatillista koulutusta lisätään alueilla, joilla sitä on nuorisoi-kauluokkaan nähden muita vähemmän. Ammatillisen peruskoulutuksen opiskelijaksi ottamisen kriteereitä on muutettu siten, että perusasteen päättäneet, vailla toisen asteen tutkintoa olevat valitaan ensin toisen asteen opiskelijavalinnassa. Oppisopimuksen koulutuskorvausta työnantajille on korotettu siten, että työnantaja saa ensimmäisenä

vuonna 800 €/kk, toisena vuonna 500 €/kk ja kolmantena vuonna 300 €/kk.

Maahanmuuttajanuorten opiskeluvälineiden ja kielitaidon parantamista on tuettu lisäämällä tähän suunnattua koulutusta kansanopistoissa ja kansalaisopistoissa.

- Työllistymistä edistävät toimet (28 M€/vuosi): Jokaiselle alle 25-vuotiaalle työttömälle työnhakijalle on laadittava ennen 3 kk työttömyyttä työllistymissuunnitelma, joka sisältää tarjottavia palveluja tai kotouttamissuunnitelma (kotoutumislain piirissä oleville maahanmuuttajanuorille) tai aktivointisuunnitelma (laki kuntouttavasta työtoiminnasta).
- Etsivä nuorisotyö ja työpajatoiminta (8 M€/vuosi): Etsivä nuorisotyö laajennetaan koko maahan. Työpajatoimintaa on haluttu laajentaa sekä kehittää sen laatua ja toimintatapoja.
- Ammatillisen kuntoutuksen pääsyn laajentaminen (4,7 M€, vo 2,3 M€): Nuorten pääsyä ammatilliseen kuntoutukseen on helpotettu vuoden 2014 alusta voimaan tulleen lakiuudistuksen myötä. Varhaista tukea on haluttu lisätä vahvistamalla sosiaali- ja terveyspalveluja mm. Kaste-rahoituksen avulla. Järjestöjä on tuettu asettamalla se RAY-rahoituksen painopisteeksi. (5–8 milj. €)
- Nuorten aikuisten osaamisohjelma (27–52 M€/ vuosi, voimassa 2013–2016): on lisätty 2013 kehysriihessä valmisteluryhmän analyysin perusteella 20–29-vuotiaat vailla perusasteen jälkeistä koulutusta oleva kohderyhmäksi (n. 110 000). Tavoite on saada vuosina 2013–2016 yhteensä noin 36 000 aloittajaa.

Nuorten yhteiskuntatakuu ja koulutustakuu ovat olleet käytössä jo aiemmin, mutta kapeampialaisemmin toteutettuna. Nuorten yhteiskuntatakuu ja koulutustakuu otettiin käyttöön vuonna 2005 osana Matti Vanhasen ensimmäisen hallituksen (2003–2007) työllisyysohjelmaan liittyviä toimenpiteitä. Työvoimaviranomaisten vastuulla oli nuorten yhteiskuntatakuun toimeenpano, jossa pyrittiin ehkäisemään alle 25-vuotiaiden nuorten työttömyyden pitkittymistä ja tukemaan nuorten kestäviä uraratkaisuja. Opetusviranomaisten vastuulla oli koulutustakuun toteuttaminen, jonka avulla haluttiin nopeuttaa nuorten koulutukseen ja koulutuksesta työelämään siirtymistä sekä kehittää oppilaan- ja opinto-ohjausta. Yhteiskuntatakuusta laaditun arvioinnin perusteella yhteiskuntatakuu tehosti nuorten palveluprosesseja sekä vahvisti aktiivista ja kantaaottavaa työtöitä työvoimapolitiikassa. Työvoimatoimistojen sisäiset työkäytännöt kehittyivät ja verkostotyö tiivistyi etenkin nuorten palveluiden kannalta keskeisten sidosryhmien kanssa. Nuorten palvelutarjontaa kehitettiin paremmin nuorten tarpeita vastaaviksi. Keskimääräistä enemmän tukea tarvitsevilla nuorilla, moniongelmaisilla nuorilla sekä nuorilla, joilla on maahanmuuttajatausta tai erilainen etninen tausta, yhteiskuntatakuun tuloksellisuus oli vähäisempää. Tilastollisen seurannan mukaan yhteiskuntatakuun voimaantulo lisäsi ja nopeutti huomattavasti työnhakusuunnitelmien laadintaa, mutta määrällistä tavoitetta ei ole saavutettu. Vain noin 45 %:iin suunnitelmista sisältyi lupaus aktiivisesta toimenpiteestä eikä sen puuttumista useimmiten perusteltu millään tavalla. Vain 20 % lupauksista toteutui. Suunnitelmien tavoitteista toteutui 6 kuukauden kuluessa puolet. Nuorilla osallistuminen työvoimapolitiikkaan lisääntyi jonkun verran. (Pitkänen ym. 2007.)

Hallituskaudella 2011–2015, jossa yleinen työllisyystilanne on ollut aiempaa vaikeampi, on ollut nuorisotakuuseen asetetuista lisäresursseista huolimatta haasteena laatia ja toimeenpanna tuloksellisesti nuoren kanssa laadittuja suunnitelmia. Nuorisotakuun vaikuttavuudelle on toisaalta luotu paremmat edellytykset sille, että eri tahoille on määritelty osallisuus nuorisotakuun toteuttamisessa, konkreettisia tavoitteita ja tarjottu niiden toimeenpanemiseksi resursseja. Vaikuttavuustutkimusten mukaan työvoimapolitiikan toimien vaikuttavuus nuorilla on keskimäärin parempi kuin ikääntyneillä mm. palkkatuessa. Nuoriin kohdistetun työvoimapolitiikan

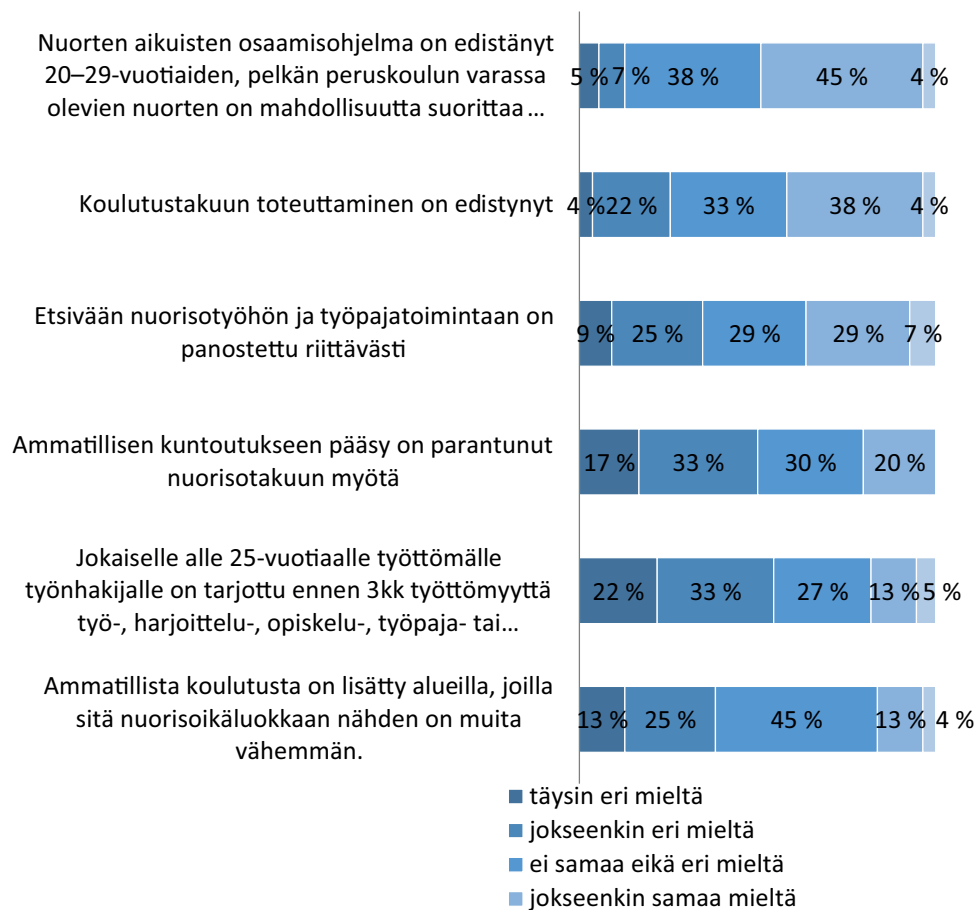
tuloksista ja haasteista laaditun tutkimuksen havaintona on, että nuorten heterogeenisuuden vuoksi politiikkakeinojen tulee eriytyä. Nuorille suunnattuja toimia on paljon ja huomiota tulisi kiinnittää niiden ketjuttamiseen. Nuorissa väliinputoajia ovat osatyökykyiset ja maahanmuuttajanuoret. Työvoimapoliittisissa toimenpiteissä todetaan olevan tarvetta koulutuksen ja työmarkkinoiden ulkopuolella olevien nuorten ohjaamiseen sopivaan koulutusmuotoon ja muun tyyppisiin palveluihin. (Asplund & Koistinen 2014.)

Nuorisotakuun ensimmäisen vuoden toteutumisesta on laadittu arviointi, jossa kehitettiin seuranta- ja arviointi-indikaattorit nuorisotakuuta varten (Tuusa ym. 2014; <https://nuorisotakuu.tietoanuorista.fi/>). Nuorisotakuu on ollut myös eurooppalaisen peer review -arvioinnin kohteena. Nuorisotakuun alkuvaiheessa tehdyn arvioinnin mukaan nuorisotakuu nousi monilla paikkakunnilla ja seuduilla keskeiseksi poliittiseksi painopisteeksi. Nuorten tilanteeseen vaikuttavat nuorisotakuun toimenpiteiden lisäksi monet muut asiat, kuten nuorten työttömyyden vaihtelu taloudellisten suhdanteiden mukaan. Vaikka nuorisotakuun toteutus käynnistyi varsin epätasaisesti eri paikkakunnilla, on nuorisotakuu nostettu useilla paikkakunnilla ja seuduilla poliittisella tasolla keskeiseksi painopisteeksi. Nuoriin, heidän palvelutarpeisiinsa ja palvelujen kehittämiseen kiinnitetään aiempaa enemmän huomioita. Tietoisuuden lisääntymisen ohella myös yhteistyön lisääntyminen nuorten palveluissa toimivien tahojen välillä on ollut merkittävä muutos. Nuorisotakuun perustuminen PPPP-toimintamalliin (julkinen (public)-yksityinen (private)-kansalaisyhteiskunta (people)-kumppanuus (partnership)) on ollut hyväksi koettu malli, jonka myötä yhteistyö tiivistyi etenkin yhteistyön kehittämiseen nuorten palveluita tuottavien tahojen kesken ja työnantajien kanssa. Yhteistyö vahvistui etenkin organisaatioiden sisäisesti sekä oppilaitosten ja työnantajien kanssa. Nuorisotakuun koettiin vaikuttavan organisaatioiden resurssien lisääntymiseen, yhteistyön kehittämiseen nuorten palveluita tuottavien tahojen kanssa ja työnantajien kanssa, nuorten palvelutarjonnan kehittämiseen sekä nuorten palveluohjauksen paranemiseen.

Nuorten työllistymisen tukemiseen vaikuttivat vuonna 2013 TE-palvelujen, TE-toimistojen asiakaspalvelun organisoinnin ja toimistoverkon muutokset sekä valtionhallinnon tuottavuusohjelma. Haasteita oli mm. nuorten ohjautumisessa työpajoille sekä työkokeilussa, joka ei täysin vastaa ammattikoulutettujen eikä heikommassa työmarkkina-asemassa olevien kouluttamattomien nuorten tarpeisiin. Nuorten palveluissa toimivat ammattilaiset ovat tyytyväisiä ammattillisen koulutuksen saatavuuteen sekä oppilaan- ja opinto-ohjauksen ja opiskelijahuollon palveluihin. Nuorisotakuun toteuttamisen edellytyksenä pidetään etenkin koulutuksen sekä nuorisopalvelujen, kuten nuorten työpajatoiminnan ja etsivän nuorisotyön riittävää saatavuutta ja toimivuutta. Näihin palveluihin on myös lisäresursoitu muita palveluita enemmän. Nuorisotakuun ensimmäisen toimeenpanovuoden aikana sosiaali-, terveys- ja kuntoutuspalvelujen painoarvo jäi vähäiseksi. Nuorisotakuun toteuttamisessa todettiin vaikuttavaksi keinoksi moniammatilliset palvelut, mutta tavoitteellisten sektorirajat ylittävien palvelukokonaisuuksien rakentamisessa oli haasteita mm. tietojen vaihdon haasteiden vuoksi. Toistaiseksi ei ole voitu osoittaa nuorisotakuun vaikutusta työllisyyteen, mutta koulutustakuun osalta on viitteitä myönteisestä kehityksestä. Arvioinnissa tavoitetut nuoret kokivat yleisemmin, ettei nuorisotakuu ole vaikuttanut heidän omaan elämäänsä. Alle 25-vuotiaat ammattikouluttamattomat ja työttömät nuoret sekä ammatillisesta koulutuksesta vastavalmistuneet 25–29-vuotiaat uskoivat yleisemmin nuorisotakuun myönteiseen vaikutukseen.

Nuorisotakuu TE-palveluiden näkökulmasta

Noin puolet vastanneista TE-toimistojen johtajista pitää keskeisimpänä nuorisotakuun vaikutuksena nuorten aikuisten osaamishjelman tuottamaa tutkinnon suorittamisen mahdollisuutta. Noin 40 % arvioi nuorisotakuun vaikuttaneen myönteisesti koulutustakuun edistymiseen ja reilu kolmasosa riittävään panostamiseen etsivään nuorisotyössä ja työpajatoiminnassa. (Kuvio 5.9)



Kuvio 5.9. Nuorisotakuun vaikutukset.

Nuorisotakuu on työvoimapolitiisesti kiinnostava kärkihanke sen vuoksi, että sen taakse on asettauduttu eri puoluetaustoista riippumatta ja nuorisotakuun markkinointiin ovat osallistuneet ministerit mm. yhteisen tiedotustilaisuuden kautta. Nuorisotakuu vaikuttaa lisänsen ministeriöiden välistä yhteistyötä, mutta alue- ja kuntatasolla erot nuorisotakuuseen sitoutumisessa ja toteuttamisessa ovat suuret. Haastatteluiden perusteella nuorisotakuuta toivotaan jatkettavan ja panostettavan edelleen nuorten työllistymisen tukemiseen.

Nuorisotakuun työryhmän loppuraportissa ja nuorisotakuun arvioinnissa nostettiin esille tarve lisätä sosiaali- ja terveyspalveluiden roolia nuorisotakuun toteuttamisessa. Juha Sipilän hallitusohjelmassa on tehty nuorisotakuussa linjauksen muutos ja muista Euroopan maista poiketen sen hallinnointia on siirretty työllisyyspolitiikasta vastaavan TEMin alaisuudesta koulutuspolitiikasta vastaavan OKM:n pä vastuulle. Haastatteluiden perusteella nuorisotakuun jatkuvuus on uhattuna, kun erillisresursseja ei ole määritelty sen toteuttamiselle ja nuorisotakuu on vaarassa kaventua koulutustakuuksi.

Maahanmuuttajien kotoutuminen ja työperäinen maahanmuutto

Maahanmuuttajien palveluja tuotetaan ja kehitetään osana kaikkia kuntien, työ- ja elinkeinohallinnon ja kolmannen sektorin palveluja. Kotouttamisen käytännön toimet liittyvät lisäksi muun muassa kielikoulutuksen, varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen kehittämiseen sekä kotouttamisen kehittämiseen peruspalveluissa. Arjen sujuminen edellyttää myös asunto-, liikunta ja kulttuuripolitiikan toimia.

Kotoutumislakiin sisältyy säännös valtion kotouttamisohjelmasta (34 §). Sen mukaan valtioneuvosto päättää valtakunnallisesta kotouttamisen kehittämisestä laatimalla hallituskaudelle kotouttamisen tavoitteet ja toimenpiteet sisältävän ohjelman. Ensimmäisen valtion

kotouttamishjelman pohjalta annettiin valtioneuvoston periaatepäätös (7.6.2012), johon on koottu hallituksen painopisteet kotouttamispolitiikan kehittämiseksi.

Periaatepäätöksessä kotouttamisen painopisteiksi vuosille 2012–2015 kirjattiin seuraavat kohdat:

- yhteisöllisen kotoutumisen tukeminen
- perheiden kotoutumisen tukeminen peruspalveluiden avulla
- maahanmuuttajien työmarkkinoille pääsyn edistäminen
- maahanmuuttajalasten ja -nuorten tuki
- ulkomaalaisten opiskelijoiden näkeminen voimavarana
- kuntapaikkojen löytäminen kaikille kansainvälistä suojelua saaville
- ohjelman toimeenpanon edellyttämän rahoituksen varmistaminen

Työvoiman maahanmuuttoa on kehitetty ottamalla huomioon Suomen työvoiman tarve ja väestökehitys sekä työvoiman lähtömaiden tilanne. Lähtökohtana tulee olla kohdennettu, vastuullinen ja eettisiä periaatteita noudattava rekrytointi, jonka tavoitteena on turvata työvoiman saanti ulkomailta silloin, kun työvoimaa ei kotimaasta eikä Euroopan sisämarkkinoilta löydy. Taloudellisen taantumana myötä tarve työvoiman rekrytointiin ulkomailta on vähentynyt. Toisaalta on myös arvioitu, että talouden alkaessa elpymä osaavasta työvoimasta kasvaa. Tällöin työvoiman saatavuus ja myös ulkomaisen työvoiman rekrytointi nousevat keskeisiksi kysymyksiksi, joihin on syytä varautua ja valmistautua ennakolta. Kotoutumista tukevia työ- ja elinkeinoministeriön hallinnoimia hankkeita on hallituskaudella toteutettu useita, mutta maahanmuuttajien tarpeet huomioidaan kaikissa hallituskauden työvoimapolitiittisissa hankkeissa, kuten Nuorisotakuu-hankkeessa. ALPO-hankkeen tavoitteena on ollut maahanmuuttajien alkuvaiheen neuvonnan ja ohjauksen kehittäminen sekä kotouttamispalveluiden yhdenmukaistaminen ja asiantuntijaverkoston vahvistaminen. MATTO-tukirakenne taas on kehittänyt opastusjärjestelmiä niin Suomeen töihin tuleville kuin toisaalta ulkomailta työvoimaa rekrytoiville tai sitä suunnitteleville työnantajille sekä työkaluja, joiden avulla välitetään tietoa Suomen työmarkkinoista ja suomalaisesta työelämästä.

Hallituskaudella maahanmuutto kirjattiin osaksi oikeuspolitiikan osa-aluetta (Oikeuspolitiikka, sisäinen turvallisuus ja maahanmuutto), sillä sisäasianministeriö vastasi kaikesta maahanmuuttoon liittyvästä politiikka-alueesta. Maahanmuuttoon liittyvänä poliittisena tavoitteena on ollut turvata hallitut työmarkkinat sekä yhtäläiset oikeudet työntekijöille kansainvälistyvillä ja avoimilla työmarkkinoilla. Hallitus on asettanut tavoitteeksi maahanmuuttajien työllisyysasteen nostamisen, vaikuttavamman kotouttamispolitiikan, turvapaikkahakemusten nopeamman käsittelyn ja tehokkaan syrjinnän torjumisen. Hallitusohjelmaan kirjattiin tavoitteeksi Maahanmuuton tulevaisuus 2020 -strategian päivittäminen. Seuraavat hallitusohjelman tavoitteet koskevat erityisesti maahanmuuttajien työllisyyttä ja siihen keskeisesti vaikuttavia aktiivisen työvoimapolitiikan palveluita:

- **Maahanmuuttajien työllisyysastetta nostetaan ja työttömyys puolitetaan.** Erityistä huomiota kiinnitetään **niihin ryhmiin, joiden työllisyysasteet ovat matalat.**
- Tehostetaan **maahanmuuttajien pääsyä kotoutumiskoulutukseen ja kielenopetukseen koko maassa.** Erityisesti kiinnitetään huomiota **opiskelijoiden sekä kotiäitien kielikoulutukseen sekä varmistetaan nuorten maahanmuuttajien koulutuksen ja tukitoimenpiteiden saatavuus.** Kotoutumiskoulutuksessa vahvistetaan maahanmuuttajien tietoisuutta suomalaisen yhteiskunnan toiminnasta ja perusoikeuksista sekä ulotetaan kielikoulutus maahanmuuttajien ammatilliseen koulutukseen.
- **Maahanmuuttaja-asiakkaiden erityistarpeet huomioidaan yritysneuvonnassa sekä käynnistettävissä yrittäjyysohjelmissa.**

Hallitusohjelmaan on kirjattu keinoksi pääkaupunkiseudulla aiesopimusten käyttö, jolla on pyritty aikaansaamaan kokonaisvaltaisempaa kotouttamispolitiikkaa. Aiesopimukset sisältävät työllisyyttä, kotoutumista ja koulutusta vahvistavia toimia.

Maahanmuuttajia on tarkasteltu yhtenä erityisryhmänä työvoimapolitiikan tuloksia ja haasteita koskevassa tutkimuksessa. Maahanmuuttajia koskevassa tarkastelussa on korostunut aiempaa enemmän työperäinen maahanmuutto. Maahanmuuttajien työllistymistä koskevan tutkimuskartoituksen perusteella on olemassa vain vähän tutkimusta vastaanottajamaihin asettautumisesta ja työelämässä pysyvien toimenpiteiden vaikutuksista sekä niukasti tietoa lyhyen tähtäimen vaikutuksista. Vaikuttavuustutkimusten mukaan yleisesti tehoavat ohjelmat ja toimenpiteet toimivat parhaiten myös maahanmuuttajille. Maahanmuuttajat ohjautuvat työ- ja elinkeinopalveluissa pääosin työelämään valmentaviin toimenpiteisiin, jossa työllistyminen on keskimääräistä huonompaa. Toimenpiteiden vaikuttavuuden arvioimista vaikeuttaa se, ettei ole olemassa tutkimustietoa siitä, mitä tapahtuu valmentavien toimenpiteiden jälkeen (Asplund & Koistinen 2014)

Asplundin ja Koistisen laatiman erillistutkimuksen (2014) sekä toteutettujen arviointien ja selvitysten perusteella (VATT 2014, Kotoutumisen kokonaiskatsaus 2013, Harju ym. 2013, Pitkänen ym. 2014) hallituskaudella on kehitetty maahanmuuttajille suunnattuja palveluita ja rakenteita. Suuri rakenteellinen muutos on ollut maahanmuuttoasioiden siirtyminen sisäasianministeriöstä työ- ja elinkeinoministeriöön. Vaikuttavuustiedon hankinnan kannalta tärkeä uudistus on ollut vuonna 2014 TEMiin perustettu Kotouttamisen osaamiskeskus, jonka tehtävänä on maahanmuuttoon ja erityisesti maahanmuuttajien kotoutumiseen liittyvän tiedon, tilastoinnin ja tutkimuksen kehittäminen ja seuranta kansallisella, alueellisella ja paikallisella tasolla. Maahanmuuttajien palveluiden kehittämisen kannalta tärkeä dokumentti on vuonna 2011 voimaan tulleeseen kotoutumislakiin lisätty säännös valtion kotouttamisohjelmasta. Maahanmuuttoon liittyvien palveluiden kehittämisessä on tapahtunut vastaavaa kuntavastuun ja samalla yhteistyön lisäämistä kuin osatyökykyisillä, kun kotouttamislain uudistuksen myötä maahanmuuttajien alkukartoitusten laatiminen laajeni työmarkkinoiden ulkopuolella olevien osalta kunnille. Maahanmuuttajien aktiivisen työvoimapolitettujen toteuttamista on vahvistettu antamalla lisärahoitusta kotoutumiskoulutukseen. Ensimmäinen valtion kotouttamisohjelmaan kirjattiin vuosille maahanmuuttajien kotoutumiskoulutukseen vuosina 2013–2016 kohdennettava 5–20 milj. euron vuosittainen lisärahoitus.

Maahanmuuttajien työllistymistä selvittäneiden vaikuttavuustutkimusten mukaan työmarkkinaosallisuus parantuu maassaolovuosien myötä. Vuosina 1989–93 Suomeen tulleiden maahanmuuttajien työmarkkinaosallisuus on parantunut 14–17 maassaolovuoden aikana huomattavasti, mikä näkyy työllisyysasteen voimakkaana kohoamisena ja työmarkkina-asemien johdonmukaisena vakiintumisena. Kansalaisuusryhmittäisen työllisyysasteen seurannan mukaan erityisesti Somaliasta, Irakista, Iranista, Vietnamista ja Afganistanista tulleiden työllisyysaste on noussut merkittävästi hyvin matalilta lähtötasoilta vuoden 2007 loppuun mennessä samalle tasolle kuin muilla maahanmuuttajaryhmillä. Myös iän ja sukupuolen vaikutus työmarkkina-asemaan hälvenee, kun maahanmuutosta on kulunut riittävästi aikaa. Perhekoolla on merkitystä työuralle. Henkilöt, joiden perheissä on jäseniä kolmesta viiteen, ovat yleisemmin vakaassa asemassa työmarkkinoilla verrattuna henkilöihin, joilla on suurempi perhe. Poikkileikkaustutkimukset eivät anna täysin oikeaa kuvaa tilanteesta. Muilla kuin työperusteisilla maahanmuuttajilla työmarkkina-aseman paraneminen vaatii aikaa, jonka kesto vaihtelee riippuen yksilöllisistä ja tilannetekijöistä (pakolaistaustaiset 10–15 v.). (Linnanmäki-Koskela 2010.)

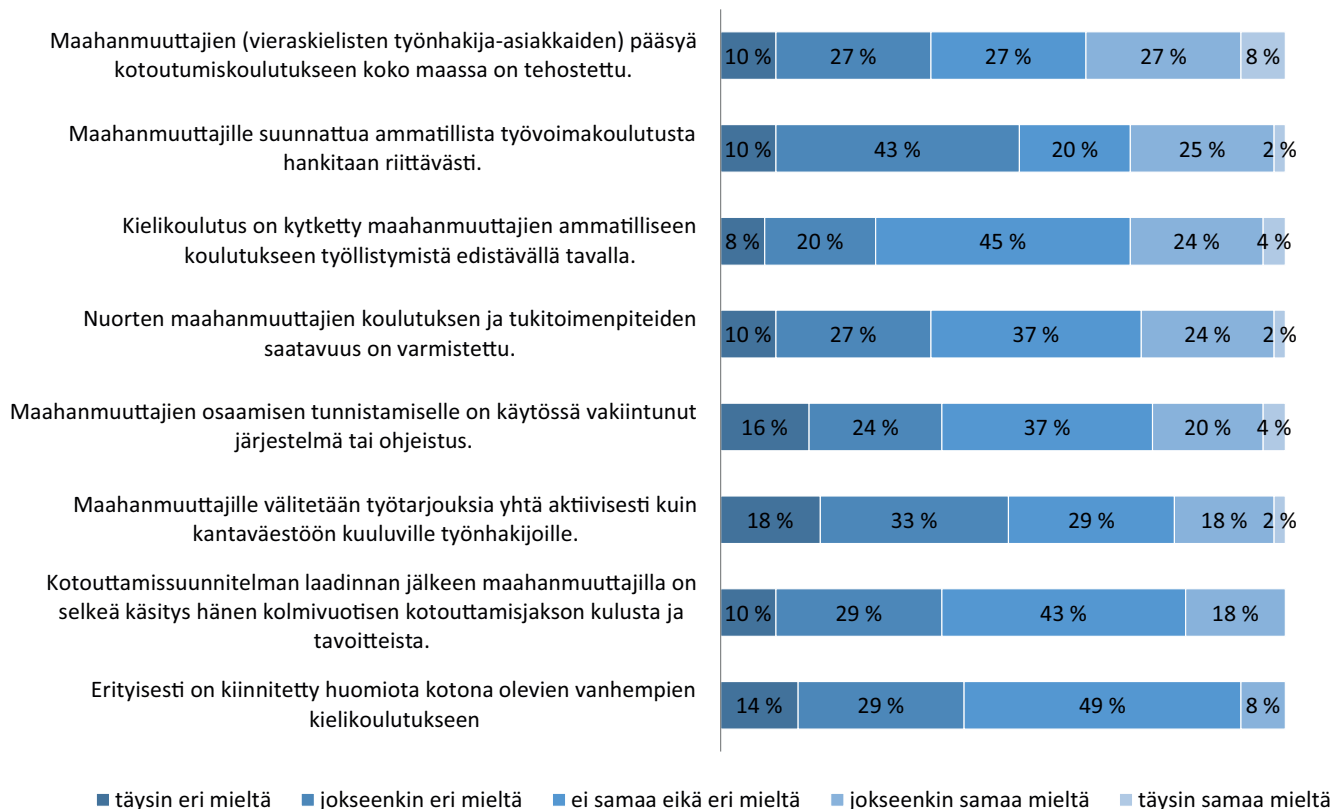
Vuosien 2000–2010 yksilötason rekisteriaineiston ja haastatteluiden mukaan kansalaisuudella ja äidinkielellä on yhteys työllisyyteen. Maahanmuuttajaryhmien välillä ovat suuria työllisyydessä. Lisäksi miesten työllisyys on yleisesti ottaen korkeammalla tasolla kuin naisten, mutta maassaoloajan positiivinen vaikutus työllisyyteen on selvästi korkeampi naisilla kuin miehillä. Erityisiä toimenpiteitä tarvitaan työttömien ja työvoiman ulkopuolella olevien miesten työllisyyden parantamiseksi. Työllistymisen ongelmat koskettavat erityisesti parhaassa työiässä olevia maahanmuuttajia, sillä maahanmuuttajien työllisyystodennäköisyys alkaa laskea hyvin

varhain jo 37 ikävuoden jälkeen. Tätä kohderyhmää tulisi tukea pitkäkestoisten koulutusten sijaan työelämää lähellä olevilla TE-toimiston palveluilla. Työllistyminen on yleisintä toimenpiteissä, jotka vahvistavat suoraan työelämässä hyödynnettäviä taitoja lukuun ottamatta ammattikouluttamattomille työnhakijoille tarkoitettua työharjoittelua. (Eronen ym. 2014.)

TE-toimistoissa ei ole tunnistettu riittävästi maahanmuuttaja-asiakkaan taitoja. Lisäksi palvelutarjonta on soveltunut heikosti henkilöille, joiden kotoutumisaika on kulunut umpeen tai jotka eivät kuulu työvoimaan. Haasteita on edelleen odotusajoissa, jotka ovat pitkiä työnhakijaksi ilmoittautumisen ja toimenpiteeseen osallistumisen välillä. Pitkät odotusajat heikentävät kielitaidon ylläpitoa ja kehittymistä maahanmuuttajilla. Vaikka TE-toimistoissa pyritään rakentamaan asiakkaille tarkoituksenmukaisia avoimille työmarkkinoille johtavia palveluketjuja, tutkimuksessa ei kuitenkaan pystytä tunnistamaan tällaisia ketjuja. Palveluketjujen rakentaminen edellyttää TE-toimistoissa riittäviä resursseja ja joustavuutta niiden käytössä. TE-palvelu-uudistuksen vaikutukset TE-toimistojen kykyyn palvella maahanmuuttaja-asiakkaita ja palveluketjujen rakentamiseen ovat olleet lyhyellä aikavälillä kielteisiä. (Eronen ym. 2014.)

Maahanmuuttajien kotoutuminen TE-toimiston näkökulmasta

TE-toimistojen johtajien mukaan maahanmuuttajien kotouttamista edistävissä toiminnoissa on vaikutettu eniten maahanmuuttajien pääsemiseen kotoutumiskoulutukseen, saatu hankittua riittävästi ammatillista työvoimakoulutusta maahanmuuttajille sekä kytketty kielikoulutus ammatilliseen koulutukseen työllistymistä edistävällä tavalla. Vähiten muutoksia on saatu kotona olevien vanhempien kielikoulutuksessa. (Kuvio 5.10)



Kuvio 5.10 Maahanmuuttajien kotouttamisen vaikutukset.

TYVA-aineiston perusteella TE-palvelu-uudistuksen vaikutukset TE-toimistojen kykyyn palvella maahanmuuttaja-asiakkaita ovat olleet lyhyellä aikavälillä kielteisiä. Osaamisen kehittämisen palvelulinjan asiakkaita ei tavoiteta useinkaan kasvokkaisesti. Kielikoulutuksia on liian vähän

maahanmuuttajien tarpeisiin nähden etenkin Uudellamaalla, jossa maahanmuuttaja-asiakkaiden osuus on suuri. Uudenmaan tavoin myös muualla Suomessa ei ole huomioitu palveluiden resursoinnissa kasvanutta maahanmuuttajien määrää, mikä vaikuttaa etenkin osaamisen kehittämisen palvelulinjan mahdollisuuksiin vastata asiakkaiden tarpeisiin. Maahanmuuttajia on paljon asiakkaina osaamisen kehittämisen palvelulinjan lisäksi tuetun työllistämisen palvelulinjalla, jossa asiakkaana on mm. luku- ja kirjoitustaidottomia maahanmuuttajia. Määrän lisäksi kotoutumiskoulutusten laadun toivotaan parantuvan siten, että ne kehittyisivät enemmän ammatilliseen suuntaan. Tämän toivotaan nopeuttavan maahanmuuttajien ammatillista kouluttautumista ja avoimille työmarkkinoille siirtymistä. Maahanmuuttaja-asiakkaiden palveluita on pyritty parantamaan myös siirtymällä takaisin erityisasiantuntijuuden huomioivaan vastuuneuvojamalliin.

Äkillisiin rakennemuutoksiin reagointi

Globalisaatio ja tuotantorakenteen muutokset saattavat aiheuttaa äkillisiä ja mittavia uhkia sekä ongelmia alueiden kehitykselle erityisesti silloin, kun jokin yritys vähentää merkittävästi työpaikkoja alueella tai lopettaa tuotantoyksikkönsä kokonaan. Äkillisten rakennemuutosalueiden tukeminen on ollut valtion edistämänä alueellisten toimijoiden kumppanuuteen perustuva toimintamalli vuodesta 2007 lähtien. Toimintamallin tavoitteena on estää joukkoirtisanomisten kokeneiden paikkakuntien lamaantuminen ja asukkaiden työttömyyden pitkittyminen. Äkillisten rakennemuutosongelmien seurauksia ja vaikutuksia arvioidaan alueen (pääsääntöisesti seutukunnan) työllisyyden, tuotantotoiminnan ja elinkeinorakenteen kannalta. Valtioneuvosto voi nimetä tällaisen alueen tai toimialan äkillisen rakennemuutoksen alueeksi tai toimialaksi. Alueelle tai toimialalle valmistellaan alueen kuntien, elinkeinoelämän, ELY-keskuksen ja maakunnan liiton yhteistyönä kriisin hoitamiseen tähtäävä suunnitelma. Työ- ja elinkeinoministeriö voi osallistua jo tähän valmisteluvaiheeseen. Suunnitelmaan kirjataan keskeisimmät toimenpide-ehdotukset uusien työpaikkojen luomiseksi ja vanhojen uudistamiseksi sekä muut tilannetta korjaavat toimet eri hallinnonaloilla.

Valtiontalouden tarkastusvirasto on laatinut tarkastuskertomuksen äkillisten rakennemuutosalueiden tukemisesta. Tarkastuskertomuksen perusteella viranomaisten toiminta äkillisten rakennemuutosten tukemisessa on ollut riittävän nopeaa ja onnistunutta. Toimintamallilla on tilastoanalyysin perusteella saatu aikaan myönteisiä työllisyysvaikutuksia. Ilman toimenpiteitä äkillisten rakennemuutosalueiden tilanne olisi arvioiden mukaan nykyistä huonompi. Kehittämiskohteena on se, että pysyvien rakennemuutosten alueella myös valtion tukitoimien tulisi olla pitkäkestoisempia. Tärkeää olisi myös varautua ennakoivammin rakennemuutoksiin, kuten pienemmät paikkakunnat jo tekevät varautuessaan joukkoirtisanomisiin. Kehittämisen varaa on myös rakennemuutostoimenpiteiden vaikutusten seurannassa, jota tulisi tehdä nykyistä enemmän. (Äkillisten rakennemuutosalueiden tukeminen... 2012.)

Äkilliset rakennemuutokset TE-palveluiden näkökulmasta

Noin 60 % TE-hallinnon johtotehtävissä toimivista kyselyyn vastanneista arvioi, että äkillisiin rakennemuutoksiin reagoinnilla on voitu parantaa mahdollisuuksia varautua ennalta työsuhteen loppumiseen ja lyhentämään aikaa uuden työn löytämiseen. (Taulukko 5.7)

Taulukko 5.7 Äkilliset rakennemuutokset.

	täysin eri mieltä	jokseenkin eri mieltä	ei samaa eikä eri mieltä	jokseenkin samaa mieltä	täysin samaa mieltä
Äkillisiin rakennemuutoksiin reagoinnin toimenpiteet ovat parantaneet mahdollisuuksia varautua ennalta työsuhteen loppumiseen	0 %	4 %	31 %	57 %	7 %
Mahdollisuus varautua ennalta työsuhteen päättymiseen on lyhentänyt uuden työn löytämiseen kuluva aikaa äkillisten rakennemuutosten alueilla	0 %	7 %	33 %	54 %	6 %

Muutosturva

Vuonna 2005 käyttöön otettu muutosturva on työpaikkatason kumppanuuteen perustuva toimintamalli, jolla pyritään edistämään mahdollisimman joustavaa työstä työhön siirtymistä tuotannollisista ja taloudellisista syistä tapahtuvien irtisanomisten yhteydessä. Tavoitteena on nopeuttaa ja helpottaa irtisanotun pääsyä uuteen työhön. Muutosturvan toimintamalli toteutetaan työnantajan, työntekijän ja TE-toimiston yhteistyönä. Työ- ja elinkeinopalvelujen tarjoama toimintamalli sisältää muun muassa palkallisen vapaan uuden työn etsimistä varten ja työllistymissuunnitelman. Se on tarkoitettu edistämään mahdollisimman joustavaa työstä työhön siirtymistä, kun yritykset lomauttavat tai irtisanovat ihmisiä tuotannollisista ja taloudellisista syistä.

Muutosturvamallissa henkilölle, joka lähtee työllistymistä edistävään toimenpiteeseen, voi myös syntyä oikeus tavallista korkeampaan päivärahaan. Muutosturvaa koskeva lainsäädäntö tuli ensimmäisen kerran voimaan 1.7.2005. Lainsäädäntöä on sen jälkeen muutettu vuosina 2009 ja 2010. Muutosturva laajennettiin vuonna 2009 koskemaan myös määräaikaisessa työsuhteessa olevia ja 180 päivän ajaksi lomautettuja tai lomautettuina olleita. Muutosturvaan piiriin kuuluvat työntekijät, joilla on vähintään kolmen vuoden työhistoria ja irtisanominen tapahtuu tuotannollisen tai taloudellisen syyn perusteella (Ålander ym. 2014). Muutosturvan piiriin kuuluvia henkilöitä on vuosina 2005–2013 ollut noin 98 000. Tässä TEM:n seuranta-aineistoon perustuvassa luvussa on mukana vain yli kymmentä henkeä koskevat muutosturvatilanteet joten todellisuudessa luku on tätä suurempi.

Muutosturvan alkuvaiheessa toteutetun arviointitutkimuksen mukaan muutosturva edesauttoi irtisanottujen uudelleen työllistämisessä. Muutosturva lisäsi viranomaisten ja yritysten yhteistyötä. Muutosturvan myötä työllistyneiden osuus kasvoi noin neljällä prosenttiyksiköllä. Muutosturva auttoi etenkin ikääntyviä, kouluttamattomia sekä tuotannollisista ja taloudellisista syistä irtisanottuja. Muutosturvan vaikuttavuudessa oli kehittämisen tarvetta pienissä yrityksissä ja julkisella sektorilla. (Arnkil ym. 2007)

Päätyneellä hallituskaudella muutosturvasta toteutettiin hallitusohjelmaan kirjatusti sen toimivuutta ja vaikuttavuutta koskeva mm. URA-tietojärjestelmän ja Tilastokeskuksen tilasto- ja rekisteriaineistoja hyödyntävä tutkimus. Arviointitutkimuksen perusteella muutosturvan toimintamalli on perustaltaan hyvä. Muutosturvan avulla on pystytty sitomaan hyvin muutosturvan piiriin kuuluvia henkilöitä erilaisiin toimenpiteisiin. Muutosturvan laajennus lomautettuihin ja määräaikaisiin on ollut hyödyllistä, sillä työvoiman ulkopuolelle jäävien osuus on jäänyt marginaaliseksi. Tärkeä saavutus on se, että muutosturvan avulla on pystytty edistämään suhteellisen nopeasti työstä työhön siirtymistä. Muutosturvan toimintamallissa on ollut vaikuttava elementti siihen liittyvä jalkautuva työskentelytapa, jonka vuoksi yritysyhteistyöllä on voitu pureutua yksilöllisesti irtisanottavien tarpeisiin ja jatkopolkuihin. Muutosturvaa saaneista irtisanotuista 35 % on työllistynyt noin kolmen kuukauden kuluessa muutosturvan alkamisesta. Toisaalta vain noin 2 % muutosturvalaisista on siirtynyt yrittäjiksi ja noin 6 % siirtynyt opiskelijaksi. Muutosturvalla ei ole voitu vaikuttaa yli 60-vuotiaiden pitkän työkokemuksen omaavien ja alemman perusasteen koulutuksen omaaviin henkilöiden työllistymiseen. Kehittämistä on myös TE-hallinnon resursien riittävydessä, joka mahdollistaa aktiivisen ohjaamistyön sekä kumppanuuden syventämisessä etenkin alueellisten yrityspalveluiden kanssa. Tarvetta on ollut ennakoivamman palvelumallin kehittäminen. Muutosturva on ollut usein ongelmiin reagoivaa. (Ålander ym. 2014.)

Muutosturvaa koskevat empiiriset vaikuttavuutta koskevat kyselyhavainnot esitellään tarkemmin luvussa 6.1. Muutosturvan toimivuutta koskevien haastatteluiden perusteella muutosturvaan vaikuttaa alueen työnantajien määrä ja yritysten pääkonttoreiden määrä. Muutosturvan toimivuudessa on tapahtunut myös heikkenemistä, sillä muutosturvatilanteet tulevat yllättäen. Kun henkilöstö on kiinni rutiiniasiassa, irrottautuminen nopeasti muutosturvatilanteisiin on haasteellista. Muutosturvatilanteissa ovat tulleet esille palvelulinjojen väliset rajat. Tällöin esimerkiksi ammatinvalintapsykologia ei ole saatu palveluun, kun muutosturvan on katsottu olevan palvelulinja 1 vastuulla.

Osatyökykyisten työllistymisen tukeminen

Osatyökykyisiksi voidaan määritellä esim. henkilöt, joilla on vammansa tai sairautensa vuoksi haasteita työmarkkinoilla (STM 2013). On arvioitu että vuonna 2013 työkyvyttömyyseläkkeellä olevia työnhaltuisia ja työkykyisiä henkilöitä on noin 30 000 ja työttöminä työnhakijoina olevia osatyökykyisiä on noin 40 000 henkilöä (STM 2013). Suurimpina syinä osatyökykyisyyteen ovat tuki- ja liikuntaelinten sairaudet tai mielenterveysongelmat (STM 2013). Sekä yksilön itsensä kannalta että yhteiskunnan näkökulmasta olisi tärkeää, että osatyökykyinen pystyisi olemaan mukana työelämässä.

Suomessa ei ole käytössä suoraan osatyökykyisille kohdennettuja työvoimapolitiittisia toimenpiteitä verrattuna muihin Pohjoismaihin. Terminologia ei ole yhtenäinen tai vakiintunut. Julkisissa työvoimapalveluissa käytetään termejä vammaiset ja pitkäaikaissairaat tai vamma ja sairaus (palkkatuen yhteydessä). Osatyökykyisten työllistymisen edistämiseksi käytettyjä keinoja ovat palkkatuki työnantajalle, kuntien sosiaalihuoltolain perusteella järjestetty työolosuhteiden järjestelytuki. Hallitusohjelmakaudella 2011–2015 käynnistettiin Osatyökykyiset työssä -ohjelma eli OSKU (2013–2015), joka tarjoaa tukea ja välineitä osatyökykyisten työssä jatkamiseen ja työllistymiseen (Osatyökykyisten työllistymisen edistäminen...2014). Ohjelma koskee sekä työelämässä että työelämän ulkopuolella olevia osatyökykyisiä. Ohjelma sisältää kaksi kokonaisuutta, joista ensimmäisen muodostaa osatyökykyisten työssä jatkamista ja työllistymistä edistävä toimintakonsepti, jossa käytössä olevaa keinovalikoimaa hyödynnetään tehokkaasti. Toisen kokonaisuuden muodostavat osatyökykyisten työllistymistä helpottavat lainsäädännölliset muutokset. Hallituksen Osatyökykyisille tie työelämään kärkihanketta (2016–2019), jossa myös OSKU-ohjelmalla on suuri rooli, toteutetaan STM:n ja TEM:in yhteistyönä jatkossa (ks. Valtioneuvoston kanslia 2015 ja <http://stm.fi/hankkeet/osatyokkyisyys>).

OSKU-ohjelman myötä on kokeiltu ja kehitetty osatyökykyisten työssä jatkamista ja työllistymistä edistävää toimintakonseptia, jossa käytössä olevaa palvelujärjestelmän keinovalikoimaa hyödynnetään tehokkaasti. Työssä jatkamista tukevan toimintakonseptin keinovalikoima jakaantuu työpaikan keinoihin, terveydenhuollon ja sosiaalipalveluiden keinoihin, kuntoutuksen keinoihin, koulutuksen keinoihin, työvoimapalveluiden keinoihin sekä sosiaaliturvan keinoihin. Näitä kaikkia valikoivasti hyödyntäen osatyökykyiselle luodaan tukikokonaisuus, jotta hän pystyisi jatkamaan olemassa olevassa työpaikassa tai työllistyisi. Neuvonnan tehostamisessa osatyökykyisiä henkilöitä tukevien työkykykoordinaattorien työnkuvan ja koulutuksen suunnittelu ja pilotointi on ollut olennaisessa osassa. Työkykykoordinaattorin yksi tehtävä on luotsata osatyökykyistä pirstaleisessa palvelujärjestelmässä löytämään pysyviä ratkaisuja työhön paluuseen tai työuran jatkamiseen.

Lisäksi toimintaohjelma osallistuu osatyökykyisten työllistymistä helpottavien lainsäädännöllisten muutosten edistämiseen. Tavoitteet ovat sektorirajat ylittävän toimintamallin kehittäminen (työpaikat/sosiaali- ja terveyspalvelut/koulutus/TE-toimistot), tiedonkulun ja tietosuojan parantaminen sekä asennemuutos osatyökykyisyyteen suhtautumisessa. Vuonna 2014 voimaan on tullut säädös, jonka mukaan työkyvyttömyyseläkkeen voi jättää lepäämään tilapäisen työn vuoksi vähintään kolmeksi ja enintään kahdeksi vuodeksi sekä säädös, jonka mukaan ammatilliseen kuntoutukseen pääsyä helpotetaan siten, että harkinnassa otetaan huomioon sairauden lisäksi muut henkilökohtaiseen tilanteeseen liittyvät asiat. Vuonna 2015 voimaan tulleiden säädösmuutosten tavoitteena puolestaan on lisätä kuntoutuksen merkitystä painottamalla kuntoutuksen tarpeen selvittämistä sekä helpottamalla työn tekemisen sekä opiskelun ja kuntouttamisen yhdistämistä. OSKU-ohjelman arviointi on käynnistynyt (STM/TTL) keväällä 2014. Arviointituloksia ei ollut vielä saatavissa TYVA-loppuraportin viimeistelyvaiheessa.

OSKU-kokeilu ja kehittämishankkeen raportoidut tulokset (Nevala, Turunen, Tiainen & Mattila-Wiro 2015) valmistuivat juuri TYVA -loppuraportin viimeistelyn viime hetkillä joulukuun alussa 2015. Osatyökykyiset työssä -ohjelmasta tehdyssä tutkimuksessa on ollut mukana 12 pilottityöpaikkaa kahden vuoden ajan. Näillä työpaikoilla testatun työkykykoordinaattori-

mallin testaamisesta on saatu myönteisiä tuloksia. Pilottityöpaikat ovat olleet keskenään varsin erilaisia, joten tutkimuksessa on saatu näiltä osin myös vertailutietoa erilaisista työympäristöistä. Laadullisen aineiston muodosti 24 organisaatiohaastattelua ja 11 tapauskuvausta. Tutkimusta varten on haastateltu yhteensä 31 esimiestä ja työkykykoordinaattoria. Määrällinen aineisto koostui kuuden organisaation taloudellisista tunnusluvuihin vuosilta 2012–2015 ja yhteen tapauskuvaukseen liittyvästä taloudellisesta skenaarioanalyysistä. Työpaikoilla on saatu tutkimuksen mukaan kymmeniä uusia ratkaisuja. Olennaista on, että osatyökykyisen työllistyminen ja työssä jatkaminen edellyttävät yhteistyötä monen eri tahon kanssa. Tärkeää on jäljellä olevan työkyvyn näkökulman korostaminen sekä uusien ratkaisujen etsiminen tästä mahdollistavasta, ei-ongelmakeskeisestä lähtökohdasta käsin.

Toimintamalli toteutui osana työ- ja elinkeinotoimiston (TE-toimisto), työpaikan henkilöstöhallinnon, työterveyshuollon ja oppilaitoksen toimintaa. Työkykykoordinaattorit hyödynsivät osatyökykyisen asiakkaan kanssa palvelujärjestelmässä olemassa olevia työpaikan, terveydenhuollon, kuntoutuksen, koulutuksen, työvoimapalvelujen ja sosiaaliturvan keinoja. Ohjelma on ollut testattavana vain kolmessa TE-toimistossa, joten laajempia ohjelman vaikutuksia voidaan todeta aineistoissa vain näiltä osin.

Osatyökykyiset asiakkaat kokivat, että he voivat vaikuttaa itse mahdollisuuksiensa rakentamiseen. Yhteistyö työkykykoordinaattorin kanssa koettiin tasa-arvoiseksi, luottamukselliseksi, oikea-aikaiseksi ja ratkaisukeskeiseksi. Pilottiorganisaatioissa kehitettiin osatyökykyisten työssä jatkamiseen liittyen johtamista, osaamista, yhteistyötä, palveluprosessia ja työvälineitä, mutta uusia toimintatapoja levitettiin harvoin oman organisaation ulkopuolelle.

Organisaatioissa osatyökykyisten tunnistaminen tehostui, työterveyshuollon ennalta ehkäisevä toiminta lisääntyi ja keinovalikoiman käyttö monipuolistui samalla, kun työkyvyttömyys- ja osatyökyvyttömyyseläkkeelle siirtyminen väheni. Tulosten perusteella työkykykoordinaattoreiden toimintaan perustuva toimintamalli soveltuu osatyökykyisten työosallisuuden tukemiseen osana TE-toimiston, työpaikan henkilöstöhallinnon, työterveyshuollon ja oppilaitoksen normaalia toimintaa. Tuloksista ei voida kuitenkaan vetää johtopäätöksiä mallin vaikutuksista työkyvyttömyys- ja osatyökyvyttömyystapausten esiintyvyyteen. (Nevala ym. 2015.) Toimintamallin toteutuksesta ja taloudellisista vaikutuksista tarvitaan lisää tutkimusta erilaisilta työpaikoilta.

TE-palveluiden edustajien näkemykset OSKU-ohjelmasta

TYVA-kyselyssä on kysytty taustatietona osallistumista eri toimenpiteisiin ja ohjelmiin. Osatyökykyisten työllistämishjelmaan kontaktin ilmoitti 14 % vastaajista (N=46). Vastaajista 38 työskentelee TE-toimistoissa ja 8 TYP:eissä. Suurimmalla osalla näistä vastaajista on työhallinnon ja työllistämisen työkokemusta yli 5 vuotta. Vastaukset antavat viitteitä myönteisistä vaikutuksista, mutta hankkeen kokeiluluonteen vuoksi varsinaisia näkymiä vaikuttavuuteen ei voida tällä aineistolla vielä todeta. Sama koskee haastatteluaineistoa, jossa on kysytty samoja asioita TE-toimistoista. Haastatteluiden perusteella OSKU ei ole vielä konkretisoitunut riittävästi TE-palveluiden näkökulmasta. Vaikea työmarkkinatilanne on vaikuttanut osaltaan siihen, että osatyökykyisten palveluiden kehittämiseen ei ole voitu ohjelman ulkopuolella panostaa.

Sosiaalista osallisuutta lisäävä toiminta

Työvoimapolitiikka liittyy elinkeino- ja koulutuspolitiikan lisäksi läheisesti myös sosiaalipolitiikkaan. Aktivointipolitiikan tavoitteena on saada työtön työttömyysturvaa tai toimeentulotukea saava henkilö nopeasti takaisin työmarkkinoille. Tavoitteet ulottuvat myös muihin työttömiin, kuten nuoriin, jotka eivät saa etuuksia. Aktivoinnilla pyritään hillitsemään valtion sosiaaliturvamenoja sekä ehkäisemään yksilöiden syrjäytymistä. Aktivointiin liittyy hyvinvointivaltion tavoitteiden ja keinojen muuttuminen työkeskeisemmäksi sekä kansalaisten vastuiden ja velvollisuuksien uudelleen määrittelyyn. (mm. Karjalainen & Keskitalo 2013.)

Hallituskaudella 2011–2015 on käynnistetty osallistavan sosiaaliturvan kehittäminen. Osallistavan sosiaaliturvan tavoitteena on työikäisen mutta työelämän ja opiskelun ulkopuolella olevan väestön osallisuuden edistäminen ja syrjäytymisen ehkäisy sekä työelämävalmiuksien kehittäminen ja työelämään suuntautumisen lisääminen. Tavoitteeseen pyritään laajentamalla palkkaperusteisen (palkkatuella työllistäminen ja vuorotteluvapaasijaisuus) ja etuusperusteisten (esim. työvoimakoulutus, työkokeilu, uravalmennus) aktivointitoimien käyttöä sekä kuntien, kolmannen sektorin ja tuen saajien vastuuta henkilöihin kohdistuvien toimien suunnittelussa ja toteutuksessa. Keskeistä osallistavan sosiaaliturvan kehittämisessä on, että nykyistä käytössä olevaa järjestelmää ei ole tarkoitus purkaa tai uusia vaan tehostaa olemassa olevan järjestelmän käyttöä. On arvioitu, että osallistavan sosiaaliturvan ensisijaiseen kohderyhmään kuuluvia pitkään työttömänä olleita on noin 100 000 henkilöä. (mm. Pöyhönen 2014).

Osallistavan sosiaaliturvan kehittämisen suuntaa kuvaillaan sosiaali- ja terveysministeriön raportissa vuodelta 2014. Käytännön kokeilua varten sosiaali- ja terveysministeriö on valinnut Loimaan, Paltamon, Rauman, Rovaniemen, Varkauden ja Äänekosken osallistavan sosiaaliturvan pilottikunniksi. Tähän mennessä selvitetään myös lainsäädännön ja ohjeiden sekä palvelujen ja rahoituksen muutostarpeet. (STM 2014b.) Pilotointi jatkui vuoden 2014 loppuun, jonka jälkeen tulokset on raportoitu vuoden 2015 alkupuolella. (Osallistava sosiaaliturva 2015.)

Sosiaali- ja terveysministeriö asetti vuonna 2012 työryhmän selvittämään sosiaalihuollon toteuttamaa työ- ja päivätoimintaa (sosiaalihuollon työelämäosallisuutta tukevaa toimintaa) ja luomaan niille nykyistä selkeämmät ja yhtenäisemmät tavoitteet, sisällöt ja toteuttamistavat. Työryhmän tehtäväksi asetettiin selvittää tarvetta uudistaa lakiin kuntouttavasta työtoiminnasta (189/2001), sosiaalihuoltolakiin (710/1982), kehitysvammaisten erityishuollosta annettuun lakiin (519/1977) sekä vammaispalvelulakiin (380/1987) sisältyvää työelämäosallisuuden tukemiseen liittyvää kokonaisuutta sekä lainsäädännön että toiminnan sisältöjen kehittämisen näkökulmista. (STM 2014a). Työryhmän raportti lakiesityksineen julkistettiin syyskuussa 2014, ja se on parhaillaan lausuntokierroksella.

Raportissa esitettiin, että kaikki työelämäosallisuutta edistävät sosiaalihuollon palvelut koottaisiin yhteen lakiin heikossa työmarkkina-asetmassa olevien henkilöiden sosiaalisesta kuntoutuksesta. Palveluihin pääsy määrittäisi asiakkaiden yksilöllisten palvelutarpeiden perusteella. Työryhmän esitysten ja asiantuntijalausuntojen pohjalta valmisteltavan lainsäädännön on tarkoitus astua voimaan vuonna 2017.

Tavoitteena on saada palvelujen järjestäminen kunnissa nykyistä yksinkertaisemmaksi ja yhtenäisemmäksi sekä turvata heikossa työmarkkina-asetmassa olevien henkilöiden tarvitsemien palvelujen saatavuus ja selkeyttä sosiaalihuollon, työ- ja elinkeinohallinnon ja Kansaneläkelaitoksen välisiä vastuita. Työllistymisen tukeminen on työ- ja elinkeinohallinnon päävastuuna. Uudistuksen avulla vahvistetaan sosiaalihuollon roolia ja keinoja tukea asiakkaiden hyvinvointia ja osallisuutta osana työllistymisen edistämisen palvelujärjestelmää siten, että asiakkaiden parantunut toimintakyky johtaisi eteenpäin työllistymisen polulla julkisiin työvoimapalveluihin sekä muihin työllistymistä edistäviin palveluihin, esimerkiksi Kelan ammatilliseen kuntoutukseen. Uuden lain myötä myös asiakkaiden saamia etuuksia yhdenmukaistetaan ja palveluiden järjestämisedellytyksiä – etenkin ilman ansiotarkoitusta suoritettavien työtehtävien osalta – selkiytetään.

Ohjautuminen palveluun perustuu yksilölliseen palvelutarvearvioon ja -suunnitelmaan, jonka pohjalta asiakkaan tarvitsemat tukitoimet räätälöidään yksilöllisesti. Heikossa työmarkkina-asetmassa olevien henkilöiden sosiaalinen kuntoutus jakautuisi:

1. Työelämävalmiuksia edistävään sosiaaliseen kuntoutukseen, jonka avulla tuetaan asiakkaan sosiaalista toimintakykyä ja hänen edellytyksiään ja mahdollisuuksiaan osallistua julkisiin työvoimapalveluihin, ammatilliseen kuntoutukseen tai työhön. Lähtökohtana on, että henkilö on työnhakijana työ- ja elinkeinotoimistossa ja että hänen työllistymissuunnitelmansa tehdään työ- ja elinkeinotoimiston, sosiaalihuollon ja asiakkaan välisenä yhteistyönä.

Työelämävalmiuksia edistävä sosiaalinen kuntoutus käynnistyisi työelämävalmiuksien selvittämisellä, jonka pohjalta asiakkaalle suunnitellaan asiakkaan tarpeen mukainen palvelukonaisuus. Varsinaisen kuntoutusjakson avulla edistetään asiakkaan työelämävalmiuksia yksilö- ja ryhmävalmennuksen avulla, ja siihen voidaan sisällyttää määräaikaista työtehtäviä, joita suoritetaan ilman ansiotarkoitusta. Tätä palvelua voidaan tarvittaessa järjestää kunnan lisäksi myös kolmannella sektorilla ja yrityksissä. Lakiesityksessä korostetaan kuitenkin, että työn tekemisellä on vahva toimintakykyä ja kuntoutumista edistävä tavoite, ja että palveluun on aina sisällyttävä vahva kuntoutuksellinen tuki ja ohjaus.

2. Osallisuutta edistävään sosiaaliseen kuntoutukseen sellaisille henkilöille, joilla ei ainakaan sillä hetkellä ole edellytyksiä ja mahdollisuuksia työllistyä avoimille työmarkkinoille. Palvelun avulla tuetaan asiakkaan sosiaalista toimintakykyä ja hänen edellytyksiään ja mahdollisuuksiaan elämänhallintaan, yhteisöissä toimimiseen ja sosiaalisiin vuorovaikutussuhteisiin.

Palveluihin osallistuville asiakkaille maksettaisiin korvauksia siten, että se kannustaisi asiakkaita osallistumaan ensisijaisesti työelämävalmiuksia edistävään sosiaaliseen kuntoutukseen. Myös valtionavustusta kunnille maksettaisiin vain työelämävalmiuksia edistävään sosiaaliseen kuntoutukseen liittyen. Tältä osin työryhmän esitys jää epäselväksi, koska työelämään aktivoivien palvelujen ohella tarvitaan myös palveluja sellaisille asiakkaille, jotka eivät yllä avoimille työmarkkinoille ja joilla on toimeentulonaan työkyvyttömyyseläke. Ilman rahallisia kannustimia heille suunnatulla palvelulla ei ole toimintaedellytyksiä. Työryhmän näkökulma palveluun olennaisena osana sisältyvään työn tekemisen -elementtiin on ollut pääasiassa rajoittava ja tiukkoja reunaehtoja asettava. Positiivista on palvelun yksilöllinen räätälöinti, tavoitteellisuus ja suunnitelmallisuus sekä omatyöntekijän tarjoama kuntoutuksellinen tuki ja ohjaus.

Työryhmä ei ole riittävästi huomionnut kunnissa, kuntakokeiluhankkeissa ja muissa hankkeissa tehtyä monipuolista kuntouttavan työtoiminnan kehittämistyötä (esimerkiksi työalojen monipuolistaminen, opinnollistaminen, työssäoppimisen ohjaus ja arviointi). Tämän kehitystyön avulla kuntouttavaa työtä on saatu tavoitteellisemmaksi, asiakkaille mielekkäämmäksi ja motivoivammaksi, ja sen avulla pystytään paremmin tukemaan asiakkaita eteenpäin kohti työelämää. Työryhmän esitysten pohjalta kentällä on pelko siitä, että nykyinen kuntouttava työtoiminta ei voisi olla enää ”oikeaa työtä” vaan se rajautuisi jonkinlaiseksi näennäistoiminnaksi, mikä ei olisi mielekäästä kenellekään osapuolelle. (STM 2014a.)

TE-palveluiden edustajien näkemykset osallistavasta sosiaaliturvasta

TE-hallinnon johtotehtävissä toimivista kyselyyn vastanneet arvioivat osallistavan sosiaaliturvan toimenpiteiden lisännen toimenpiteisiin osallistuvien henkilöiden työmarkkinakelpoisuutta. Noin viidesosa vastaajista arvioi osallistavan sosiaaliturvan lisännen osallistuvien henkilöiden työmarkkinakelpoisuutta ja kymmenesosa vaikuttaneen myönteisesti toimenpiteisiin osallistuneiden henkilöiden työllistymiseen. (Taulukko 5.8)

Taulukko 5.8 Osallistavan sosiaaliturvan vaikutukset

	täysin eri mieltä	jokseenkin eri mieltä	ei samaa eikä eri mieltä	jokseenkin samaa mieltä	täysin samaa mieltä
Osallistavan sosiaaliturvan aktivointitoimenpiteet ovat lisänneet toimenpiteisiin osallistuvien henkilöiden työmarkkinakelpoisuutta	11 %	15 %	54 %	20 %	0 %
Osallistavan sosiaaliturvan aktivointitoimenpiteisiin osallistuvat henkilöt ovat työllistyneet paremmin kuin ennen	13 %	22 %	59 %	7 %	0 %

Haastatteluiden perusteella osallistavan sosiaaliturvan kokeilu on nostanut esille sen, kuinka tärkeitä räätälöidyt aktivoitumista lisäävät toimenpiteet ovat asiakkaille. TE-palveluiden edustajien vastauksessa nostetaan esille kehittämiskohteenä työttömyysturvan ja kannusteloukutomuuden kehittäminen. Perustulokokeilu ja työnhakijoiden uudenlainen riskinottoalttiimpi asennoituminen työntekoon voisivat olla keinoja haastatteluiden mukaan tehokkaamman työvoimapolitiikan toteuttamiseksi.

Tulisi olla olemassa ennakoiva ja ennustava systeemi jolla pystyttäisiin paremmin ennakoimaan mitä päätös/ohje/linjaus x ruohonjuuritasolla asiakkaalle rahassa/elämäntilanteessa tai asiantuntijalle TE-toimistossa työnä aiheuttaa. Tulisi yksinkertaistaa lainsäädäntöä ja ohjeistusta entisestään niin että ei olisi erityis- ja poikkeustapauksia ja erilaisia reunaehtoja, esim. joita nuoriin kohdistuu edelleenkin työttömyysturvan lainsäädännössä.

Työllistymisen esteitä pitää purkaa, joita ovat mm. etuuksien menetys työllistyessä, osa-aikatyön ja sovitellun työttömyysturvan yhteensovittamisesta pitää tehdä joustavampaa. Työn tekeminen pitää olla taloudellisesti kannattavaa > käteen pitää jäädä enemmän kuin työttömänä ollessa.

Olisi tarpeen kehittää työttömyysetuuden saamista siihen suuntaan, että se mahdollistaisi paremmin osa-aikaisen/ pienimuotoisen yrittäjyyden ja työttömyysetuuden yhdistämisen. Miksi yrittäjällä ei voisi olla suojaosuuksia työttömyysetuuteen samalla tavalla kuin työsuhhteessa olevalla? Samoin suojaosuuksia tulisi korottaa esim. 500 €/n/ kk. Eikö olisi parempi, että ihmiset harjoittavat yritystoimintaa/ työskentelevät edes osa-aikaisesti verrattuna siihen, että ovat kokonaan työttöminä? Tämä aktivoisi taloutta.

Sosiaaliturvapolitiikan tiiviimpi kytkentä työvoimapolitiikkaan. Muutoksia tehtäessä malleja arvioitaisiin/kokeiltaisiin erilaisilla tyyppiesimerkeillä. Esim miten vuokratyön välitysfirman kahden päivän työkeikka ja palkka vaikuttaa työmarkkina-, asumis- ja toimeentulotukea saavan henkilön tilanteeseen? Viivästyvätkö etuudet ja jos säätöjä ei ole, tilanne voi olla hankala. Miten pienten lasten yh-vanhempi voi lähteä lyhyt kestoiseen keikkatyöhön, päivähoidon järjestelyt esim?

6 Työvoimapolitiikan vaikuttavuus

Tässä luvussa tarkastellaan harjoitetun työvoimapolitiikan vaikuttavuutta. Tarkastelu on jäsen- netty indikaattoreiden mukaan siten että kunkin indikaattorin kohdalla esitetään ensin toteutunut kehitys jollakin ajanjaksolla ja tämän jälkeen arvioidaan työvoimapolitiittisten toimenpiteiden vaikuttavuutta suhteessa indikaattorin kehittymiseen. Tarkasteluun valitut indikaattorit ovat avoimien työpaikkojen täyttyminen luvussa 6.1 ja yritystoiminnan aloittaminen luvussa 6.2 Työttömyyden kustannuksia käsitellään luvussa 6.3 ensin kokonaisuutena ja tämän jälkeen alateemoittain: työllistämis-, koulutus- ja erityistoimiin osoitettuja varoja luvussa 6.3.1; työ- ja elinkeinotoimistojen toiminta-menoihin myönnettyjä varoja luvussa 6.3.2; työttömyysturvaan varattuja rahoja luvussa 6.3.3; kuntien työllisyyden hoidon kustannuksia luvussa 6.3.4 ja työttö- myyden takia maksamatta jäävät tuloveroja luvussa 6.3.5 Näiden kehitystä tarkastellaan taulu- kossa 9 esitettyjen työvoimapolitiittisten toimenpiteiden valossa. Arviointitehtävän rajaamiseksi 56 mahdollisesta vuorovaikutussuhteesta on valittu mielenkiintoisimmat tarkasteluun taulukossa 6.1 esitetyllä tavalla.

Taulukko 6.1 Vaikuttavuuden tarkastelun kohteet.

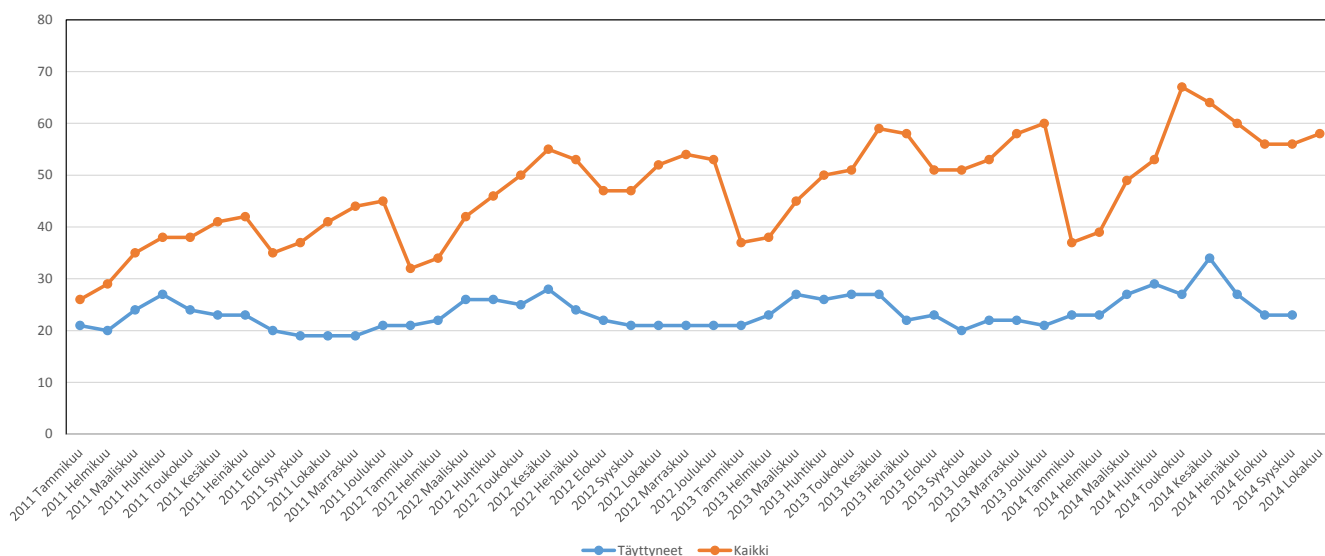
		1. Avoimien työpaikkojen täyttyminen	2. Yritystoiminnan aloittaminen	3.1 Työllistämis-, koulutus- ja erityistoimiin osoitetut varat	3.2 TE-toimistojen toiminta- menoihin myönnetyt varat	3.3 Työttömyysturvaan varatut rahat	3.4 Kuntien työllisyyden hoidon kustannukset	3.5 Työttömyyden takia maksamatta jäävät tuloverot
TE -palveluiden uudistus	uudistus		x		x			
Kuntakokeilu (kunta-valtioyhteistyö)	kokeilu						x	
Nuorisotakuu	uudistus		x					
Maahanmuuttajien kotoutuminen ja työperäinen maahanmuutto	uudistus	x	x					
Muutosturva	uudistus	x	x					
Äkillisiin rakennemuutoksiin reagointi	uudistus	x	x	x				
Osallistava sosiaaliturva	kokeilu	x						
Osatyökykyisten työllistymisen toimintaohjelma	uudistus					x	x	

Kuten aikaisemmin on todettu, voidaan vaikuttavuutta käsitteen vahvassa merkityksessä (esim. intervention nettovaikutus verrattuna siihen, ettei sitä toteuteta) tutkia vain kokeellisten tai tilastotieteen menetelmiin perustuvien kontrolloitujen vertailuasetelmien avulla. Koska tämä ei hankkeelle asetettujen resurssien puolesta ole mahdollista, tapahtuu vaikuttavuuden analysointi valikoitujen empiiristen indikaattorien vaihtelun kuvauksesta ja analyysistä politiikan ja sen muutosten arvioinnin kontekstissa. Itse vaikuttavuuden tarkastelussa hyödynnetään monipuoli-

sesti erilaisia aineistoja. Erityisesti uutuusarvoa tarjoavina lähteinä hyödynnämme TE-toimistojen toimijoille suunnattua kyselyä, josta löytyy informaatiota moneen eri vaikuttavuustarkastelun kohtaan sekä case-aineistoa (nuorisotakuuseen ja maahanmuuttoon liittyen). Näiden primääri-aineistojen ohella turvaudumme myös olemassa olevan kirjallisuuden tarkasteluun sekundäärisenä aineistona. Kaiken kaikkiaan voidaan todeta, että analysoinnin kohdealue on laaja ja teemojen syvälinen analyysi ei ole mahdollista. Uskomme kuitenkin, että jo tematiikan kokoaminen tarkasteluun saman otsikon alle auttaa ymmärryksen lisäämistä aihepiiristä. Koska yrittäjyys ja yrityslähtöisyysrooli olivat hallituskaudella tärkeässä roolissa ja ne ovat myös Aalto-yliopiston pienyrityskeskukseen keskeisiä osaamis- ja arviointialueita, olemme varanneet uuden yritystoiminnan aloittamiseen laajimman käsittelyn.

6.1 Avoimien työpaikkojen täyttyminen

Avoimien työpaikkojen täyttymistä tarkastellaan kuviossa 6.1 esitetyllä aikasarjalla, joka kertoo työvoimahallinnossa avoimena olleiden työpaikkojen avoinna olon keston päivissä sekä täyttyneiden työpaikkojen että kaikkien työpaikkojen osalta⁵. Tämä indikaattori kertoo työmarkkinoiden tehokkuudesta: mitä lyhyemmän ajan avoimen työpaikan täyttyminen kestää, sitä tehokkaammin työmarkkina toimii (Ilmakunnas, Kanninen ja Husa, 2013). Kuten kuviosta 6.1 huomataan, on avoinna olon kesto vuodesta 2011 vuoteen 2014 pysynyt melko stabiilina täyttyneiden työpaikkojen osalta, keskimäärin noin kahdessakymmenessä päivässä. Kaikkien avoinna olevien ilmoitettujen työpaikkojen osalta voidaan havaita että avoinna olon kesto on kasvanut. Tämä viittaa siihen, että osa työpaikoista on nyt vaikeassa työllisyystilanteessakin sellaisia, että niihin on vaikea löytää tekijöitä.

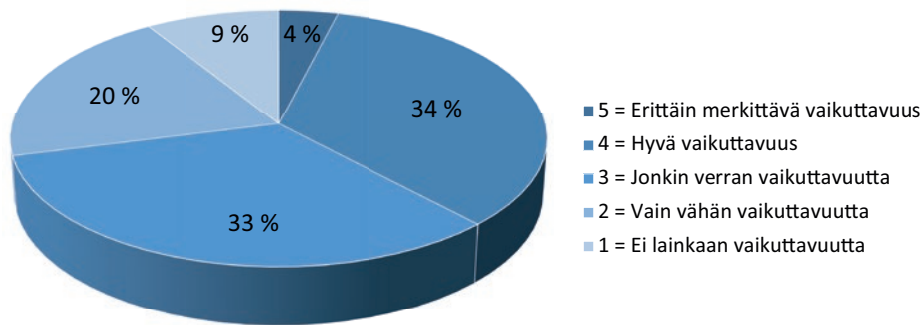


Kuvio 6.1 Avoinna olon kesto päivissä (lähde: toimiala online).

TE-toimistojen toimijoille tehdystä kyselyssä kuluneen hallituskauden työvoimapolitiikan vaikuttavuutta avoimien työpaikkojen täyttymiseen tiedusteltiin ainoastaan johtajilta/esimiehiltä/päälliköiltä (kuvio 6.2). Vastausten keskiarvo on 3,04 eli keskimäärin vastaajat arvelevat vaikuttavuutta olleen jonkin verran. Tästä kertoo myös vastausjakauma: noin 70 prosenttia vastaajista katsoo, että vaikuttavuutta on ollut ainakin jonkin verran. Lähes 40 prosenttia pitää vaikuttavuutta hyvänä tai erittäin merkittävänä. Ne vastaajat, jotka ovat olleet mukana toteuttamassa ja

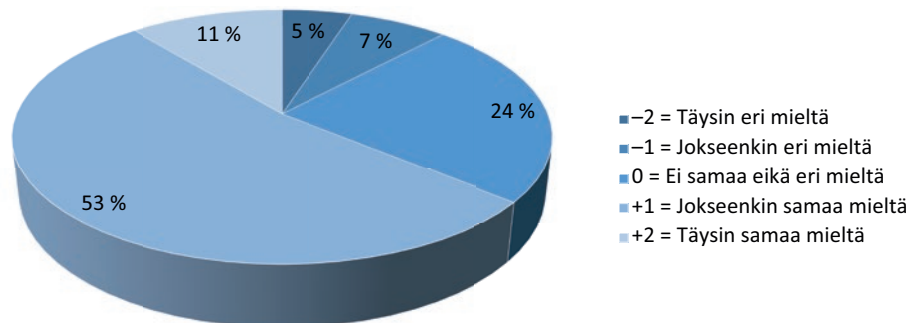
⁵ Lähde: Toimiala Online tietopalvelu (<http://www2.toimialaonline.fi/>).

kehittämässä työvoimapolitiittisten toimenpiteiden edistämistä äkillisiin rakennemuutoksiin reagoimisessa (ka = 3,46) sekä muutosturvassa (ka 3,59), ovat pitäneet vaikuttavuutta avoimien työpaikkojen täyttymiseen merkittävästi parempana kuin ne vastaajat, jotka eivät ole olleet näissä toimenpiteissä mukana.

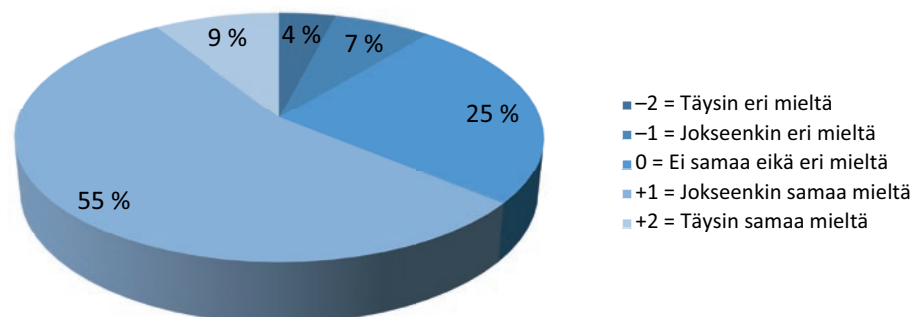


Kuvio 6.2 Kuluneen hallituskauden työvoimapolitiikan vaikuttavuus avoimien työpaikkojen täyttymiseen (painotettu keskiarvo = 3,04; n = 55).

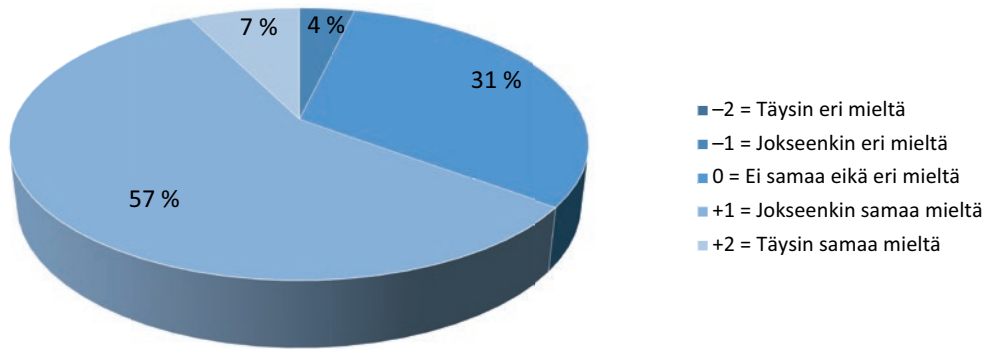
Edellä esitetyn yleisen kysymyksen ohella TE-toimistojen toimijoilta tiedusteltiin myös tarkentavia kysymyksiä muutosturvan ja äkillisiin rakennemuutoksiin reagoinnin vaikutuksista avoimien työpaikkojen täyttymiseen (vain johtaja/esimies/päällikkö; n = 55). Väittämät käsittelivät muutosturvan ja äkillisiin rakennemuutoksiin reagoinnin antamia mahdollisuuksia varautua työsuhteen päättymiseen (kuviot 6.3 ja 6.5) ja sitä kautta lyhentämään uuden työn löytämiseen kuluva aikaa (kuviot 6.4 ja 6.6). Molemmista väittämistä ollaan enemmän samaa mieltä kuin eri mieltä, joten sekä muutosturvalla että äkillisiin rakennemuutoksiin reagoinnilla katsotaan olevan vaikutusta työttömyyden keston lyhenemiseen ja sitä kautta myös avoimien työpaikkojen täyttymiseen.



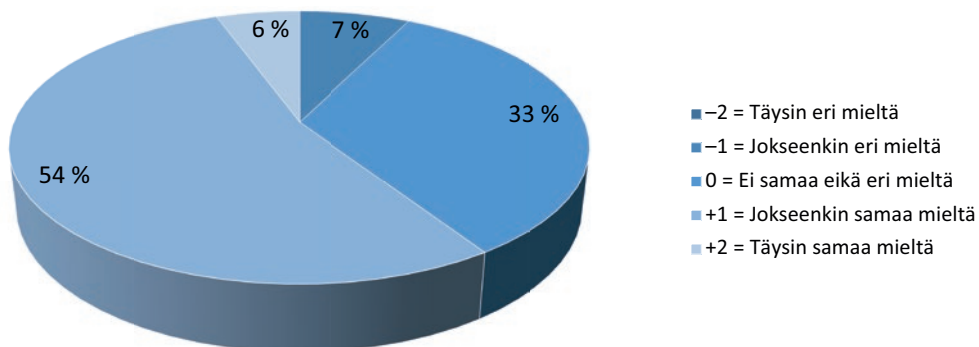
Kuvio 6.3 Muutosturva on parantanut merkittävästi mahdollisuuksia varautua ennalta työsuhteen loppumiseen (painotettu keskiarvo = +0,56; n = 55).



Kuvio 6.4 Mahdollisuus varautua työsuhteen päättymiseen on lyhentänyt uuden työn löytämiseen kuluva aikaa muutosturvan piirissä olevien henkilöiden osalta (painotettu keskiarvo = +0,58; n = 55).

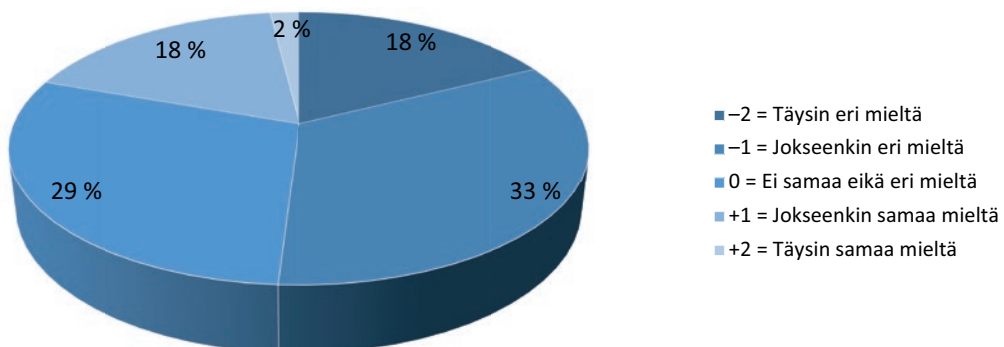


Kuvio 6.5 Äkillisiin rakennemuutoksiin reagoinnin toimenpiteet ovat parantaneet mahdollisuuksia varautua ennalta työsuhteen loppumiseen. (painotettu keskiarvo = +0,69; n = 55).

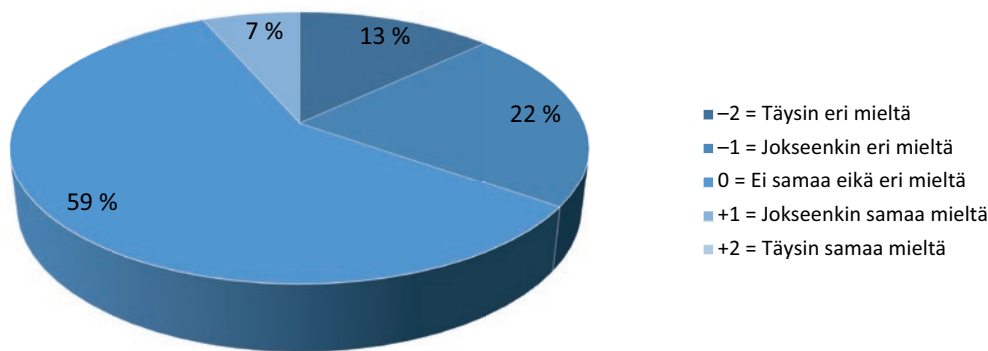


Kuvio 6.6 Mahdollisuus varautua ennalta työsuhteen päättymiseen on lyhentänyt uuden työn löytämiseen kuluva aika äkillisten rakennemuutosten alueilla. (painotettu keskiarvo = +0,57; n = 55).

Tarkentavia kysymyksiä tehtiin myös maahanmuuttajien ja osallistavan sosiaaliturvan vaikutuksista avoimien työpaikkojen täyttymiseen (vain johtaja/esimies/ päällikkö; n = 55). Maahanmuuttajia koskeva väittämä liittyy siihen, välitetäänkö maahanmuuttajille työtarjouksia yhtä aktiivisesti kuin kantaväestöön kuuluville työnhakijoille (kuvio 6.7). Osallistavaa sosiaaliturvaa koskeva väittämä liittyy siihen, ovatko osallistavan sosiaaliturvan aktiivitoimenpiteisiin osallistuvat henkilöt työllistyneet paremmin kuin ennen (kuvio 6.8). Molemmista väittämistä ollaan enemmän eri mieltä kuin samaa mieltä. Vaikuttaa siis siltä, että maahanmuuttajille ei välitetä työtarjouksia yhtä aktiivisesti kuin kantaväestöön kuuluville eikä osallistavan sosiaaliturvan aktiivitoimenpiteiden avulla työllistytä sen paremmin kuin ilman niitä. Kummankaan väittämän tulos ei siis tue avoimien työpaikkojen täyttymistä.



Kuvio 6.7 Maahanmuuttajille välitetään työtarjouksia yhtä aktiivisesti kuin kantaväestöön kuuluville työnhakijoille. (painotettu keskiarvo = -0,47; n = 55).

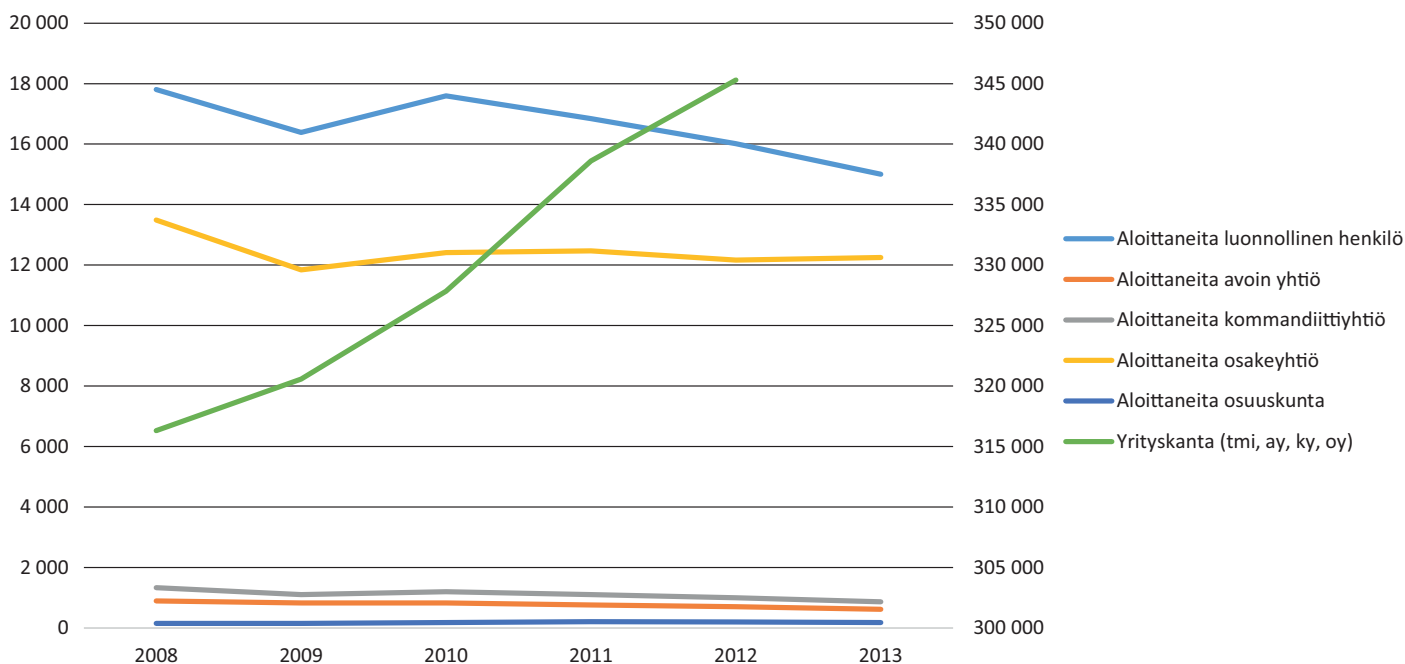


Kuvio 6.8 Osallistavan sosiaaliturvan aktivointitoimenpiteisiin osallistuvat henkilöt ovat työllistyneet paremmin kuin ennen. (painotettu keskiarvo = -0,41; n = 55).

6.2 Yritystoiminnan aloittaminen

Yritystoiminnan aloittamista tarkastellaan tässä raportissa kuviossa 6.9 esitetyillä aikasarjoilla, jotka kertovat perustettujen yritysten lukumäärän kehityksen vuodesta 2008 vuoteen 2013 eri yritysmuodoissa (toiminimi (luonnollinen henkilö), avoin yhtiö, kommandiittiyhtiö ja osakeyhtiö) sekä yrityskannan kehittymisen. Taulukon tiedot on poimittu tilastokeskuksen yritystietokannasta⁶.

Kuten taulukko osoittaa, uusia yrityksiä perustetaan pääasiallisesti toiminiminä tai osakeyhtiöinä. Esimerkiksi vuonna 2008 perustettiin lähes yritystä 18 000 toiminimeä hyödyntäen ja lähes 14 000 osakeyhtiötä. Muut yhtiömuodot sen sijaan olivat huomattavasti vähemmän suosittuja sillä avoimia yhtiöitä perusteettiin vain noin 1000, kommandiittiyhtiöitä vain noin 1000 ja osuuskuntia ainoastaan 150. Kaikissa näissä luokissa yritysten perustaminen on vähentynyt tarkastelujaksolla. Vaikka näin on käynyt, niin yrityskannan koko on noussut, koska yritysten lopettaminen on vähentynyt. Kaikkiaan yrityskanta tarkasteltavissa viidessä luokassa on kohonnut vuoden 2008 n. 315 000 yrityksestä vuoden 2013 (alun) noin 345 000 yritykseen (oikeanpuoleinen pystyakseli).

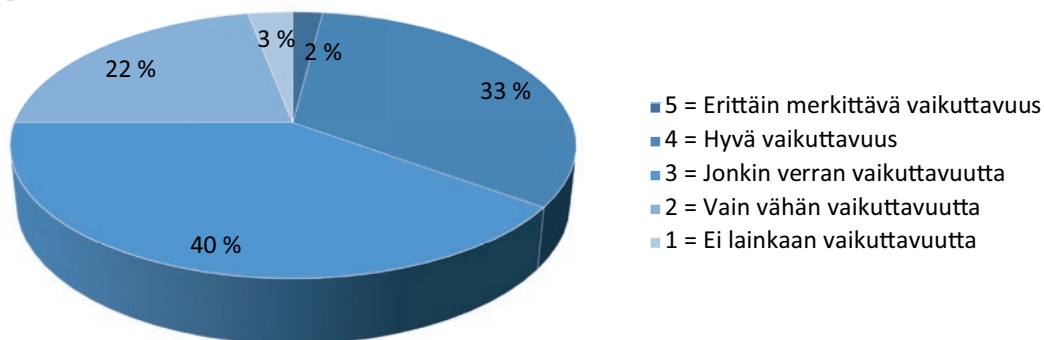


Kuvio 6.9 Uusien aloitettujen yritysten lukumäärä yrityskannan kehitys 2008–2013.

⁶ Suomen virallinen tilasto (SVT): Aloittaneet ja lopettaneet yritykset [verkkopublication]. ISSN=1797-0660. Helsinki: Tilastokeskus [viitattu: 5.11.2015]. Saantitapa: <http://www.stat.fi/til/aly/tau.html>

TE-toimistojen toimijoille tehdyssä kyselyssä kuluneen hallituskauden työvoimapolitiikan vaikuttavuutta yritystoiminnan aloittamiseen tiedusteltiin ainoastaan johtajilta/esimiehiltä/päälliköiltä (kuvio 3.10). Vastausten keskiarvo on 3,07 eli keskimäärin vastaajat arvelevat vaikuttavuutta olleen jonkin verran. Tästä kertoo myös vastausjakauma: Kolme neljästä vastaajasta katsoo, että vaikuttavuutta on ollut ainakin jonkin verran. Kolmannes vastaajista pitää vaikuttavuutta hyvänä tai erittäin merkittävänä. Kyselytutkimuksen valossa vaikuttavuus on siis samaa luokkaan kuin vaikuttavuus avoimien työpaikkojen täyttymiseen.

Ne vastaajat, jotka ovat olleet mukana toteuttamassa ja kehittämässä työvoimapolitiittisten toimenpiteiden edistämistä muutosturvassa (ka 3,47), ovat pitäneet vaikuttavuutta yritystoiminnan aloittamiseen merkittävästi parempana kuin ne vastaajat, jotka eivät ole olleet tässä toimenpiteessä mukana.



Kuvio 6.10 Kuluneen hallituskauden työvoimapolitiikan vaikuttavuus yritystoiminnan aloittamiseen (painotettu keskiarvo =3,07; n = 55).

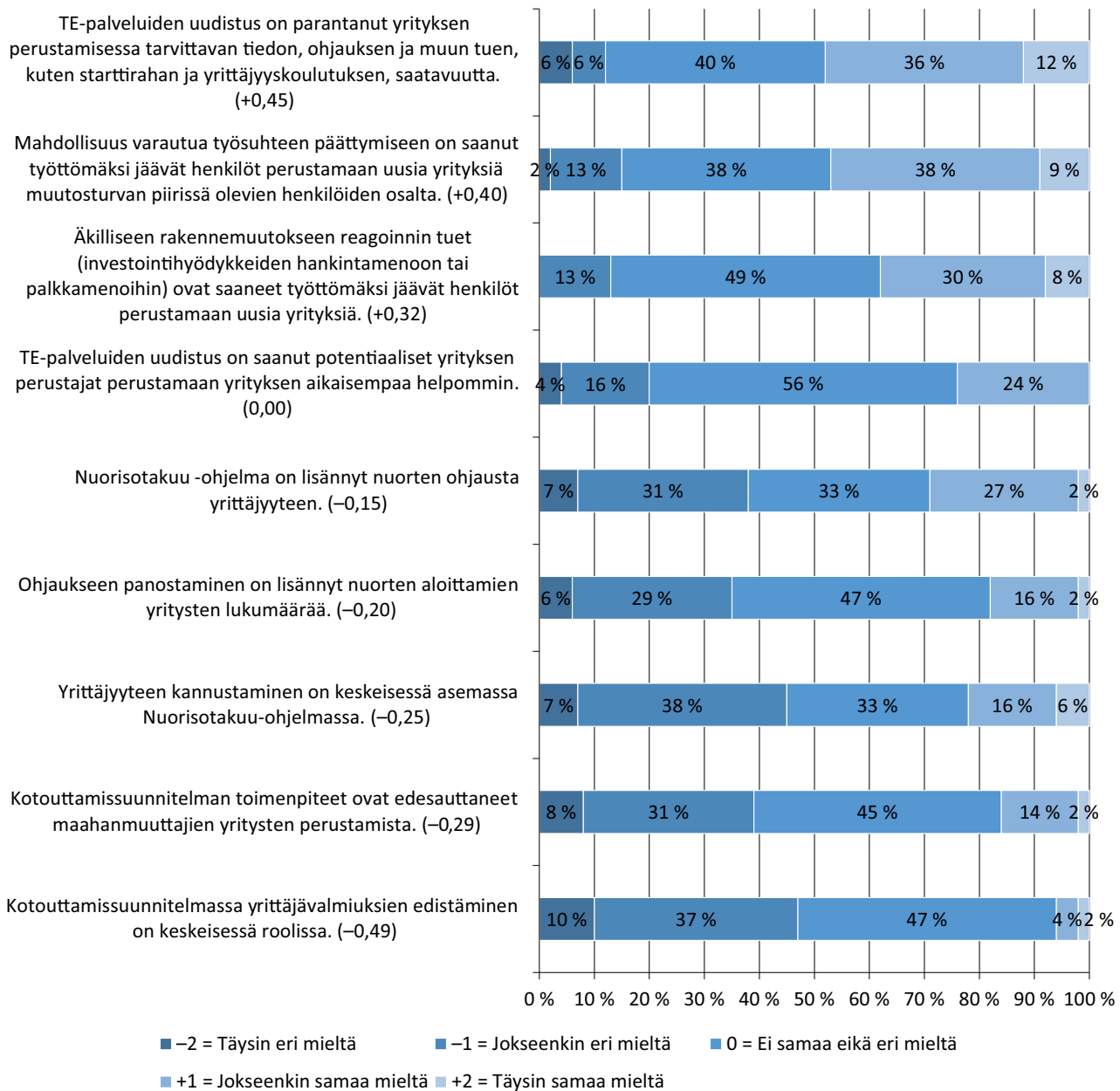
Edellä esitetyn yleisen kysymyksen ohella TE-toimistojen toimijoilta tiedusteltiin myös tarkentavia kysymyksiä eri toimenpiteiden vaikutuksista yritystoiminnan aloittamiseen (yritystoiminnan perustamiseen/yrityksyyteen) (vain johtaja/esimies/ päällikkö; n = 55).

Vastausten perusteella (kuvio 6.11) enemmän samaa mieltä kuin eri mieltä oltiin väittämistä, joissa yritystoiminnan aloittamiseen/yrityksen perustamiseen/yrityksyyteen vaikutettiin TE-palveluiden uudistuksen, muutosturvan ja äkilliseen rakennemuutokseen reagoinnin kautta. Sen sijaan nuorisotakuun ja kotouttamisen kautta saadut vaikutukset katsottiin vähäisemmiksi, niitä koskevista väittämistä oltiin enemmän eri mieltä kuin samaa mieltä. Huomattava on, että vastauksissa ovat ääriarvot eli täysin eri mieltä ja täysin samaa mieltä saaneet erittäin vähän vastauksia. Vastaukset ovat keskittyneet jokseenkin eri mieltä ja jokseenkin samaa mieltä vaihtoehdoille sekä vaihtoehdolle ei samaa eikä eri mieltä. Kannanotot ovat siis varsin varovaisia tai kantaa ei haluta/ osata ottaa lainkaan. Vaikka nuorisotakuun ja kotouttamisen vaikuttavuus nähdään yleisesti heikompana suhteessa muihin instrumentteihin, on näidenkin parissa mikrotasolla havaittavissa positiivisia vaikutuksia. Myöhemmin tässä luvussa esitämmekin esimerkkikuvaukset siitä kuinka yrityksyyttä on pyritty edistämään sekä nuorison että maahanmuuttajien keskuudessa.

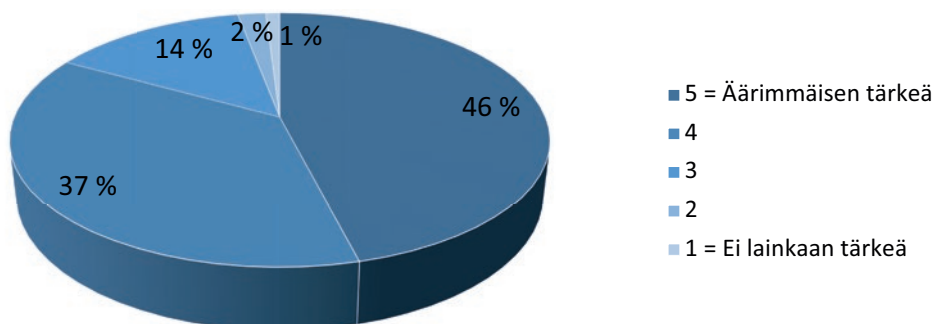
Kyselyssä tiedusteltiin myös mielipidettä työnvälityksen ja yrityksyyden edistämisen lähtökohdista asiakasohjauksen uuden yrityksen palveluihin tärkeydestä (kuvio 6.12) ja siinä vuosina 2011–2015 tapahtuneesta toimivuuden muutoksesta (kuvio 6.13).

Vastaajista lähes puolet piti asiakasohjausta uuden yrityksen perustamisen palveluihin erittäin tärkeänä (asteikon vaihtoehto 5). Kun siihen lisätään asteikon vaihtoehdolle 4 annetut vastaukset, se kattaa jo yli 80 prosenttia vastauksista.

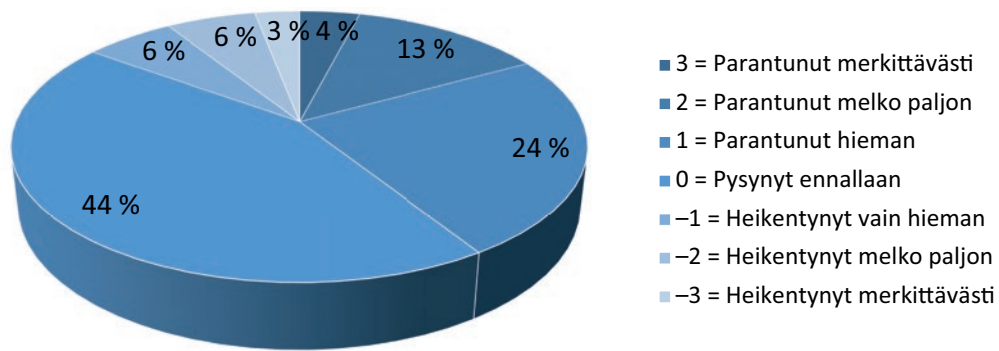
Asiakasohjauksen toimivuuden uuden yrityksen perustamisen palveluihin arvioitiin jonkin verran parantuneen viime hallituskauden aikana (ka 0,32). Lähes puolet vastaajista ei nähnyt toimivuudessa tapahtuneen muutoksia, mutta noin 40 prosenttia vastaajista katsoi toimivuuden parantuneen ainakin hieman. Vastaajista johtajat/esimiehet/päälliköt näkivät toimivuuden parantuneen selvästi enemmän (ka 0,84) kuin työntekijät (ka 0,21).



Kuvio 6.11 Kuluneella hallituskaudella toteutetun työvoimapolitiikan vaikutukset yritystoiminnan aloittamiseen/yritysten perustamiseen/yrittäjyyteen (vain johtaja/esimies/päällikkö n = 55).

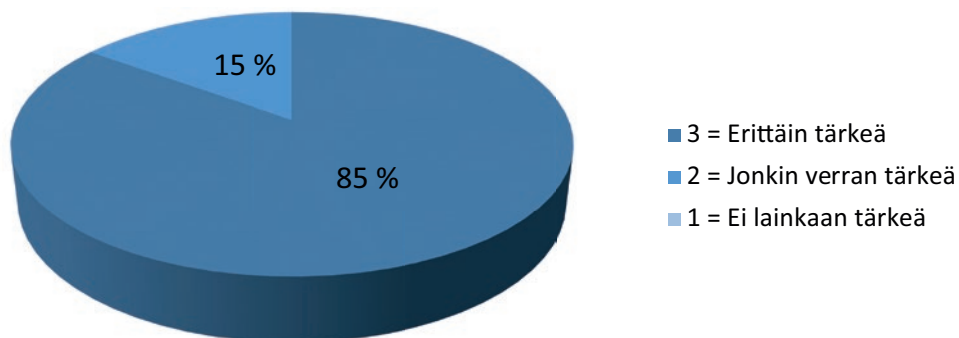


Kuvio 6.12 Asiakasohjauksen uuden yrityksen perustamisen palveluihin tärkeys työnvälityksen ja yrittäjyyden edistämisen lähtökohdista (painotettu ka = 4,25; n = 335).

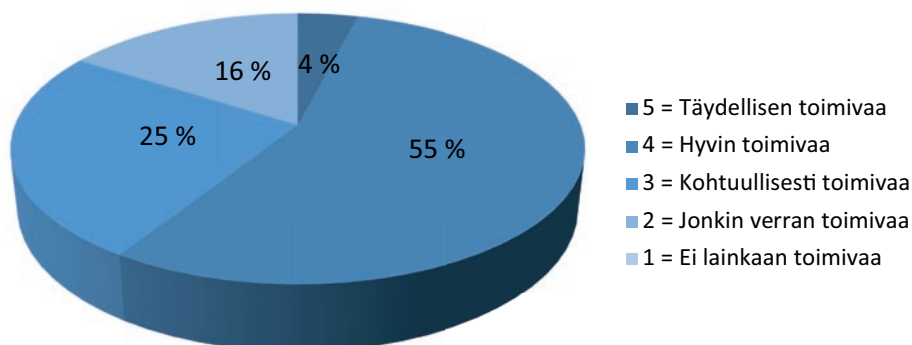


Kuvio 6.13 Asiakasohjauksessa uuden yrityksen perustamisen palveluihin vuosina 2011–2015 tapahtunut toimivuuden muutos työnvälityksen ja yrittäjyyden edistämisen lähtökohdista (painotettu $ka = 0,32$; $n = 335$).

Kyselyssä tiedusteltiin myös, miten tärkeänä (kuvio 6.14) ja toimivana (kuvio 6.15) pidettiin TE-palveluja aloittavan yrittäjyyden edistämässä (uraohjaus, starttiraha, yrittäjyyskoulutus ja -neuvonta). Tähän vastasivat vain johtajat/esimiehet/päälliköt ($n = 55$). TE-palveluja aloittavan yrittäjyyden edistämässä pidettiin sekä erittäin tärkeinä että hyvin toimivina. Kun tarkastellaan vastauksia ELY-keskuksittain, ei tärkeyden arvioinnissa ole kovinkaan suuria eroja. Sen sijaan toimivuus koetaan varsin vaihtelevana eri ELY-keskuksissa. Ääripäitä edustavat toisaalta Länsi- ja Sisä-Suomen AVI-alueiden ELY-keskukset, jossa toimivuus koettiin erittäin hyvänä ($ka\ 4,20$) ja toisaalta Itä-Suomen AVI-alueen ELY-keskukset, jossa toimivuutta pidettiin huomattavasti heikompana ($ka\ 2,75$).



Kuvio 6.14 TE-palvelujen tärkeys aloittavan yrittäjyyden edistämässä (uraohjaus, starttiraha, yrittäjyyskoulutus ja -neuvonta) (painotettu $ka\ 2,85$; $n = 55$).



Kuvio 6.15 TE-palvelujen toimivuus aloittavan yrittäjyyden edistämässä (uraohjaus, starttiraha, yrittäjyyskoulutus ja -neuvonta) (painotettu $ka\ 3,45$; $n = 55$).

Kuten edellä todettiin TE-toimistojen toimijat näkevät hallituksen toimien vaikuttavuuden yritystoiminnan aloittamiseen vähäisimpänä nuorisotakuun ja kotouttamisen kohdalla. Kuitenkin myös näiden piiristä on poimittavissa hyviä esimerkkejä siitä kuinka on pyritty edistämään eri ryhmien mahdollisuuksia yritysten perustamiseen. Seuraavassa tutustutaankin hyviin käytäntöihin nuorisotakuun piiriin kuuluvan yrittäjyyden starttipajan pilotoinnin (Kantanen, 2015) sekä maahanmuuttajien yrittäjyyttä edistävän palvelukeskus NewCo:n esimerkin kautta.

Case: Yrittäjyyden starttipaja nuorille

”Yrittäjyyden starttipaja nuorille” -valmennuskokonaisuuden pilotointi toteutettiin kolme kertaa Aalto-yliopiston kauppakorkeakoulun Pienyrityskeskukseen toimesta vuosien 2013–2015 välisenä aikana osana työ- ja elinkeinoministeriön Nuorisotakuu-toimenpiteitä. Valmennus oli monivaiheinen prosessi, jossa haastattelujen kautta valittiin ensin opiskelijat kahden viikon kartoitusjaksolle. Valituista opiskelijoista puolet jatkoi varsinaiseen kuuden viikon kestoiseen valmennukseen. Koulutusjaksoa seurasi puolen vuoden mittainen seurantajakso, jonka aikana järjestettiin 6 teemapäivää yhteisesti sovituista aiheista. Valmennuksessa yrittäjyys nähtiin sen laajan määritelmän mukaisesti. Valmennuksen prosessin ja menetelmien suunnittelussa pyrittiin ottamaan huomioon yrittäjämäisen oppimisen ja pedagogiikan periaatteita.

Kaikkien kolmen toteutetun valmennusohjelman osalta tulokset ovat olleet hyviä. Kaikki ryhmät huomioiden yli puolet osallistujista on jo perustanut oman yrityksen ja saanut starttirahaa. Useat ovat vielä perustamassa tai toimivat esimerkiksi kevytyrittäjinä laskutuspalvelun kautta. Kevytyrittäjät ovat yksityishenkilöitä, joilla ei ole vielä omaa y-tunnusta, mutta jotka yrittäjien tavoin hankkivat asiakkaat itse ja päättävät työnsä hinnasta. Viimeisestäkkin, keväällä 2015 päättyneestä ryhmästä, jo 45 % on tässä vaiheessa perustanut oman yrityksen. Iso osa osallistujista on ns. luovan alan yrittäjiä, koska sillä puolella palkkatyötä on vähän tarjolla. Tämä oli yksi iso syy oman yrityksen perustamiselle. Yrittäjyys nähtiin mahdollisuutena toteuttaa itseään ja tehdä työtä omalla tavalla itseään kiinnostavien asioiden parissa. Myös syyt siihen, miksi yritystä ei lähdetty perustamaan heti valmennuksen jälkeen, olivat monenlaiset. Osalla vaikuttivat perhesyyt, osa halusi kerätä ensin taloudellista pääomaa ja osa lisätä vielä substanssi-osaamistaan alalla esimerkiksi opiskelun kautta. Vaikka taloudellinen epävarmuus on yksi iso syy, se ei valmennuksen jälkeen jäänyt kenellekään päällimmäiseksi syyksi olla perustamatta yritystä.

Valmennusohjelman menestyksen syitä on monia. Opiskelijat kävivät monta karsintavaihetta ennen pääsemistä valmennusohjelman koulutusjaksolle. Valmennuksessa keskityttiin paljon psykologisen pääoman eli esimerkiksi itsetunnon lisäämiseen. Opiskelijoilta edellytettiin omaa aktiivisuutta. Valmennus oli lähiopetuspainotteista, missä paljon painoarvoa sai sosiaalisen pääoman kasvattaminen osana Pienyrityskeskukseen ja myös pääkaupunkiseudun yrittäjyyden ekosysteemiä. Ryhmän dynamiikkaan kiinnitettiin paljon huomiota ja ryhmähenki koettiin erittäin hyvänä. Kouluttajat olivat sitoutuneita ohjelmaan ja henkilökohtaista sparrausta ja neuvontaa oli tarjolla runsaasti. Inhimillinen pääoma eli oma osaaminen kasvoi valmennuksen aikana sekä yrittäjyys- että liiketoimintaosaamisen kuin yrittäjyyden normien ja lakienkin osalta. Liiketoimintasuunnitelmalla oppimismenetelmänä oli oma paikkansa ja kaikki osallistujat saivat tehtyä hyväksytyyn liiketoimintasuunnitelman valmennuksen aikana, mikä mahdollistaa starttirahan hakemisen.

Case: Maahanmuuttajien yrittäjyyttä edistävä palvelukeskus NewCo Helsingissä

Nuorten ohella maahanmuuttajat voivat olla potentiaalinen tulevien yrittäjien joukko. Monilla Suomeen saapuneilla maahanmuuttajilla on yrittäjäkokemusta jo lähtömaassaan, ja yrityksen perustaminen myös täällä on heille luonteva tapa työllistää itsensä. Maahanmuuttajayrittäjyydelle ei kuitenkaan ole kansallisessa tilastoinnissa yksiselitteistä määritelmää, joten maahanmuuttajayrittäjien tai heidän yritystensä lukumäärää ei tarkalleen tiedetä (Joronen 2012). Valtaosin

yritykset ovat mikroyrityksiä, jotka usein työllistävät yrittäjän ohella myös muita maahanmuuttajia, ja niillä on siten lukumääräänsä suurempi vaikutus maahanmuuttajien työllisyyteen.

Maahanmuuttajayrittäjiä on muuta maata enemmän pääkaupunkiseudulla. NewCo-Helsinki on palvelukeskus yrittäjäksi aikoville henkilöille sekä toimiville yrittäjille. Keskuksen palveluvalikoima on suunnattu myös niille Uudellamaalla asuville maahanmuuttajille, jotka suunnittelevat yrityksen perustamista tai toimivat yrittäjinä ja tarvitsevat yritysneuvontaa tai -koulutusta eri kielillä. Ulkomaalaistaustaisten henkilöiden osuus asiakkaista on noin 35 %.

Starttirahaa saaneiden tilasto antaa viitteitä siitä, että maahanmuuttajat ryhtyvät yrittäjiksi työttömyyden takia kantasuomalaisia useammin. Noin joka toinen starttirahan hakija on ollut työtön hakiessaan starttirahaa ja ulkomaan kansalaisista työttömiä hakijoita on ollut noin kaksi kolmasosaa (Laiho 2014). Kaikista NewCon asiakkaista keskimäärin kolmasosa on työttömiä, mutta maahanmuuttajat eivät tässä mielessä erotu asiakaskunnassa, heistä työttömien osuus on vain hieman korkeampi⁷.

Maahanmuuttajat ovat luonnollisesti hyvin heterogeeninen ryhmä, joten myös yritysten perustamisprosesseihin liittyvät tarpeet vaihtelevat heillä laajasti. Muodolliset neuvontapalvelut ovat heille usein tärkeitä, koska muut verkostot suomalaiseen liike-elämään ovat vähäisiä. Neuvontapalveluiden merkitys ilmenee esimerkiksi siinä, että suomalainen asiakas käy NewCo-neuvonnassa keskimäärin 1,5 kertaa ja maahanmuuttaja-asiakas kolme kertaa. Maahanmuuttajayrittäjien palvelutarpeista tehdyn selvityksen mukaan tarvetta maahanmuuttajayrittäjien erityispalveluille ei kuitenkaan ole, mutta potentiaalisten maahanmuuttajayrittäjien kanssa asioivat viranomaiset eivät välttämättä tunne suomalaista yrityspalvelujärjestelmää niin hyvin, että he pystyisivät ohjaamaan potentiaalisen yrittäjän eteenpäin oikeaan paikkaan. (Aaltonen ym. 2015).

Maahanmuuttajien yrityksissä on myös kasvupotentiaalia. NewCo-Helsingin kasvuyrityspalvelussa olevista yrityksistä yli puolet oli kesällä 2015 maahanmuuttajavaltaisia, osa tiimeistä koostui pelkästään maahanmuuttajista ja yli 80 %:ssa heitä oli vähintään yksi. Yrityksiä kasvupalvelussa on kaiken kaikkiaan vuositasolla 30–35.

Kielen, yhteiskunnan ja kulttuurin ymmärtäminen vaikuttaa paljon myös siihen, saako yrittäjä rahoitusta ja löytääkö hän yhteistyökumppaneita. Näin ollen maahanmuuttajayrittäjän onnistumiseen vaikuttaa kotouttamispolitiikan kokonaisuus, ei pelkästään työllisyys- ja yrittäjäpolitiikka.

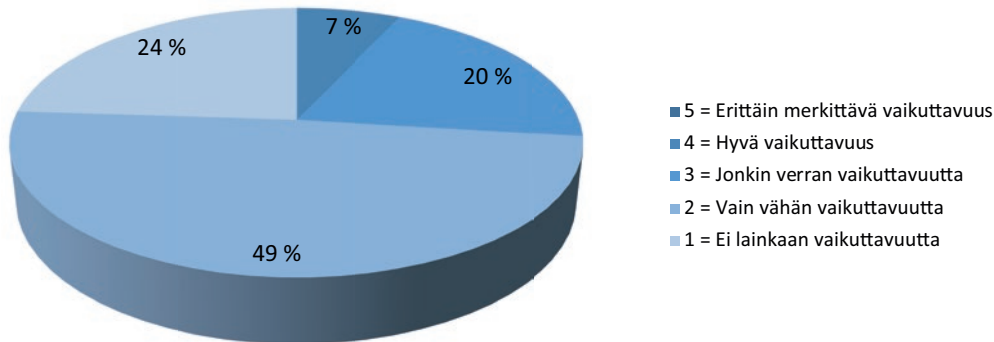
6.3 Työttömyyden kustannukset

Työttömyydestä aiheutuvat kustannukset liittyvät toisaalta julkishallinnon aktiivisiin toimenpiteisiin työttömien aseman parantamiseksi ja toisaalta tulonsiirtoihin, joilla pyritään varmistamaan toimeentulo työttömyyden ajalla. Tässä luvussa työttömyydestä aiheutuvia kustannuksia käsitellään ensin kokonaisuutena ja tämän jälkeen alateemoittain: työllistämis-, koulutus- ja erityistoimiin osoitetut varat; työ- ja elinkeinotoimistojen toiminta-menoihin myönnetty varat; työttömyysturvaan varatut rahat ja kuntien työllisyyden hoidon kustannukset. Näiden lisäksi käsitellään myös työttömyyden takia maksamatta jääviä tuloveroja.

Yleisellä tasolla työttömyyden kustannuksiin liittyen TE-toimistojen toimijoille suunnatussa kyselyssä tiedusteltiin, onko kuluneella hallituskaudella toteutetulla työvoimapolitiikalla ollut vaikuttavuutta työttömyydestä aiheutuvien julkisten menojen alentamiseen (kuviot 6.16). Neljännes vastaajista ei näe lainkaan vaikuttavuutta ja puolet vastaajista näkee vaikuttavuuden hyvin

7 Helsingin kaupungin 2012 tekemän kyselyn mukaan maahanmuuttajien yrittäjiksi ryhtymisen syynä 10%:lla oli se, ettei saanut muuta työtä ja 25%:lla se, ettei saanut ammattia vastaavaa työtä.

vähäisenä. Neljännes näkee jonkin verran vaikuttavuutta tai pitää vaikuttavuutta hyvänä. Verratuna kahteen edelliseen aiheeseen (avoimien työpaikkojen täyttyminen ja yritysten perustaminen) vaikuttavuus nähdään siis merkittävästi vähäisempänä (molemmissa aiheissa noin 70 prosenttia vastaajista arvioi harjoitetun politiikan omaavan vähintään jonkin verran vaikuttavuutta ja keskiarvo oli yli kolmen).



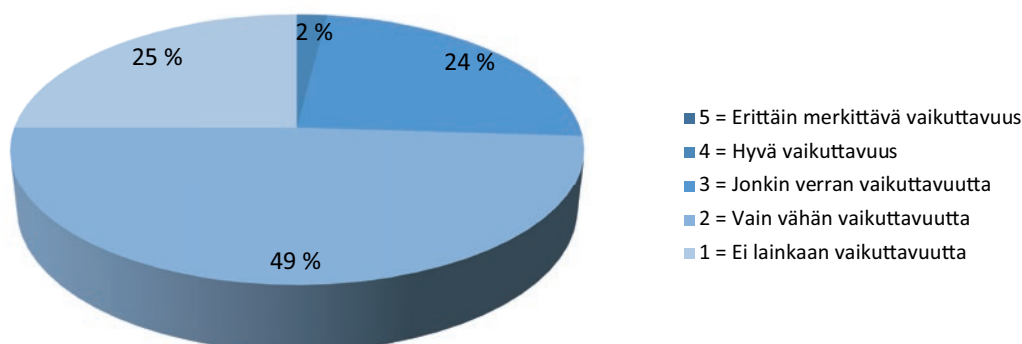
Kuvio 6.16 Työttömyydestä aiheutuvien julkisten menojen alentaminen (painotettu ka = 2,11; n = 55).

Ne vastaajat, jotka ovat olleet mukana toteuttamassa ja kehittämässä työvoimapolitiittisten toimenpiteiden edistämistä työmarkkinatuen rahoitusuudistuksessa (etuusjärjestelmäuudistus) (ka 2,59), ovat pitäneet vaikuttavuutta työttömyydestä aiheutuvien julkisten menojen alentamiseen merkittävästi parempana kuin ne vastaajat, jotka eivät ole olleet tässä toimenpiteessä mukana. Vaikuttavuus jää heidänkin vastauksissaan varsin vaatimattomaksi.

Eroja vastausjakaumissa oli myös ELY-keskuksittain. Toisessa ääripäässä oli Pohjois-Suomen AVI-alueen ELY-keskukset, jossa vastaajat näkivät edellisen hallituskauden työvoimapolitiikan vaikuttavuuden työttömyydestä aiheutuvien julkisten alentamiseen ollen selvästi suurempi (ka 2,57) kuin toisessa ääripäässä Lapin ELY-keskus, jonka vastaajat näkivät vaikuttavuuden hyvin vähäiseksi (ka 1,57).

Kyselyssä tiedusteltiin myös vaikuttavuutta kokonaistaloudellisen tasapainon saavuttamiseen (kuvio 3.17).

Vastausjakauma on hyvin samankaltainen kuin edellä vaikuttavuudessa työttömyydestä aiheutuvien julkisten menojen alentamiseen, mutta vaikuttavuus nähdään vielä hivenen heikompänä kuin edellä. Ne vastaajat, jotka ovat olleet mukana toteuttamassa ja kehittämässä työvoimapolitiittisten toimenpiteiden edistämistä äkillisiin rakennemuutoksiin reagoinnissa (ka 2,33), ovat pitäneet vaikuttavuutta kokonaistaloudellisen tasapainon saavuttamiseen merkittävästi parempana kuin ne vastaajat, jotka eivät ole olleet tässä toimenpiteessä mukana. Vaikuttavuus on heidänkin vastauksissaan varsin vaatimaton.



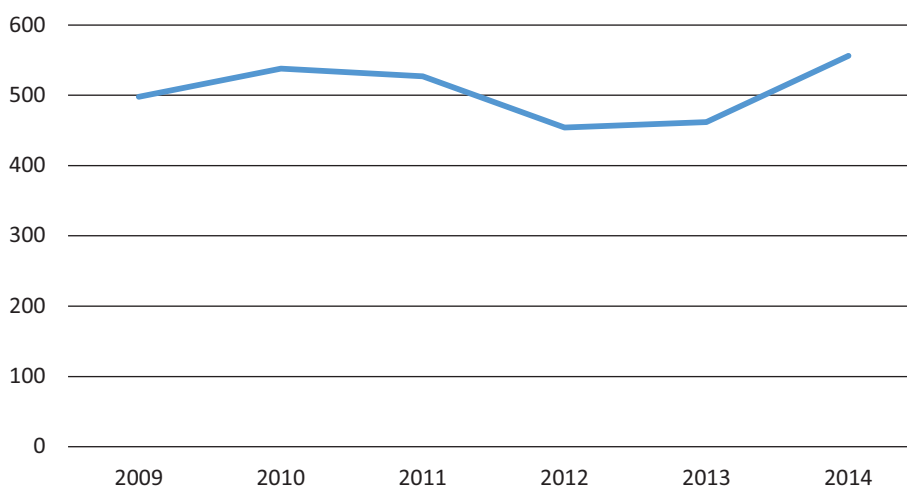
Kuvio 6.17 Kokonaistaloudellisen tasapainon saavuttaminen (painotettu ka = 2,02; n = 55).

6.4 Työllistämis-, koulutus- ja erityistoimiin osoitetut varat

Työttömyydestä aiheutuvat julkiset menot koostuvat omalta osaltaan työllistämis-, koulutus- ja erityistoimiin osoitetuista varoista. Niiden kehitystä tarkastellaan tässä kuviossa 6.18 ja kuviossa 6.19 esitetyillä aikasarjoilla, jotka kertovat kuinka ao. toimiin osoitetut varat ovat kehittyneet osana Työ- ja elinkeinoministeriön varojen käyttöä (kuvio 6.18) ja mihin nämä varat on käytetty (kuvio 6.19).

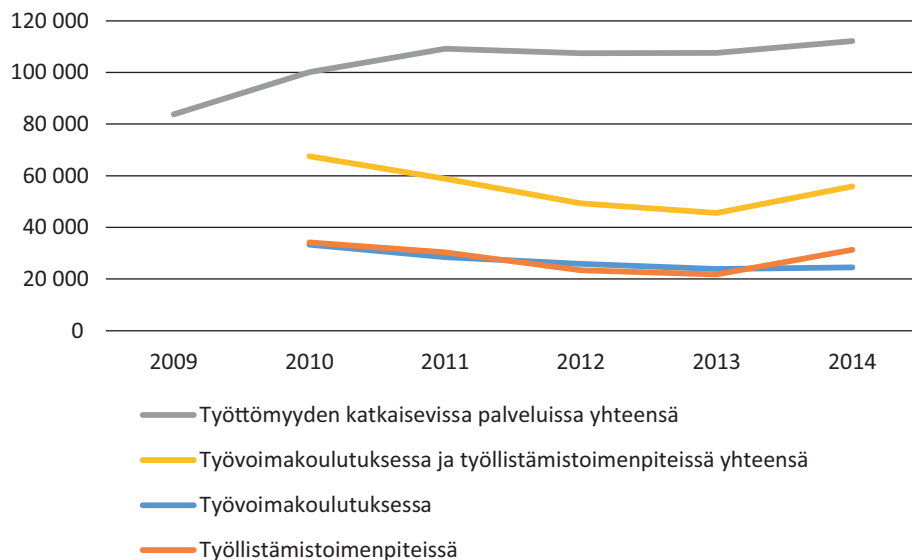
Valtiontalouden tarkastusviraston raportin mukaan työvoimapolitiikan toimeenpanon keskeiset määrärahat on koottu työ- ja elinkeinoministeriön momentille 32.30.51 työllistämis-, koulutus ja erityistoimet (Vtv, 2011). Tämän lisäksi tukitoimenpiteitä rahoitetaan myös muista lähteistä kuten Euroopan Sosiaalirahaston varoista sekä valtionvarainministeriön varoista (Vtv, 2011). Tässä tarkastelemme ainoastaan TEM:n työllistämis-, koulutus- ja erityistoimiin osoitettujen varojen kehitystä. Esitetyt varojen käytön tiedot sekä tiedot työvoimakoulutuksen ja työllisyystoimenpiteiden osallistujamääristä on poimittu työ- ja elinkeinoministeriön tilinpäätöksistä vuosilta 2010–2014. Työttömyyden katkaisevissa toimenpiteissä (aktivointitoimenpiteet) olevien henkilöiden yhteismäärän tiedot ovat peräisin työ- ja elinkeinoministeriön työnvälitystilastosta⁸.

Kuten kuvio 6.18 osoittaa on työllistämis-, koulutus ja erityistoimiin osoitettujen varojen määrä pysynyt suhteellisen samalla tasolla €500M molemmin puolin. Työ- ja elinkeinoministeriön tilinpäätöksistä käy ilmi, että kyseessä olevat varat on käytetty suurelta osin työvoimakoulutukseen ja työllisyystoimenpiteisiin. Kyseisissä ryhmissä olevien henkilöiden lukumäärän kehitys heijasteleekin varojen kehitystä: vuosien 2012 ja 2013 kohdalla henkilömäärästä kertovissa kuvaajissa on samankaltainen notkahdus kuin työllistämis-, koulutus ja erityistoimiin osoitettujen varojen määrässä. Kuvioista 6.19 näkyy kaikkien ”työttömyyden katkaisevissa toimenpiteissä olevien henkilöiden määrän kehitys”. Erotus tämän ja momentilta 32.30.51 rahoitettavien työvoimakoulutuksen ja työllisyystoimenpiteiden välillä osoittanee, että tukitoimenpiteitä tosiaan rahoitetaan suurella määrällä muista lähteistä. Kuvioista ilmenee, kuinka entistä suurempi osuus on käytetty muihin kuin perinteisiin työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin. Myös työllisyyskatsausten (TEM) tilastot osoittavat, että työvoimapolitiittisen koulutuksen määrä on vähentynyt ja kuntouttavan työtoiminnan ja omaehtoisen koulutuksen osuus on kasvanut.



Kuvio 6.18 Kulut Työ- ja elinkeinoministeriön tilinpäätösten (2010–2014) mukaan työllistämis-, koulutus- ja erityistoimiin (momentti 32.30.51, Meur).

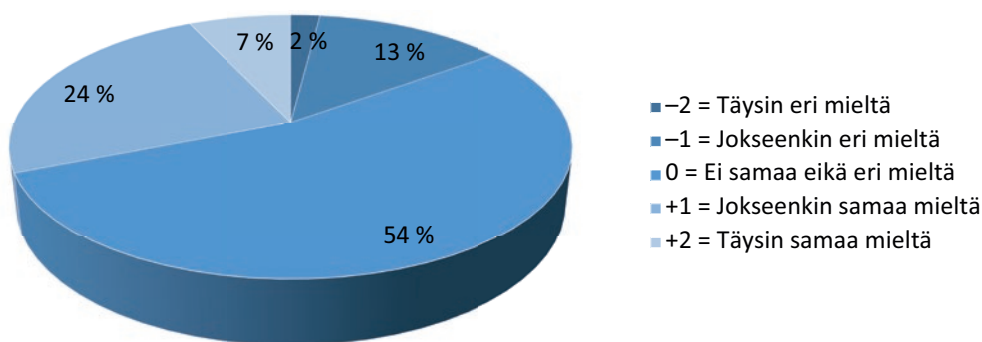
⁸ http://www.tem.fi/tyo/tyonvalitystilasto/maaritelmataulukot_ja_kuviot/palvelut (viitattu 22.10.2015)



Kuvio 6.19 Työttömyyden katkaisevissa palveluissa yhteensä olevien henkilöiden määrän sekä TEM:n kustantamassa työvoimakoulutuksessa tai työllistämistoimenpiteissä olevien henkilöiden määrän kehitys vuosina 2009–2014.

Kyselyssä pyydettiin arvioimaan kuluneella hallituskaudella toteutetun työvoimapolitiikan vaikutuksia väittämällä: ”Verrattuna tilanteeseen, että äkillisiin rakennemuutoksiin reagoinnin politiikkatoimia ei olisi, työllistämisestä aiheutuvat kulut ovat entisestään lisääntyneet” (kuvio 6.20).

Väittämän sanamuoto on vaikeasti ymmärrettävissä ja vastaajat ovat saattaneet ymmärtää sen monella tavalla. Joka tapauksessa vastaajat ovat lievästi sitä mieltä, että työllistämisestä aiheutuvat kulut ovat lisääntyneet äkillisiin rakennemuutoksiin reagoinnin politiikkatoimista huolimatta. Vastaajista runsas puolet ei ole ottanut tai osannut ottaa kantaa väittämään.

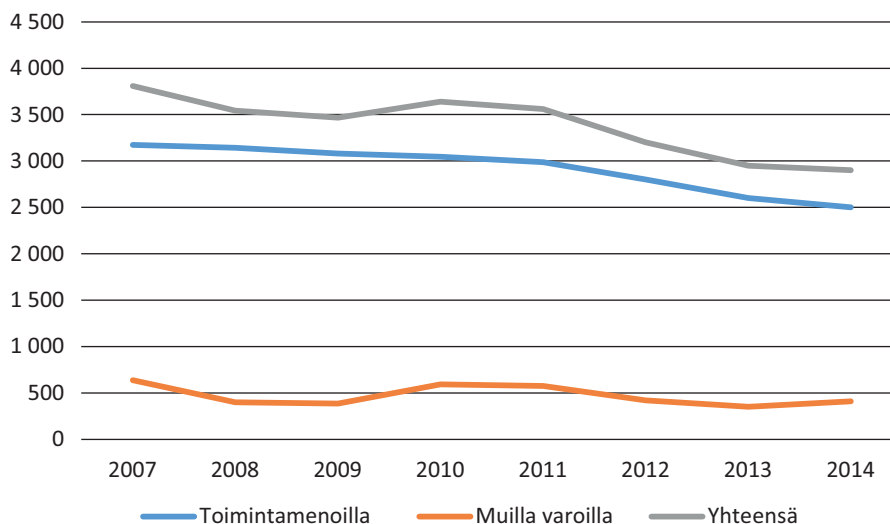


Kuvio 6.20 Verrattuna tilanteeseen, että äkillisiin rakennemuutoksiin reagoinnin politiikkatoimia ei olisi, työllistämisestä aiheutuvat kulut ovat entisestään lisääntyneet. (painotettu ka = +0,22; n = 55).

6.5 Työ- ja elinkeinotoimistojen toimintamenoihin myönnetty varat

Työ- ja elinkeinotoimistojen toimintamenoihin myönnettyjen varojen kehitystä tarkastellaan tässä raportissa kuviossa 6.21 esitetyillä aikasarjoilla, jotka kertovat kuinka TE-toimistojen henkilötyövuosien määrä on kehittynyt vuosina 2007–2014. Tiedot perustuvat vuosien 2007–2011 osalta Rauno Saaren raporttiin ELY-keskusten ja TE-toimistojen toiminnasta (TEM, 2012) ja vuosien 2012–2014 osalta ELY-keskusten tilinpäätökseen (ELY, 2014). Kuten taulukosta

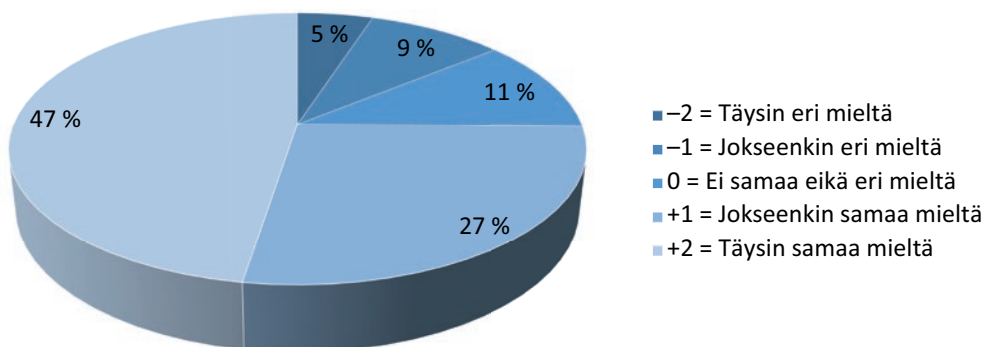
havaitaan, on henkilötövuosien määrä vähentynyt TE-toimistoissa vuodesta 2007 vuoteen 2014. Osittain tämä johtuu siitä, että hallinnollisia tehtäviä on siirretty TE-toimistoista ELY-keskuksiin. Pääasiallisesti henkilötövuosien väheneminen johtuu toimintamenoilla kustannettujen henkilötövuosien vähentymisestä. Muilla varoilla rahoitetut henkilötövuodet sen sijaan ovat suunnilleen samalla tasolla kuin esimerkiksi vuonna 2008.



Kuvio 6.21 TE-toimistojen henkilötövuosien kehitys vuodesta 2007 vuoteen 2014.

TE-toimistojen toimintamenoihin myönnettyjen varojen kehitystä tarkastellaan TE-palveluiden uudistuksen kannalta.

Kyselyssä pyydettiin arvioimaan kuluneella hallituskaudella toteutetun työvoimapolitiikan vaikutuksia väittämällä: ”TE-toimistojen toimintamenot ovat vähentyneet TE-palveluiden uudistuksen seurauksena.” (Kuvio 6.22)



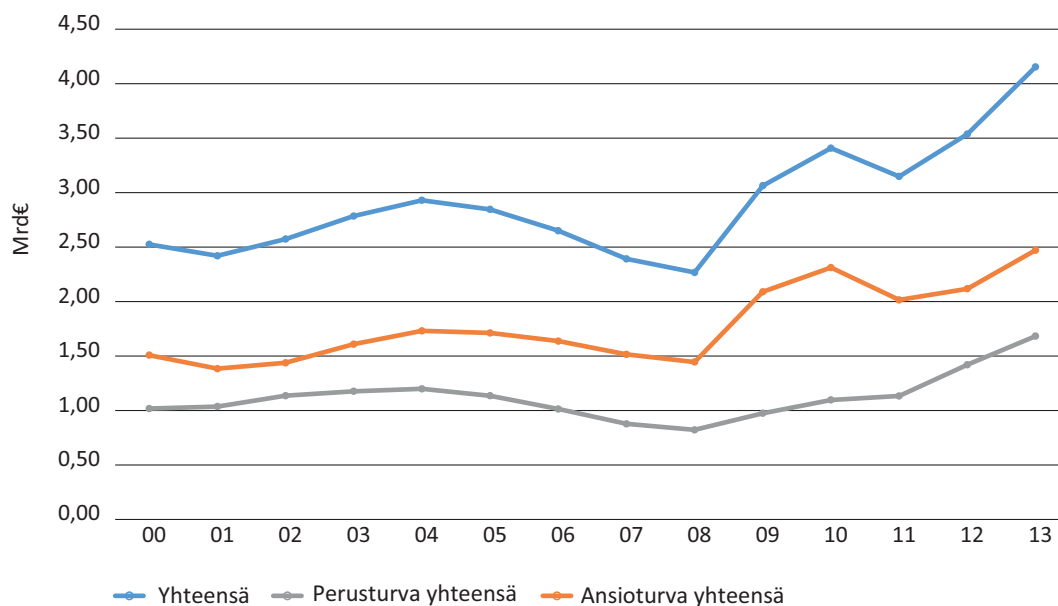
Kuvio 6.22 TE-toimistojen toimintamenot ovat vähentyneet TE-palveluiden uudistuksen seurauksena. (painotettu keskiarvo = +1,02; n = 55).

Lähes puolet vastaajista on vahvasti sitä mieltä, että TE-toimistojen toimintamenot ovat vähentyneet TE-palveluiden uudistuksen seurauksena. Eri mieltä tästä väittämästä on vain 15 prosenttia vastaajista.

Vastausjakaumat erosivat jossain määrin ELY-keskuksittain. Lounais-Suomen AVI-alueen ELY-keskuksissa vaikutukset nähtiin suurimpina (ka 1,38), kun taas Länsi- ja Sisä-Suomen AVI-alueen ELY-keskuksissa vaikutukset koettiin selvästi vähäisempinä (ka 0,40).

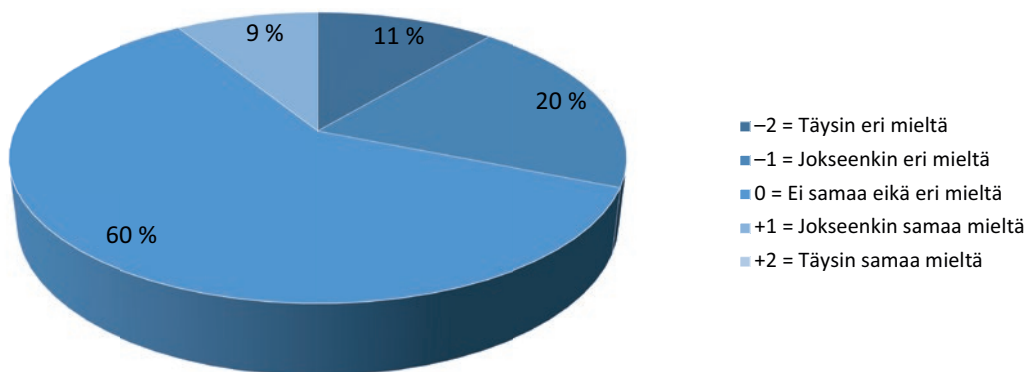
6.6 Työttömyysturvaan varatut rahat (lähde: Kela)

Työttömyysturvaan varattujen rahojen kehitystä tarkastellaan tässä raportissa kuviossa 6.23 esitetyllä aikasarjalla, joka kertoo kuinka ansioturvaan ja perusturvaan käytetyt varat ovat euromääräisesti kehittyneet. Kuten kuvioista voidaan todeta, ovat sekä ansioturvaan että perusturvaan maksetut etuudet kasvaneet voimakkaasti vuodesta 2008 lähtien. Tuolloin oltiin yhteensä tasolla €2,5Mrd kun taas vuonna 2013 ylitettiin jo €4Mrd taso yhteensä maksetuissa etuisuuksissa. Kuvion trendi osoittaa, kuinka työvoimapolitiikka on passivoitunut, kun työttömyysturvaan liittyvien etuuksien määrä on kasvanut ja työttömyyden katkaisevissa palveluissa olevien määrä on laskenut (vrt. kuvio 6.19)



Kuvio 6.23 Maksetut työttömyysturvaetuudet Suomessa 2000–2013.

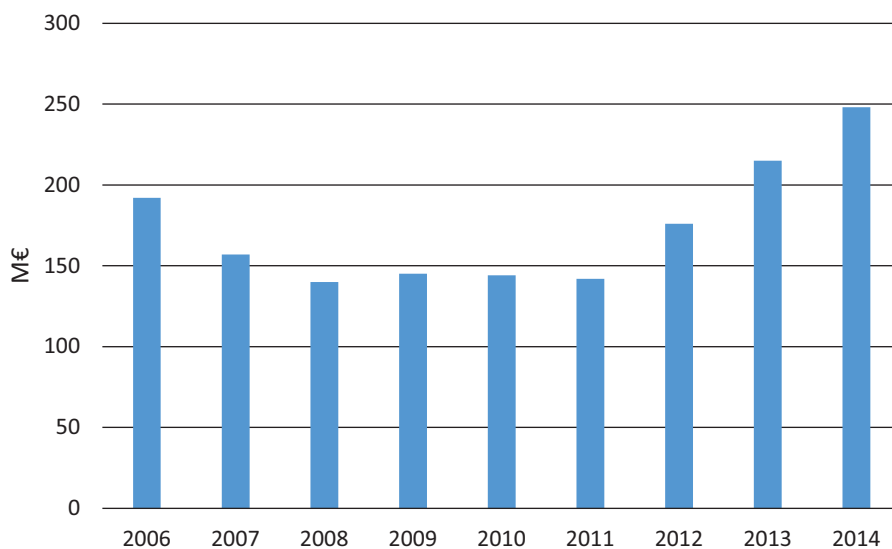
Työttömyysturvaan osoitettujen varojen kehitystä tarkastellaan osatyökykyisten työllistymisen toimintaohjelman kannalta. Osatyökykyisten osalta asiaa kartoitettiin kyselyssä väittämällä: ”Työttömyysturvaan varatun rahan tarve on vähentynyt, kun osatyökykyisten toimintaohjelman piirissä olevat henkilöt pystyvät jatkamaan työssä tai työllistyneet” (kuvio 6.24). Kantaa ottaneista suurempi osa oli eri mieltä kuin samaa mieltä väittämän kanssa. Tämä viittaa siihen, että vastaajat eivät näe työttömyysturvaan varatun rahan tarpeen vähentyneen osatyökykyisten toimintaohjelman avulla. Tässä kohtaa on otettava huomioon, että ohjelma on ollut vasta kokeilu ja kehittämisvaiheessa kyselyyn vastaamisen ajankohtana.



Kuvio 6.24 Kyselyn väite: Työttömyysturvaan varatun rahan tarve on vähentynyt, kun osatyökykyisten toimintaohjelman piirissä olevat henkilöt pystyvät jatkamaan työssä tai työllistyneet. (painotettu keskiarvo = -0,33; n = 55)

6.7 Kuntien työllisyyden hoidon kustannukset

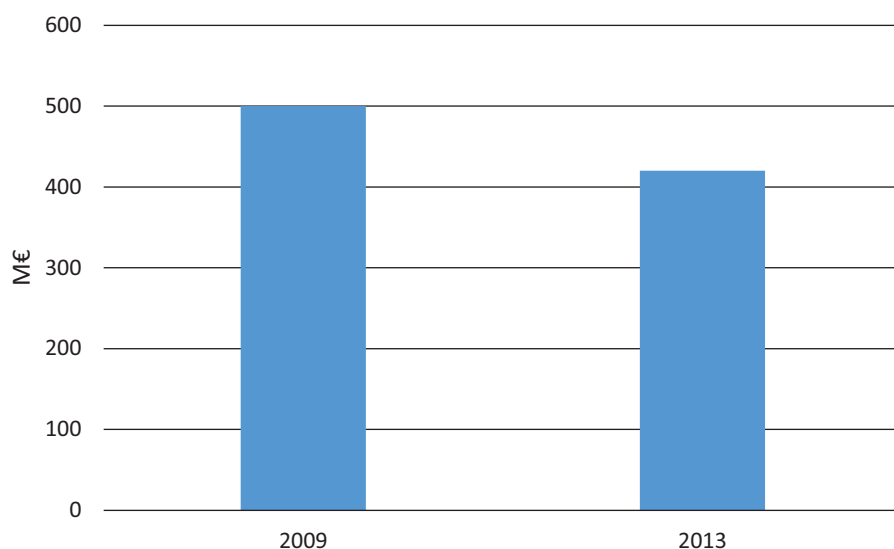
Kuntien työllisyyden hoidon kustannusten selvittäminen on kaikkein haasteellisin selvityskohde tässä raportissa käytettävien indikaattorien joukossa. Esimerkiksi Riipinen, Järvinen ja Valtakari (2014) toteavat selvityksessään työmarkkinatuen rahoitusuudistuksen vaikutuksista (s. 93), että ”kuntien työllisyyden hoidon todellisia kustannuksia ei myöskään tilastoida Suomessa kattavasti. Otokunnista ei saatu tarvittavia tietoja kustannuksista, jotka näyttäivät olevan useimmissa tapauksissa hajautuneena lukuisaan joukkoon erityyppisiä momenteja kuntien tilinpidossa.” Tämän havainnon ja projektien rajallisten resurssien vuoksi kuntien työllisyyden hoidon kustannuksia tarkastellaan tässä raportissa olemassa oleviin (Kuntaliiton) lähteisiin nojautuen. Perusajatuksena on, että kuntien työllisyyden hoidon kustannukset aiheutuvat työmarkkinatukimenoista ja muista työllisyyden hoidon menoista. Kuviossa 6.25 esitetty aikasarja kertoo kuinka kuntien osuus työmarkkinatukimenoista on kehittynyt⁹. Siitä voidaan todeta että menot ovat nousseet voimakkaasti vuodesta 2008 lähtien. Vuonna 2008 oltiin menoissa tasolla €150M, mutta vuonna 2014 oli nousu jo tasolle €250M. Näiden lisäksi tulevat kustannukset muusta työllisyyden hoidosta on esitetty kuviossa 6.25.



Kuvio 6.25 Kuntien osuus työmarkkinatukimenoista 2006–2014.

Kuvio 6.26 kertoo kuinka muihin kuntien työllistämisen menoihin kuin työmarkkinatukeen kuluu varoja. Suomen Kuntaliiton työpoliittisen ohjelman mukaan vuonna 2013 työllisyyspalveluihin käytetyt varat olivat noin €420M (s. 7). Aikaisemmin vuonna 2009 arvioitiin kuntien työllisyyden hoidon kustannuksiin käytetyn €500M (Vtv, 2011 s. 14). Vaikka vuoden 2013 arvio on pienempi kuin vuoden 2009 arvio voidaan ajatella kustannusten olleen vähintäänkin samalla tasolla. Kuntaliiton työpoliittisessa ohjelmassa todetaan: ”Kuntaliiton selvitysten mukaan kuntien panostus työllisyydenhoitoon on lisääntynyt viime vuosina merkittävästi. Kuntaliiton selvityksen mukaan kunnat käyttivät työllisyyspalveluihin vuonna 2013 lähes 420 miljoonaa euroa. Tämän lisäksi kunnat rahoittivat työmarkkinatukea noin 215 miljoonalla eurolla. Todellisuudessa kuntien järjestämien työllistymistä edistävien palvelujen järjestämiskustannukset ovat olleet edellä mainittua suuremmat, sillä kunnat eivät vielä riittävän hyvin tunnista eri kustannuspaikoille hajaantuvia kuluja työllisyydenhoitoon liittyviksi.” Näin ollen voidaan ajatella että työllisyyden hoidon edistämiseen käytetään nykyisin vähintään €500M vuodessa.

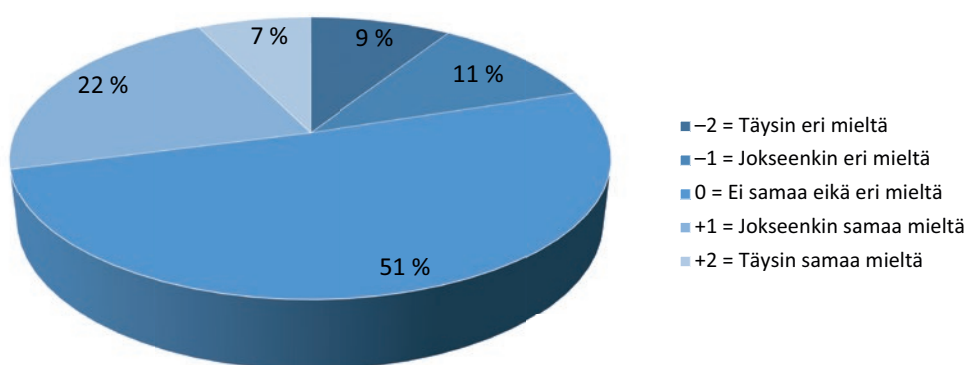
⁹ ”Tilannekatsaus työllisyyden kuntakokeiluun”, Timo Kietäväisen esitys Kuntatalolla 3.11.2014 (2006–2013) (http://www.kunnat.net/fi/Kuntaliitto/media/tiedotteet/2014/11/20141104tyollisyyskokeilu/Kietäväinen_Kuntaliiton_taalustailaisuus%2004112014.pdf) [viitattu: 12.11.2015] sekä ”Kunnalliset työllisyyspalvelut hallitusohjelman valossa”, Timo Kietäväisen esitys Kuntamarkkinoiden työllisyysseminaarissa (2014) (<http://www.kunnat.net/fi/tietopankit/tapahtumat/aineisto/2015/kuntamarkkinat/tyollisyys/tyollisyys/2Kuntamarkkinat%20Kiet%C3%A4v%C3%A4inen%2009092015.pdf>) [viitattu: 12.11.2015]



Kuvio 6.26 Kuntien työllisyshoidon kustannukset.¹⁰

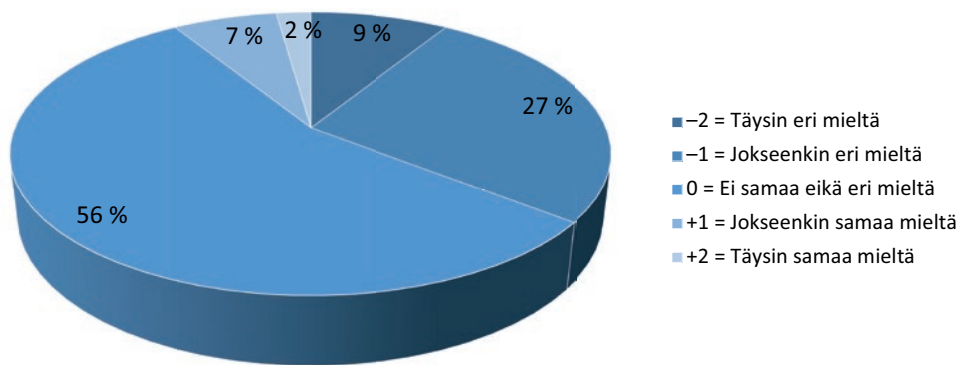
Kuntien työllisyyden hoidon kustannuksia tarkastellaan kuntakokeilun ja osatyökykyisten työllistymisen toimintaohjelman kannalta.

Kyselyssä esitettiin kaksi väittämää ”Kuntakokeilu on lisännyt kuntien työllisyyden hoidon kustannuksia” (kuvio 6.27) ja ”Kuntien työllisyyden hoitoon varatun rahan tarve on vähentynyt kun osatyökykyisten toimintaohjelman piirissä olevat henkilöt ovat pystyneet jatkamaan työssä tai työllistyneet” (kuvio 6.28), joilla kartoitettiin kuntien työllisyshoidon kustannuksia. Kuntakokeilua koskevan väittämän vastaukset viittaavat siihen, että kustannusten nähdään kuntakokeilun seurauksena lievästi lisääntyneen. Puolet vastaajista ei tosin ottanut kantaa puoleen eikä toiseen. Osatyökykyisten toimintaohjelman katsotaan sen sijaan kuntakokeilua selvemmin lisänneen työllisyyden hoitoon varatun rahan tarvetta. Tämän väittämän vastaajista runsas puolet ei ottanut asiaan kantaa.



Kuvio 6.27 Kuntakokeilu on lisännyt kuntien työllisyyden hoidon kustannuksia. (painotettu keskiarvo = 0,07; n = 55).

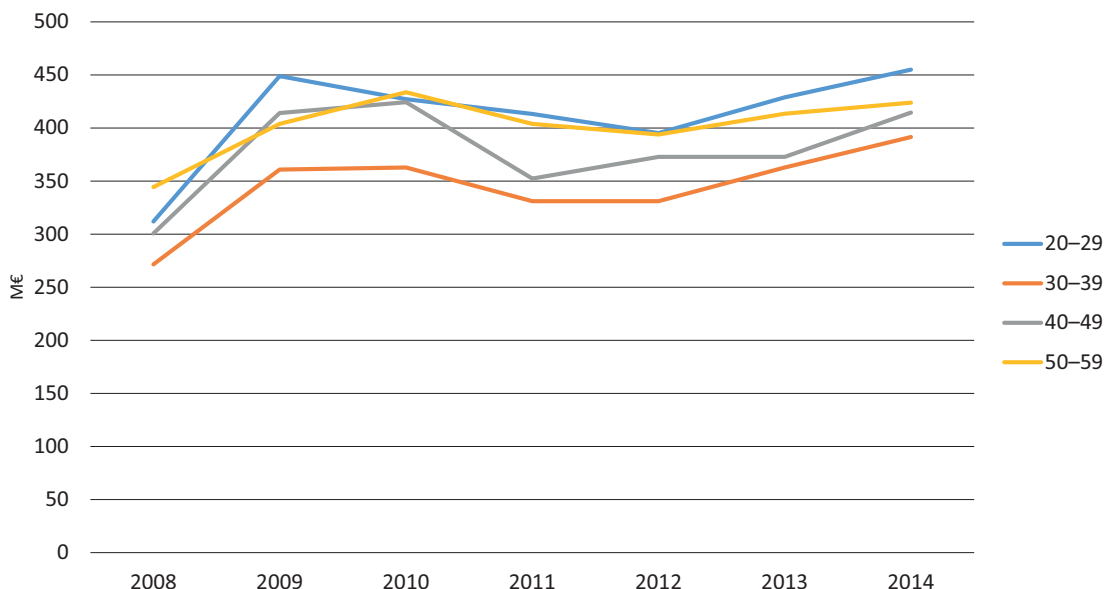
¹⁰ Vuosi 2009: Valtiontalouden tarkastusvirasto. 2011. Pitkäaikaistyöttömien työllistyminen ja syrjäytymisen ehkäisy. Tuloksellisuustarkastuskertomus 229/2011. Vuosi: 2013: Suomen Kuntaliiton työpoliittisen ohjelma (<http://www.kunnat.net/fi/Kuntaliitto/media/tiedotteet/2014/12/20141204tyollisyys/Kuntaliiton%20ty%C3%B6poliittinen%20ohjelma%2020141120.pdf>) [viitattu: 12.11.2015]



Kuvio 6.28 Kuntien työllisyyden hoitoon varatun rahan tarve on vähentynyt kun osatyökykyisten toimintaohjelman piirissä olevat henkilöt ovat pystyneet jatkamaan työssä tai työllistyneet. (painotettu keskiarvo = -0,33; n = 55).

6.8 Työttömyyden takia maksamatta jäävät tuloverot

Työttömyyden takia maksamatta jääneiden tuloverojen kehityksestä on esitetty arvio kuviossa 6.29 ns. Kiurun malliin perustuen (Kiuru ja Riipinen, 2007). Pohjana laskelmille on työttömien lukumäärän kehittyminen vuodesta 2008 vuoteen 2014¹¹ neljässä parasta työikästä edustavassa eri ikäluokassa. Tämä tieto on yhdistetty tietoon ansiotulon mediaanista kussakin ikäryhmässä vuonna 2012¹² sekä tietoon palkansaajan tuloveroprosentista tuloluokittain vuonna 2012¹³. Näin laskemalla on saatu arvio menetetyt tuloveron määrästä bruttona ikäluokittain. Laskelmassa ei ole otettu huomioon esimerkiksi työttömien tulonsiirroistaan mahdollisesti maksamia tuloveroja. Laskelmassa on lisäksi oletettu, että kaikki työttömien joukkoon kuuluvat voisivat olla mukana työvoimassa. Tosiasiassa osa ihmisistä on pysyvästi työvoiman ulkopuolella ”kroonisesti työttöminä”. Nämä molemmat tekijät alentaisivat saamatta jäävän tuloveron määrää.




Kuvio 6.29 Työttömyyden takia maksamatta jäävien tuloverojen kehittyminen vuodesta 2008 vuoteen 2014.

11 Suomen virallinen tilasto (SVT): Työvoimatutkimus [verkkojulkaisu]. ISSN=1798-7830. Helsinki: Tilastokeskus [viitattu: 3.11.2015]. Saantitapa: <http://www.stat.fi/til/tyti/tau.html>

12 Suomen virallinen tilasto (SVT): Palkkarakenne [verkkojulkaisu]. ISSN=1799-0076. Helsinki: Tilastokeskus [viitattu: 3.11.2015]. Saantitapa: <http://www.stat.fi/til/pru/tau.html>

13 www.veronmaksajat.fi [viitattu: 3.11.2015]

Kuvaajat osoittavat että kaikissa ikäryhmissä (20–29, 30–39, 40–49, 50–59) saamatta jääneen tuloveron määrä on kasvanut vuodesta 2008 vuoteen 2014. Lisäksi voidaan havaita, että vuodesta 2008 vuoteen 2009/2010 saamatta jäävän veron määrässä on iso kasvu, jonka jälkeen pieni notkahdus ennen uutta kasvua vuoteen 2014 tultaessa. Yhteensä saamatta jäänyt verotulo on kasvanut n. 1.2 miljardista eurosta n. 1.7 miljardiin euroon. Suurin suhteellinen muutos (46 %) on koettu ikäluokassa 20–29 vuotta ja pienin suhteellinen muutos (23 %) puolestaan ikäluokassa 50–59 vuotta.



7 Kuinka usein työttömyys päättyy työllistymiseen? Työttömyyden päättymisen tavat ja siihen vaikuttavat seikat vuosina 2010 ja 2012

Yhtenä empiirisen analyysin tavoitteena tässä hankkeessa on ollut selvittää kuinka suuri osa työttömyysjaksoista päättyy työllistymiseen, kuinka suuri osa muilla tavoin (esim. työvoimapolitiittiseen toimenpiteeseen). Seuraavassa selvitetään miten työttömyyden päättymisen tapojen jakauma vaihtelee työttömyyden keston ja valikoitujen taustamuuttujien mukaan sekä miten jakauma on ajan myötä muuttunut. Tarkoituksena on tuottaa tietoa sen arvioimiseksi, onko työvoimapolitiikalla ollut vaikutusta työttömyyden päättymiseen.

Tarkastelu koskee vuonna 2012 päättyneitä työttömyysjaksoja (2012 oli viimeisin vuosi, jolta yksityiskohtaiset työssäolotiedot olivat käytettävissä). Vertailuaineistona ovat vuonna 2010 päättyneet työttömyysjaksot (käytettävissä olivat vain 25v täyttäneiden työttömyysjaksot).

7.1 Aineisto ja analyysiratkaisut

Tutkimus perustuu laajoihin väestöä edustaviin yksilötason aineistoihin, jotka on muodostettu yhdistämällä eri hallinnollisista rekisteristä saatuja tietoja. Aineistot sisältävät monipuolisia ja yksityiskohtaisia tietoja muun muassa väestön demografiasta, koulutuksesta sekä työmarkkina-historiasta. Työssäoloa koskevat tiedot perustuvat tietoihin, jotka työnantajat ilmoittavat eläketurva-järjestelmään, ja työttömyyttä ja työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin osallistumista koskevat tiedot perustuvat työhallinnon rekistereihin. Työttömyyden päättymistä vuonna 2010 koskeva analyysi perustuu tutkimusryhmän käytössä jo pitkään olleeseen vuoden 1997 väestöä edustavaan (n. 8% otos) aineistoon, joka vuonna 2010 edustaa yli 24-vuotiasta väestöä (pl. maahan vuoden 1997 jälkeen muuttaneet). Työttömyyden päättymistä vuonna 2012 koskeva analyysi perustuu Tilastokeskuksen hyvin laajaan ja vuosittain edustavaan ,ns. FLEED-aineistoon (otos 1/3 väestöstä).

FLEED-aineistosta poimittiin kaikki vuonna 2012 **päättyneet työttömyysjaksot** ja tutkimusryhmän aiemmasta rekisteriaineistosta poimittiin kaikki vuonna 2010 päättyneet työttömyysjaksot (mukana vain 25v täyttäneiden henkilöiden työttömyydet). Jaksot poimittiin aineistosta, johon työttömyys-, toimenpide- ja työjaksot oli yhdistetty ja korjattu siten, että henkilöllä saattoi olla samana ajankohtana voimassa vain yksi jakso¹⁴.

14 Työjaksoja on melko usein voimassa kaksi tai joskus useampiakin yhtä aikaa. Tässä on jouduttu satunnaisesti valitsemaan näistä yksi, kuitenkin siten että kaikki työssäoloaika tulee huomioiduksi. Toinen yleinen tilanne on, että työ- ja työttömyysjaksot menevät osittain päällekkäin (muutama prosentti työttömyysjaksoista on tällaisia), jolloin ilmeisesti yleensä on syynä se, että työn tai työttömyyden kirjaaminen päättyneeksi on epätarkkaa rekisterikäytäntöjen vuoksi. Muunkinlaisia rekisteröintivirheitä ja päällekkäisyyksiä ja epäjohton-mukaisuuksia esiintyy. Korjauksessa pääperiaatteena on, että aina luotetaan uudempaan tietoon, toisin sanoen edellinen jakso kirjataan päättyneeksi silloin kun seuraava alkaa.

Kullekin päättyneelle työttömyysjaksolle haettiin aineistosta **seuraava** alkanut työ-, toimenpide- tai työttömyysjakso. Usein viitejakson (päättynyt työttömyys) jälkeen ennen seuraavan jakson alkamista oli pitempi tai lyhempi ajanjakso, jota jatkossa nimitämme työvoimasta poissaolojaksoksi.

Vuoden 2012 korjatussa aineistossa mainittuna vuonna päättyneitä työttömyysjaksoja oli kaikkiaan 174 366 yhteensä 142 104 eri henkilöllä ja vuoden 2010 aineistossa vastaavasti 55 710 jaksoa yhteensä 29 305 eri henkilöllä (vuoden 2012 otos on paljon suurempi kuin vuoden 2010 otos ja vuonna 2010 aineistossa olevan populaation nuorimpien tarkastelussa mukana olleiden ikä oli 25 vuotta).

Kolme neljästä aineistojemme päättyneistä työttömyysjaksoista oli sellaisia, joita välittömästi seurasi työ-, toimenpide- tai uusi työttömyysjakso, ja lähes 90 prosenttia jaksoista oli sellaisia, joita seuraava tällainen jakso alkoi enintään kahden viikon kuluttua (liitetaulukot 1 ja 2).

Olemme laatineet työttömyyden päättymistä seuraavan toiminnan eli **työttömyyden päättymisen tavan** luokituksen siten, että **seuraava tilanne on työ, työvoimapolitiittinen toimenpide tai uusi työttömyys, jos tällainen jakso alkoi enintään kahden viikon kuluttua viitejakson päättymisestä, ja muutoin toiminnaksi on merkitty ”työvoiman ulkopuolella yli 2 viikkoa”**.¹⁵

Mikäli seuraava jakso oli työvoimapolitiittinen toimenpide, se lähes aina alkoi välittömästi viitejakson päätyttyä, ja mikäli seuraava jakso oli työjakso, myös se yli yhdeksässä tapauksessa kymmenestä alkoi välittömästi (liite 6, liitetaulukot 1 ja 2).

Melko usein seuraava rekisteröity jakso oli uusi työttömyysjakso, joka alkoi melko pian viitejakson jälkeen. Jos päättynyttä työttömyysjaksoa seuraava rekisteröity jakso oli uusi työttömyysjakso, yli kolmasosassa tapauksista se alkoi välittömästi edellisen työttömyysjakson päätyttyä ja noin 70 prosentissa tapauksista enintään kahden viikon kuluessa (liite 6, liitetaulukot 1 ja 2). Yhteensä 15 prosenttia vuonna 2012 päättyneistä työttömyysjaksoista oli sellaisia, joita kahden viikon kuluessa seurasi uusi työttömyysjakso ilman, että tuona väliaikana olisi rekisteröityä työsuhdetta tai työvoimapolitiittista toimenpidettä (kuvio 7.1 tuonnempana).

Mistä tällaisissa katkoksisissa on kyse? Tätä olemme yrittäneet selvittää vertaamalla työhallinnon tietojärjestelmän tuottamaa tietoa työttömyyden päättymisen syystä työttömyyttä seuraavan rekisteröidyn jakson alkamisen ja tyyppin tarkasteluun perustuvaan tietoon (liite 7). Yksi mahdollinen selitys olisi se, että rekisteröity työttömyys on katkennut, koska henkilö ei ole määräaikaan mennessä ilmoittautunut ja kertonut, että työnhaku ja työttömyys jatkuivat. Kuitenkin vain merkityksetön osa näistä työttömyyden lyhyistä katkoksisista oli sellaisia, joita työhallinnon tietojärjestelmän mukaan edelsi työnhaun uusimatta jättäminen. Vuonna 2012 noin kolmannes ja vuonna 2010 yli puolet oli sellaisia tapauksia, joissa edeltävän työttömyyden päättymisen syyksi oli merkitty työllistyminen (tai joissakin tapauksissa lomautuksen päättymisen) ja vuonna 2012 yli puolet ja 2010 kolmannes oli sellaisia, joissa edellisen työttömyyden päättymisen syy oli ”muu” tai tuntematon (liite 7, taulukot 1 ja 3). Kyseessä on siis ilmeisesti usein lyhytaikainen pätkätyö, jota ei ole rekisteröity työsuhderekisteriin tai sitten esimerkiksi tilanne, jossa suunniteltu työsuhde ei alkanutkaan. Kyse voi myös olla freelancerina tehdystä työstä tai niin sanotusta pimeästä työstä tai siitä, että työnantaja ei ilmoita lyhyttä työsuhdetta työeläkejärjestelmään, josta työsuhdetiedot ovat aineistossamme peräisin. Kun syy on ”muu” se usein lienee yksilölliseen tilanteeseen liittyvä, vaikkapa että työnhakija on ilmoittanut pitävänsä lomaa. Työhallinnon asiakastyöntekijät ovat kertoneet, että joissakin tapauksissa kyse saattaa olla siitä, että henkilö

15 Tarkistimme vuoden 2012 aineistosta myös, kuinka usein työttömyyttä seuraava jakso oli yrittäjyysjakso (työsuhderekisterissä YEL tai MYEL eläkelain piiriin kuuluva jakso). Tällaisia jaksoja oli kaikkiaan vain 0,1% kaikista päättyneistä työttömyysjaksoista, joten emme sisällyttäneet tätä tietoa seuraavaan analyysiin. Ilmeisesti yrittäjyys vain harvoin alkaa suoraan työttömyyden jälkeen. Jos alkaa, henkilö saa useimmiten yrittäjärahaa, jolloin alkanut yrittäjyys on aineistossamme luokiteltu työvoimapolitiittiseksi toimenpiteeksi. Yrittäjärahan alkamiseen päättyi 0,4 prosenttia kaikista työttömyysjaksoista. Kaikista toimenpiteeseen päättyneistä työttömyysjaksoista yrittäjärahojen osuus oli noin 2 prosenttia. Jos halutaan tutkia yrittäjyyden alkamista ja sen mahdollista liittymistä edeltävään työttömyyteen, tarkastelun lähtökohdaksi ei ole järkevää ottaa päättyneitä työttömyysjaksoa kuten tässä, vaan esimerkiksi kaikki alkaneet yrittäjyydet.

päätää työnhakunsa (mahdollisesti sanoen saaneensa työpaikan) välttääkseen osallistumasta toimenpiteeseen tai palveluun, jota hänelle on tarjottu, mutta palaa pian työttömäksi työnhakijaksi.

On ongelmallista nimittää työttömyyden päättymiseksi sitä, että työttömyys katkeaa lyhyeksi ajaksi ja taas sen jälkeen jatkuu. Kuitenkin jos tällaiset katkokset jätetään analyysista pois ja tarkastellaan vain työttömyysjaksoja, jotka päättyvät muuhun kuin tällaiseen katkokseen, päättyvien työttömyysjaksojen määrä vähenee virallisiin tilastoihin verrattuna selvästi (ja vastaavasti työttömyydeksi luettavan ajanjakson keskimääräinen kesto kasvaisi selvästi), eikä tällaiseen ratkaisuun ole tässä analyysissa päädytty. Samalla myös katoaisi näkyvistä, että noin 15 prosenttia (2012) kaikista työttömyysjaksojen rekisteröidyistä päättymisistä on tilanteita, joissa ilman tarkempaa tietoa siitä, mitä välillä tapahtui, työttömyys alkaa pian uudelleen. Ilmeisesti huomattava osa näistä katkoksista johtuu tilanteesta, jossa henkilö työllistyy tyypillisesti enintään muutamaksi päiväksi patkätööhön, jota syystä tai toisesta ei rekisteröidä. Tällaista tilannetta on ehkä osuvampaa nimittää työttömyyden katkokseksi kuin työllistymiseksi. (Toisaalta kuitenkin myös työllistymiseen päättyneiksi luokitelluista työttömyyksistä jokin osa on vain lyhyitä patkätöylytyksiä. Luokituksessamme kriteerinä ei ole alkaneen työsuhteen kesto, vaan se, onko työsuhte rekisteröity. Alkaneen työsuhteen kestoja voisi tarkastella tarkemmin, mutta vain rekisteröityjen työsuhteiden osalta.)

7.2 Miten työttömyys päättyi vuonna 2012

On syytä muistaa, että tässä havaintoyksikkönä ja **tarkastelun kohteena ovat työttömyysjaksot, eivät työttömät henkilöt**. Mukana ovat siis kaikki työttömyysjaksot, jotka päättyivät 2012; suurella osalla työttömyyttä kokeneista oli useampia kuin yksi työttömyysjakso vuoden aikana, monilla useita¹⁶.

Vuonna 2012 päättyneistä **työttömyysjaksoista 49 prosenttia päättyi työhön, 16 prosenttia työvoimapolitiittiseen toimenpiteeseen, 15 prosenttia oli lyhytaikaisia työttömyyden katkoksia ja loput 20 prosenttia työttömyyksistä päättyi siirtymiseen työvoiman ulkopuolelle** (kuvio 7.1). Työttömyyden katkoksiksi luokitelluissa tapauksissa kysymys on tyypillisesti noin viikon, enintään kahden viikon pituisista tilanteista, jolloin henkilöllä ei ole voimassa mitään rekisteröityjä työ-, työttömyys- tai toimenpidejaksoja. Työhallinnon rekisterin työttömyyden päättymisen syytä koskevan tiedon perusteella voidaan päätellä, että ilmeisesti suuressa osassa näistä tapauksista syynä on lyhyt patkätö, jota syystä tai toisesta ei ole rekisteröity (vrt. liite 7). Työvoiman ulkopuolelle siirtyneiksi luokitelluilla mitään mainittuja jaksoja ei rekistereistä löydy ainakaan seuraavien kahden viikon ajalta; yleensä kysymys on useiden kuukausien tai jopa vuosien pituisesta poissaolosta työmarkkinoilta, mukaan lukien eläkkeelle siirtymiset.

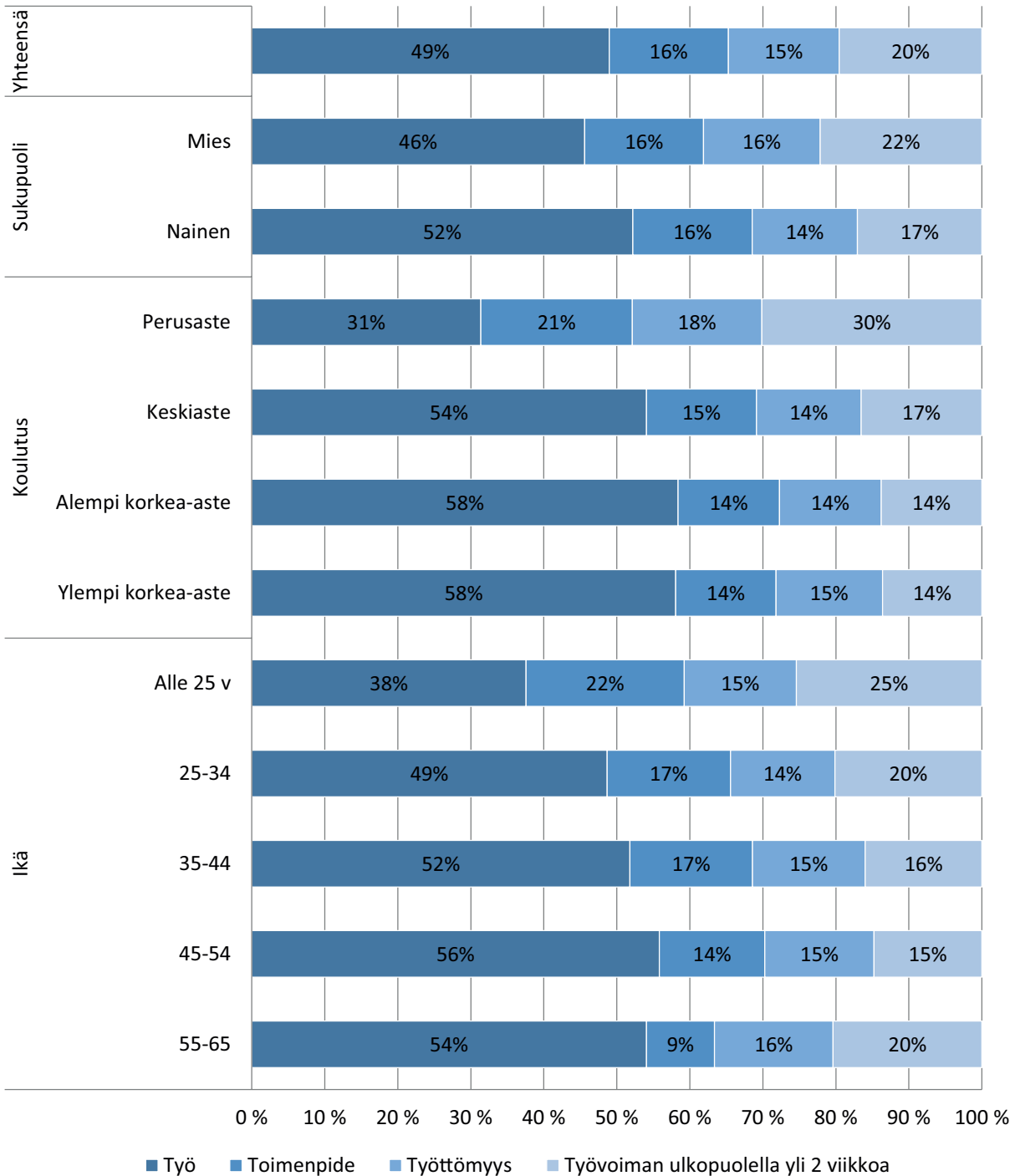
Naisten työttömyysjaksoista 52 prosenttia päättyi työllistymiseen, mutta miesten kohdalla tämä osuus oli kuusi prosenttiyksikköä alempi, ja vastaavasti varsinkin työvoiman ulkopuolelle siirtymiseen päättynyt työttömyys oli miehillä selvästi yleisempää kuin naisilla. Miesten työttömyys on Suomessa vuodesta 2009 alkaen ollut naisten työttömyyttä jonkun verran yleisempää (sitä ennen ero sukupuolten välillä oli pitkään pieni; liite 6, liitekuvio 1).

Koulutustason mukainen tarkastelu osoittaa, että vain perusasteen koulutuksen suorittaneiden työttömyyksistä vain 31 prosenttia päättyi työllistymiseen kun enemmän koulutetuilla tämä osuus oli selvästi yli puolet. Vähän koulutettujen työttömyys päättyi kolmanneksen muita useammin työvoimapolitiittiseen toimenpiteeseen ja kaksi kertaa muita useammin työvoiman

16 Vuoden 2012 korjatussa aineistossa noin 64 prosentilla henkilöistä (joilla oli siis vähintään yksi vuonna 2012 päättynyt työttömyysjakso) oli vain yksi tällainen jakso ja siis 36 prosentilla useampia. 86 prosentilla oli enintään kaksi päättynyttä työttömyyttä. Pienellä ryhmällä on varsin paljon työttömyysjaksoja vuodessa: noin yhdellä prosentilla kaikista, joilla oli päättynyt työttömyys 2012, oli 10 tai useampia tällaisia jaksoja. Korkein vuonna 2012 päättyneiden työttömyysjaksojen lukumäärä yhdellä henkilöllä oli 63.

ulkopuolelle. Erot keski- ja korkea-asteen tutkinnon suorittaneiden välillä ovat pienet. Koulutus-taso vaikuttaa enemmän työttömyyden yleisyyteen ja kestoon kuin sen päättymisen tapaan.

Työttömyyden päätyminen työllistymiseen yleistyy iän myötä noin 50 vuoden ikään asti, ja vastaavasti työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin ja työvoiman ulkopuolelle siirtymiseen päätyminen vähenee. Osin tämä johtuu siitä, että työttömyyden päätyminen opiskeluun on yleisintä nuorilla ja harvinaistuu iän myötä, mutta on kiinnostavaa, että iän myötä työllistyminen työttömyyden päättymisen tapana yleistyy, vaikka toisaalta työttömyyden kesto selvästi pitenee iän myötä. Vanhimmissa ikäryhmässä työttömyyden päätyminen työvoiman ulkopuolelle luonnol-lisesti lisääntyy, koska monet ilmeisesti jäävät työttömyyden päättyessä eläkkeelle. (Kuvio 7.1)

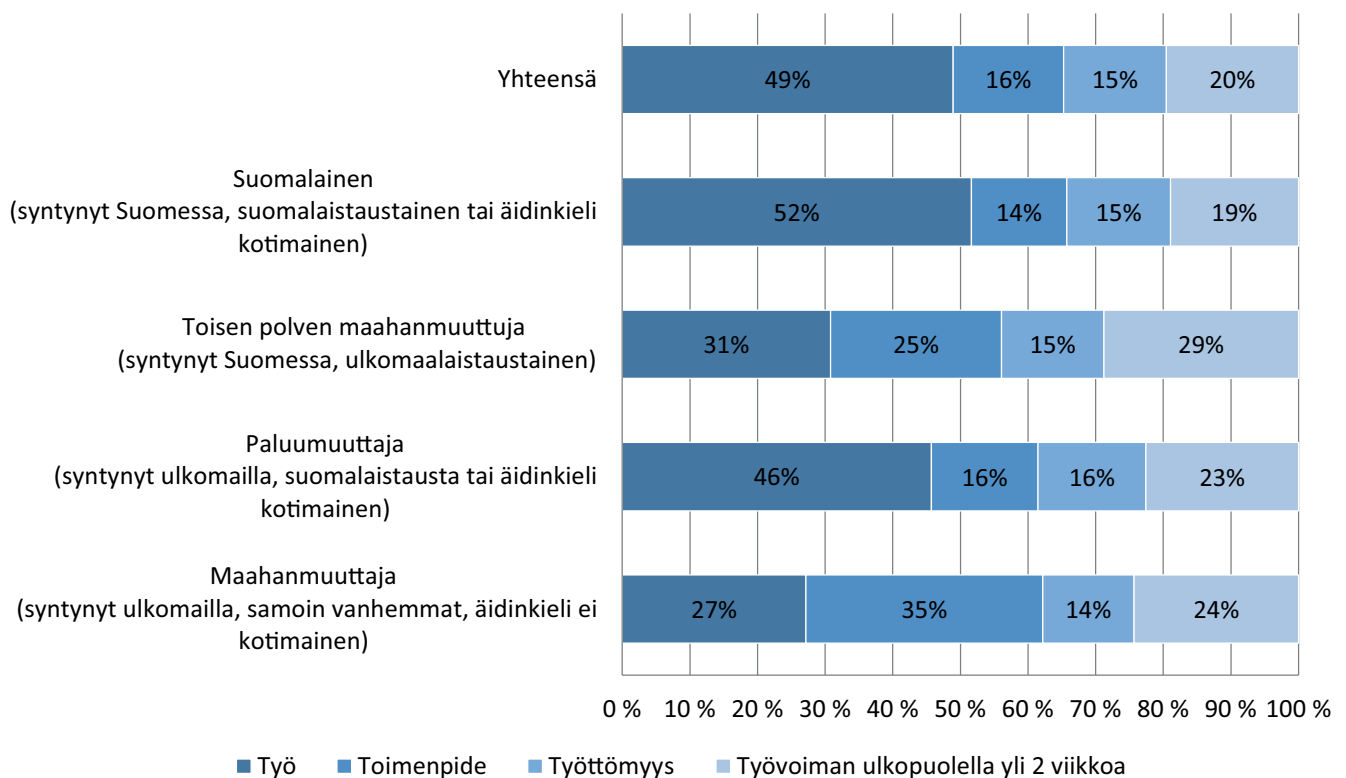


Kuvio 7.1 Vuonna 2012 päättynyttä työttömyysjaksoa seuraava tilanne yhteensä (17–65 v) ja sukupuolen, koulutustason ja iän mukaan

7.3 Miten maahanmuuttajien työttömyys päättyi?

Kuviossa 7.2 on verrattu maahanmuuttajien ja muiden suomalaisten työttömyyden päättymisen tavan jakaumia toisiinsa. Luokitus perustuu väestörekisterin syntyperää koskevaan luokitukseen ja äidinkielen. Omaksi luokakseen on erotettu toisen polven maahanmuuttajien ryhmä, joka on toistaiseksi vain pieni ryhmä suomalaisilla työmarkkinoilla. Myös suomalaistaustaiset paluumuuttajat on erotettu muista maahanmuuttajista (tässä luokassa on pieni määrä ruotsia äidinkielenään puhuvia maahanmuuttajia, joilla ei ole suomalaisia juuria).

”Kantasuomalaisten” työttömyys päättyy työllistymiseen (49 %) lähes kaksi kertaa useammin kuin maahanmuuttajien (27 %). Maahanmuuttajien työttömyysjaksoista 35 prosenttia päättyy työvoimapolitiittiseen toimenpiteeseen, kun ”kantasuomalaisten” kohdalla vastaava osuus on 14 prosenttia. Tämä liittyy ilmeisesti ainakin osittain kotouttamiseen, jolloin tavallisesti useitakin eri toimenpiteitä kohdistetaan perättäin samalle henkilölle. Vielä toisen polvenkin maahanmuuttajilla työttömyyden päättymisen työhön on selvästi harvinaisempaa ja toimenpiteet yleisempiä kuin kantasuomalaisilla. Paluumuuttajien työttömyys päättyy työllistymiseen lähes yhtä usein kuin kantasuomalaistenkin.



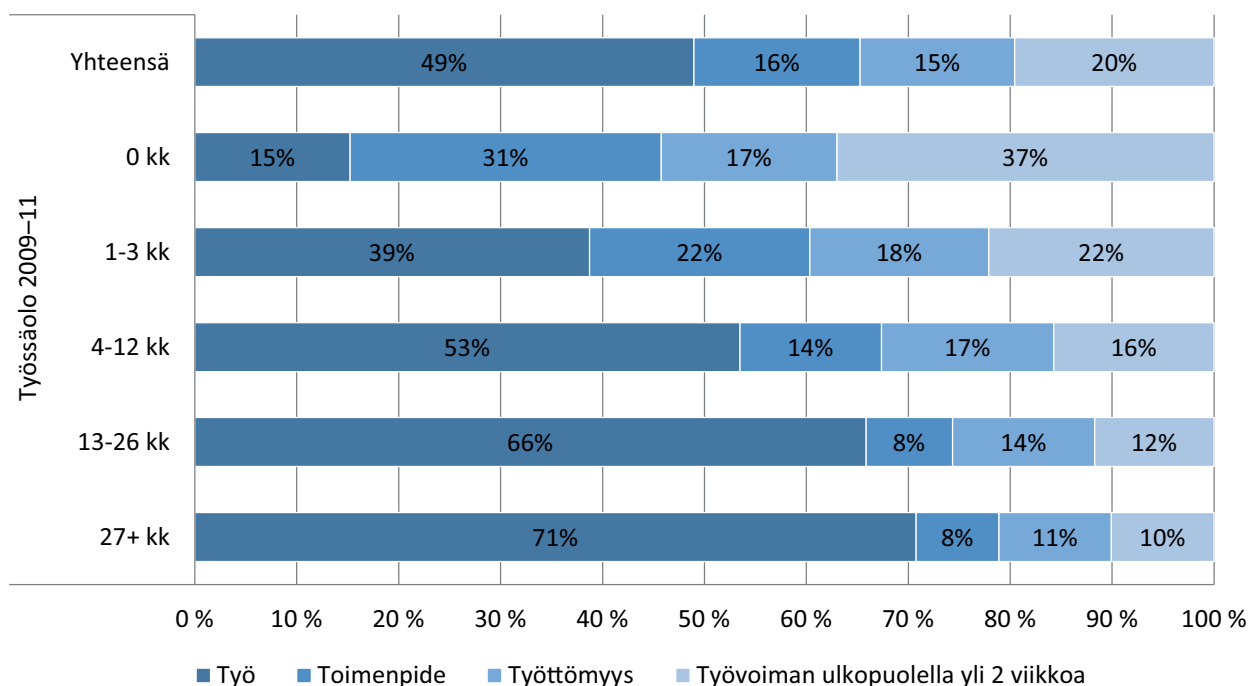
Kuvio 7.2 Työttömyyden päättymisen tapa vuonna 2012 syntyperän mukaan

7.4 Työhistorian vaikutus työttömyyden päättymiseen

Kuviossa 7.3 on tarkasteltu vuonna 2012 päätyneiden työttömyysjaksojen päättymisen tapaa edeltävien vuosien työssäolon määrän mukaan. Edeltävää työssäoloa (avoimilla työmarkkinoilla) on tarkasteltu vuosien 2009–11 ajalta, jolloin työssäolon maksimi on 36 kuukautta¹⁷. Ei ole yllättävää, että työttömyyden päättymisen työllistymiseen yleistyy selvästi ja lineaarisesti sen

17 Paitsi työssä avoimilla työmarkkinoilla, henkilö on voinut olla työttömänä, mutta myös työvoimapolitiittisessa toimenpiteessä tai esimerkiksi päätoimisesti opiskelemissa tai muusta syystä työvoiman ulkopuolella.

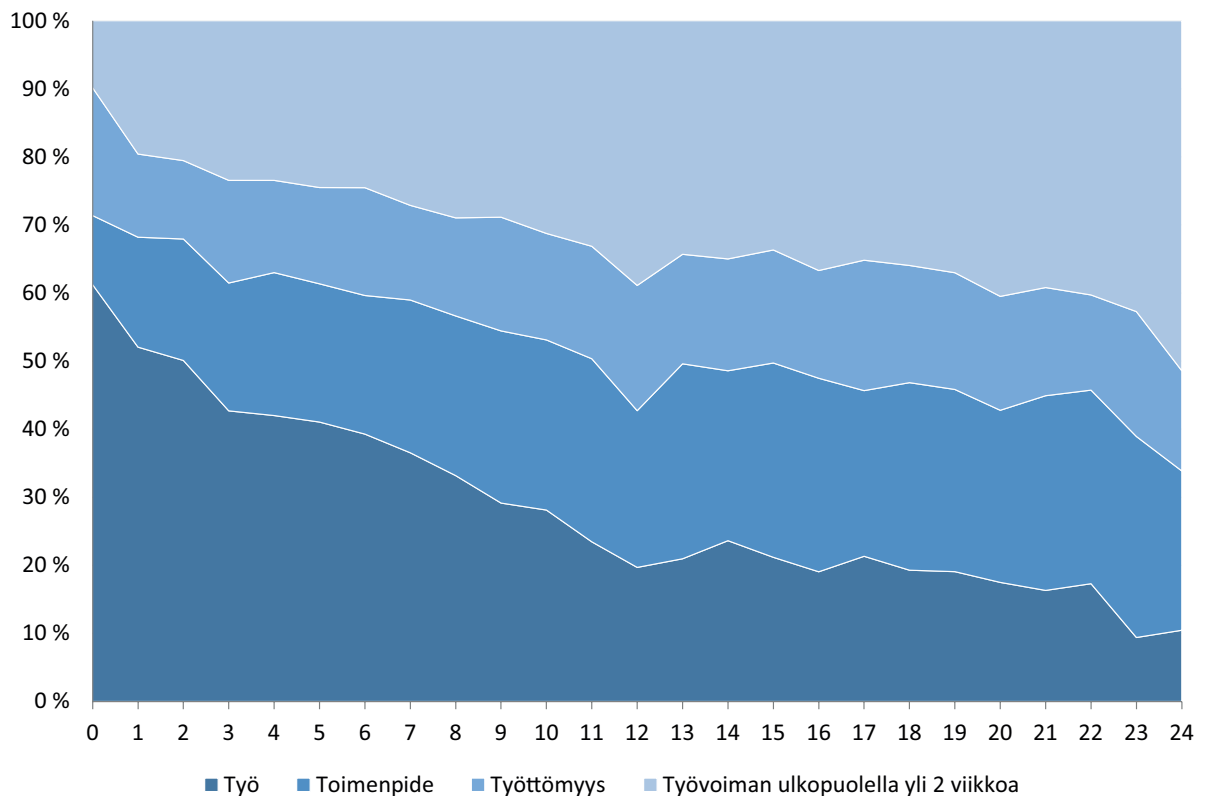
mukaan, miten paljon on oltu työssä edeltävinä vuosina. Vastaavasti työttömyyden päättymisen siirtymiseen työvoiman ulkopuolelle tai työvoimapolitiittiseen toimenpiteeseen on sitä yleisempää, mitä vähemmän työssä on edeltävinä vuosina oltu. Ellei avoimilla työmarkkinoilla lainkaan oltu (ainakaan) kolmeen vuoteen, 15 prosenttia työttömyyksistä päättyi työhön. Tämä osoittaa paitsi sen, että pitkän työttömyyden jälkeen työllistyminen on vaikeata, myös sen, että pitkänkin työttömyyden jälkeen kuitenkin moni lopulta työllistyy! Kuitenkin tässä työstä pitkään syrjässä olleessa ryhmässä työvoimapolitiittiseen toimenpiteeseen siirtyminen oli työllistymistä kaksi kertaa yleisempi työttömyyden päättymisen tapa (31 %). Jos edeltävinä kolmena vuonna on oltu työssä yli 12 kuukautta, yli kaksi kolmannesta työttömyysjaksoista päättyy työllistymiseen, ja kahdeksan prosenttia työvoimapolitiittiseen toimenpiteeseen.



Kuvio 7.3 Vuonna 2012 päättyneitä työttömyysjaksoa seuraava tilanne vuosien 2009–11 työssäolon yhteiskeston mukaan

7.5 Työttömyyden kesto ja päättymisen tapa

Kuviossa 7.4 on esitetty vuonna 2012 päättyneitä työttömyysjaksoja seuraavan toiminnan jakauma viitetyöttömyyden keston mukaan (kuviossa ei ole mukana yli 2 vuotta kestäneitä työttömyysjaksoja, joita oli noin 2 % kaikista viitetyöttömyysjaksoista). Näemme, että työttömyyden päättymisen työllistymiseen oli sitä yleisempää, mitä lyhempi oli työttömyyden kesto, ja vastaavasti päättymisen työvoimapolitiittiseen toimenpiteeseen ja varsinkin työvoiman ulkopuolelle vastaavasti yleistyi työttömyyden keston myötä. Vähintään noin vuoden kestäneet työttömyysjaksot päättyivät toimenpiteeseen useammin kuin työhön. Työttömyysjaksojen päättymisen lyhyeen katkokseen työttömyydessä oli vähiten yleistä työttömyyden kestänyä 1–2 kuukautta, jolloin noin 10 prosenttia päättyneistä työttömyysjaksoista oli sellaisia, joita pian seurasi uusi työttömyys. Aivan lyhyet ja toisaalta pitemmät työttömyysjaksot päättyivät tätä useammin lyhyeen katkokseen, jolloin tällaisten työttömyyksien osuus oli vajaan 20 prosentin paikkeilla kehosta suuresti riippumatta.



Kuvio 7.4 Vuonna 2012 päättynyttä työttömyysjaksoa seuraava tilanne päättyneen työttömyyden keston (kuukausia) mukaan (kaikki 17–65-vuotiaat)

7.6 Työttömyyden päättymisen tavan muutos 2010–12

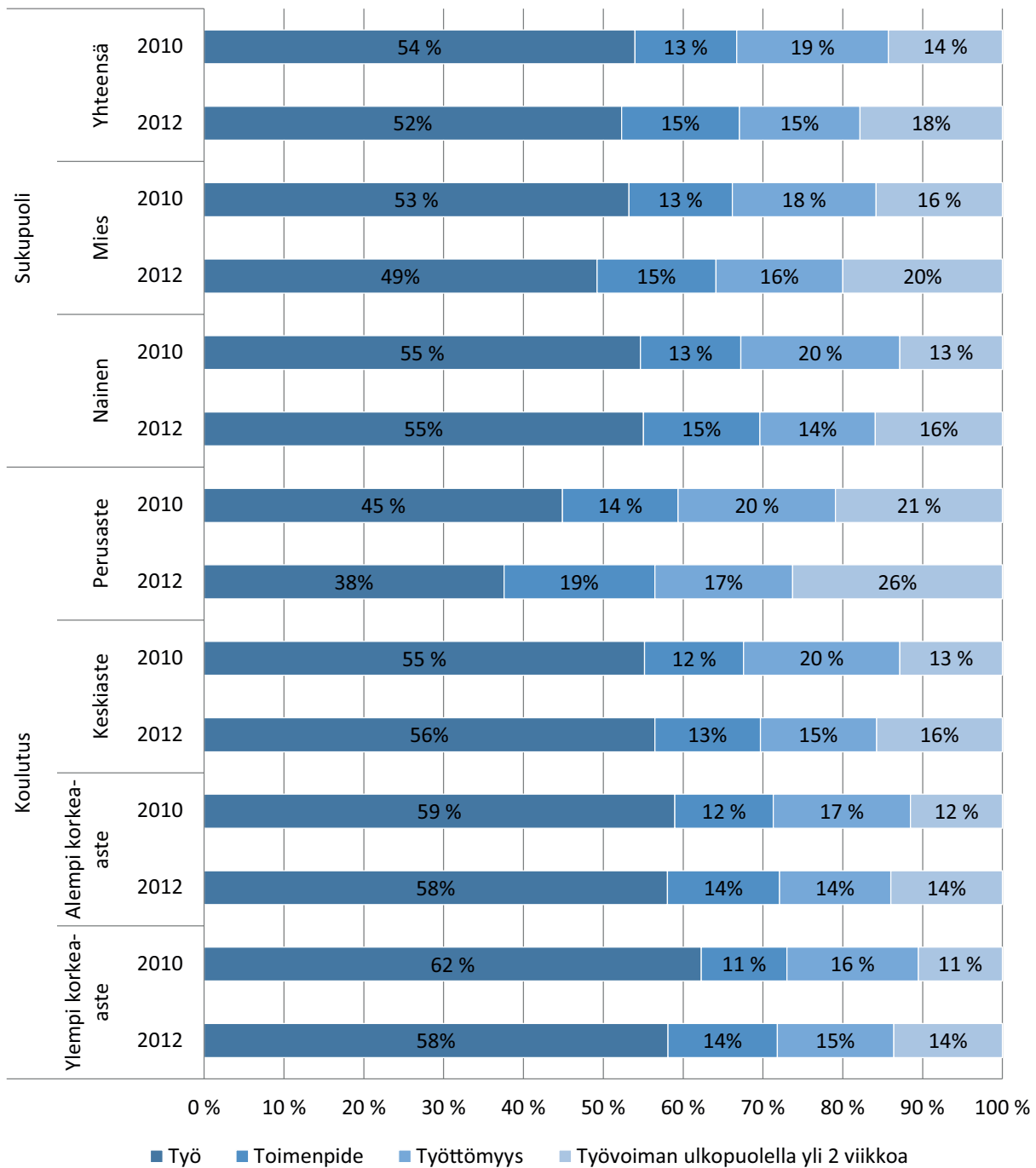
Kuviossa 7.5 on verrattu työttömyyden päättymisen tapojen jakauman muutosta vuosien 2010 ja 2012 välillä. Vaikka työttömyysaste ei juuri muuttunut, työmarkkinadynamiikka hidastui vuosien 2010 ja 2012 välillä, mikä näkyy tässäkin tarkastelussa: keskimäärin työttömyysjaksot päättyivät 2012 hieman harvemmin työllistymiseen ja hieman useammin työvoimapolitiittiseen toimenpiteeseen kuin kahta vuotta aiemmin. Muutos on keskimäärin kuitenkin vähäinen, vain kaksi prosenttiyksikköä¹⁸. (On huomattava, että vertailu on voitu tehdä vain yli 24-vuotiaiden osalta, koska nuorempia ei ole mukana käyttämässämme vuoden 2010 aineistossa.)

Muutos ei johtunut työvoimapolitiittisten toimenpiteiden volyymin lisäyksestä¹⁹, vaan työllistymisen vähenemisestä työttömyyden päättymisen syynä. Tämä muutos näyttää tapahtuneen lähinnä miesten kohdalla, naisten työttömyyden päättyminen työllistymiseen ei ajankohtien välillä merkitsevästi muuttunut. Muutos on huomattava enintään perusasteen tutkinnon suorittaneilla ja toisaalta havaittavissa myös vähintään ylemmän korkea-asteen tutkinnon suorittaneilla, mutta hyvin vähäinen keskiasteen tai alemman korkea-asteen koulutuksen saaneilla.

Verrattavien vuosien välillä työttömyyden päättyminen lyhyeen keskeytykseen väheni selvästi ja päättyminen työvoiman ulkopuolelle vastaavasti yleistyi. Selkeää selitystä sille, miksi näin tapahtui, emme voi analyysimme pohjalta antaa, mutta työttömyyden päättyminen lyhyeen

18 Ero on kuitenkin epäilyksettä tilastollisesti erittäin merkitsevä, $p < 0.0001$

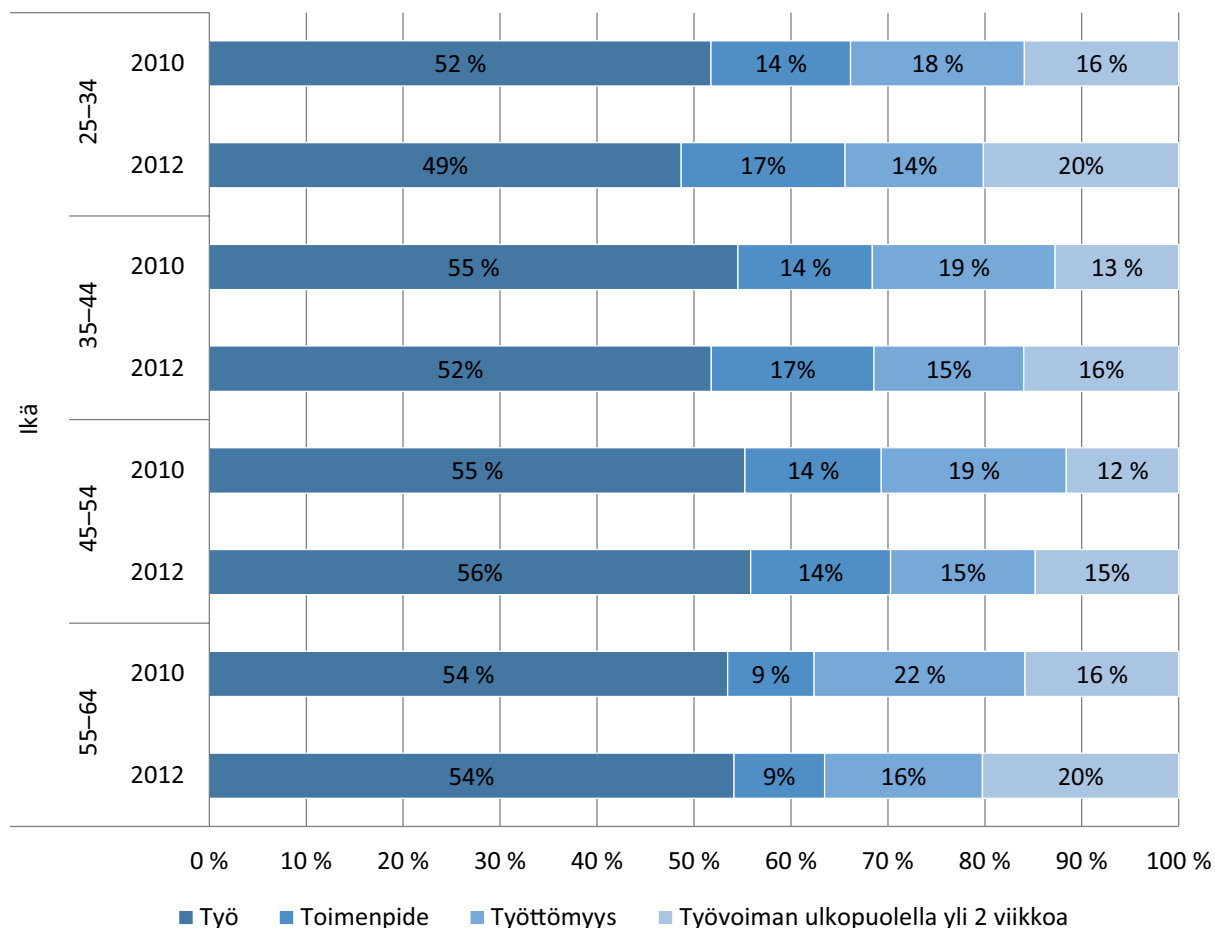
19 Työnvälitystilaston mukaan kuukausittain työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin osallistuneiden keskiarvo kuukaudessa kasvoi noin 133 000:sta noin 135 000:een vuosien 2010 ja 2012 välillä. Työvoimapolitiittisten toimenpiteiden rakenne muuttui siten, että kuntouttavaan työtoimintaan ja varsinkin omaehtoiseen koulutukseen työttömyysurvaetuudella osallistuneiden määrä kasvoi runsaalla 2000 henkilöllä, mutta työllistämistoimenpiteisiin ja työvoimakoulutukseen (jotka tässä analyysissä luetaan työvoimapolitiittisiksi toimenpiteiksi) osallistuneiden yhteismäärä aleni lähes yhtä paljon. Käyttämämme yksilötason rekisteritiedot (toisin kuin työnvälitystilasto) eivät sisällä tietoja kuntouttavasta työtoiminnasta ja omaehtoisesta koulutuksesta työttömyysurvaetuudella, vaan käsittääksemme aineistossamme näiden toimenpiteiden alkaminen näkyy siirtymisenä työvoiman ulkopuolelle.



Kuvio 7.5 Vuosina 2010 ja 2012 päättynyttä työttömyysjaksoa seuraava tilanne yhteensä ja sukupuolen ja koulutustason mukaan (25–64 v)

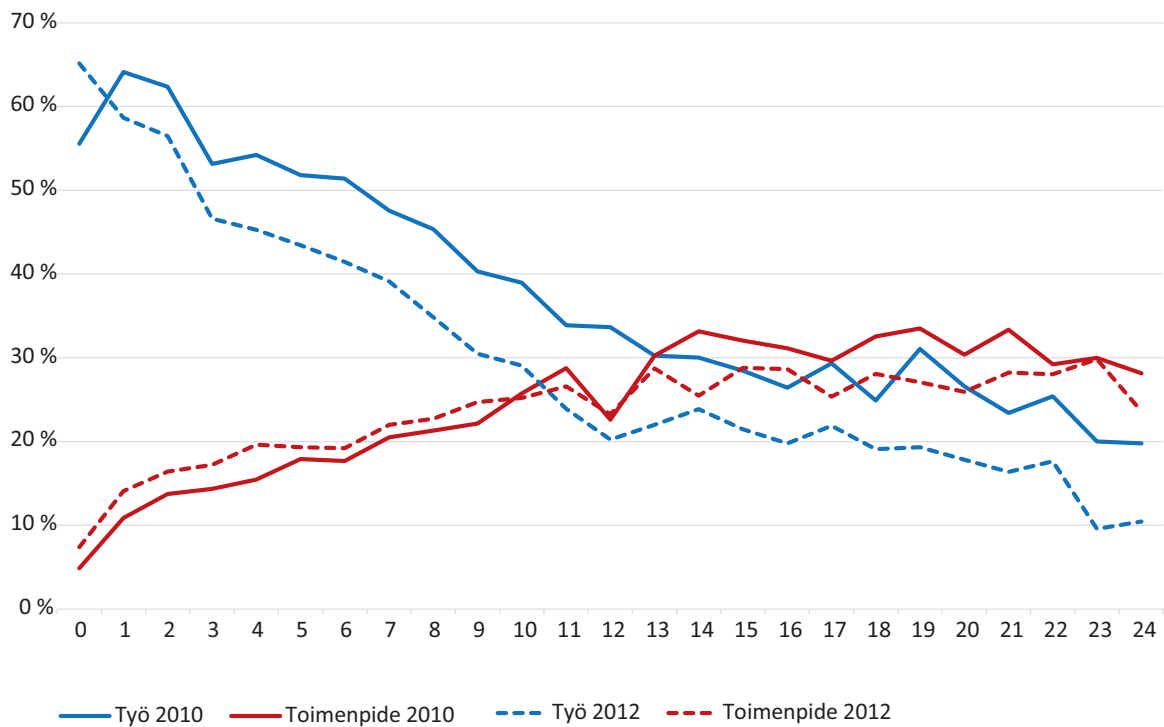
katkokseen luultavasti väheni ainakin siksi, että lyhyet aineistomme rekisteröitymättömät ”silpputyöt” ilmeisesti vähenivät selvästi (ks. liite 7), ja työttömyyden päättymisen työvoiman ulkopuolelle yleistyi luultavasti osittain siksi, että omaehtoinen opiskelu työttömyysetuudella yleistyi (alaviite 5), ja ilmeisesti muunkinlainen vetäytyminen työmarkkinoilta esimerkiksi opintojen aloittamisen tai muiden syiden vuoksi yleistyi, kuten tunnetusti työvoiman kysynnän heiketessä yleensä tapahtuu. Olisi periaatteessa mahdollista rekisteriaineistolla tarkemmin selvittää mihin tällainen muutos tarkemmin ottaen liittyi, mutta se edellyttäisi yksilöiden työmarkkinaurien (ei työttömyysjaksojen päättymisen, kuten tässä) useampivuotista (ei vain työmarkkinastatuksen seuraavan vaihtumisen) seurantaa, jollaista tässä hankkeessa ei ollut tehtäväksi annettu eikä voitu toteuttaa.

Kuviossa 7.6 on esitetty vastaava vertailu ikäryhmittäin. Työllistymiseen päätyneiden työttömyysjaksojen osuus on vuonna 2012 alentunut kolmella prosenttiyksiköllä 25–44-vuotiaiden ikäryhmissä vuoteen 2010 verrattuna, ja työvoimapolitiittiseen toimenpiteeseen päätyneiden työttömyyksien osuus on vastaavasti kasvanut. Tätä vanhemmissa ikäryhmissä huomionarvoista muutosta ei ole tapahtunut. Sen sijaan iän (kuten edellä muidenkin taustamuuttujien) mukaisessa tarkastelussa kautta linjan voidaan nähdä muutos, jossa työttömyyden päättymisen lyhyeen katkokseen on vähentynyt ja päättymisen työvoiman ulkopuolelle siirtymiseen on vastaavasti yleistynyt.



Kuvio 7.6. Vuosina 2010 ja 2012 päättynyttä työttömyysjaksoa seuraava tilanne iän mukaan (25–64 v)

Kuviossa 7.7 on verrattu työllistymiseen ja toisaalta työvoimapolitiittiseen toimenpiteeseen päätyneiden työttömyyksien osuuksia päätyneen työttömyyden keston mukaan vuosina 2010 ja 2012. Näemme, että työllistymiseen päätyneiden työttömyysjaksojen osuus on vähentynyt varsinkin jos työttömyys kesti yli kolme kuukautta, jolloin, sen päättymisen työllistymiseen oli vähentynyt noin viidellä prosenttiyksiköllä työttömyyden kestosta riippumatta. Työllistyminen on siis harvinaistunut työttömyyden päättymisen tapana suunnilleen saman verran niin lyhyiden kuin pitkienkin työttömyysjaksojen jälkeen, paitsi jos työttömyys päättyi melko nopeasti, jolloin muutos oli vähäinen. Toisaalta työttömyyden päättymisen työvoimapolitiittiseen toimenpiteeseen on yleistynyt jonkun verran lähinnä silloin, jos edeltävä työttömyysjakso on kestänyt jonkun verran yli vuoden. Kun työttömyyden päättymisen työvoimapolitiittiseen toimenpiteeseen oli



Kuvio 7.7 Työllistymiseen ja työvoimapolitiittiseen toimenpiteeseen päätyneiden työttömyyksen osuudet kaikista päätyneistä työttömyysjaksoista päätyneiden työttömyysjaksojen keston (kuukausia) mukaan vuosina 2010 ja 2012 (ikä 25–64 v)

vuonna 2010 yleisempää kuin työllistymiseen, jos työttömyys oli kestänyt vähintään 14 kuukautta, vuonna 2012 toimenpiteen aloittaminen oli työllistymistä yleisempää jo 11 kuukauden työttömyyden kestoista alkaen.

Verrattavien vuosien välillä työttömyyden päätyminen työvoiman ulkopuolelle yleistyi ja päätyminen lyhyeen katkokseen keskimäärin väheni. Molemmat osuudet kasvoivat hieman edeltävän työttömyyden keston myötä, mutta niin vähän että tarkempia vertailutuloksia ei ole esitetty kuviossa.

7.7 Yhteenveto

Vuonna 2012 päätyneistä työttömyysjaksoista **49 prosenttia päättyi työhön, 16 prosenttia työvoimapolitiittiseen toimenpiteeseen, 15 prosenttia oli lyhytaikaisia työttömyyden katkoksia ja loput 20 prosenttia työttömyyksistä päättyi siirtymiseen työvoiman ulkopuolelle.**

Työttömyyden lyhyiden katkoksten syynä ilmeisesti usein oli työsuhderekisteriin rekisteröimättä jäänyt tyypillisesti enintään muutaman päivän pituinen pätkätyö tai esimerkiksi freelancerina tehty työ, joskus ehkä ”pimeä työ”. Vain melko harvoin syynä on työnhaun uusimatta jättäminen määräaikaan mennessä, useammin varmaankin joku muu yksityinen syy, josta rekistereihin ei kirjaudu tarkempaa tietoa.

Naisten työttömyysjaksoista 52 prosenttia päättyi työllistymiseen, mutta miesten kohdalla tämä osuus oli kuusi prosenttiyksikköä alempi, ja vastaavasti varsinkin työvoiman ulkopuolelle siirtymiseen päätyneet työttömyys oli miehillä yleisempää. Vuodesta 2009 alkaen miesten työttömyys on ollut melko selvästi yleisempää kuin naisten.

Enintään perusasteen koulutuksen suorittaneiden työttömyydet päättyivät selvästi muita harvemmin työllistymiseen ja useammin työvoimapolitiittiseen toimenpiteeseen ja työvoiman

ulkopuolelle. Erot työttömyyden päättymisen tavassa keski- ja korkea-asteen tutkinnon suorittaneiden välillä ovat pienet.

Työttömyyden päättymisen työllistymiseen yleistyy iän myötä, ja vastaavasti työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin ja työvoiman ulkopuolelle siirtymiseen päättymisen vähenee (paitsi vanhimmassa ikäluokassa, jossa eläkkeelle siirtyminen yleistyy). Osin tämä johtuu siitä, että työttömyyden päättymisen opiskeluun on yleisintä nuorilla, mutta on kiinnostavaa, että iän myötä työllistyminen työttömyyden päättymisen tapana yleistyy, vaikka toisaalta työttömyyden kesto selvästi pitenee iän myötä.

Maahanmuuttajien työttömyys päättyy työllistymiseen lähes kaksi kertaa harvemmin kuin kantasuomalaisten ja vastaavasti yli kaksi kertaa useammin työvoimapolitiittiseen toimenpiteeseen, joka ainakin osin liittyy maahanmuuttajille tarjottaviin kotouttamistoimenpiteisiin.

Aikaisempi työmarkkinahistoria vaikuttaa työttömyyden päättymisen tapaan hyvin selvästi siten, että mitä enemmän edeltävien kolmen vuoden ajalla on työssäoloa avoimilla työmarkkinoilla, sitä useammin työttömyys päättyy työllistymiseen. Jos työssäoloa ei ollut lainkaan 2009–11, vuonna 2012 päättäneistä työttömyysjaksoista 15 prosenttia päättyi työllistymiseen, mutta jos työssäoloa oli yhteensä vuosi tai enemmän, yli kaksi kolmasosaa vuonna 2012 päättäneistä työttömyysjaksoista päättyi työllistymiseen.

Työttömyyden kestolla on selvä yhteys työttömyyden päättymisen tapaan. Työttömyyden päättymisen työllistymiseen oli sitä yleisempää, mitä lyhempi oli edeltävän työttömyyden kesto, ja vastaavasti päättymisen työvoimapolitiittiseen toimenpiteeseen tai työttömyyden ulkopuolelle yleistyi työttömyyden keston myötä. Yli vuoden kestäneet työttömyysjaksot päättyivät toimenpiteeseen useammin kuin työhön vuonna 2012.

Verrattuna vuoteen 2010 työllistymisen dynamiikka oli hidastunut (työttömyyden kesto on pidentynyt), ja työttömyysjaksot päättyivät 2012 hieman harvemmin työllistymiseen ja hieman useammin työvoimapolitiittiseen toimenpiteeseen kuin kahta vuotta aiemmin. Tällainen muutos näyttää tapahtuneen varsinkin miesten kohdalla. Muutos on nähtävissä lähinnä alle 45-vuotiailla, muttei sitä vanhemmissa ikäryhmissä. Muutos on huomattava varsinkin vähän koulutetuilla, mutta havaittavissa myös kaikkein korkeimmin koulutetuilla. Työllistyminen työttömyyden päättymisen tapana oli verrattavina ajankohtina lähes yhtä yleistä, jos työttömyys päättyi nopeasti, mutta jos työttömyys kesti yli kolme kuukautta, työllistyminen työttömyyden päättymisen tapana harvinaistui hieman vuonna 2012 vuoteen 2010 verrattuna, suunnilleen saman verran työttömyyden kestosta riippumatta. Työttömyyden päättymisen työvoimapolitiittiseen toimenpiteeseen on yleistynyt jonkun verran lähinnä työttömyyden kestettyä vähintään noin vuoden. Aktiivitoimenpiteet ovat siis tarjonneet vastauksensa heikentyneeseen työmarkkinatilanteeseen, mutta eivät ole voineet estää työllistymisdynamiikan hidastumista.

8 Yhteenveto

8.1 Yhteenveto politiikkatoimien toimivuudesta

Tutkimuksen yhtenä tehtävänä oli arvioida hallituskauden 2011–2015 ajan työvoimapolitiikan toimivuutta. Tutkimuksessa on selvitetty, minkälaisia ovat TE-palvelujen kumppanuuksien, palvelumarkkinoiden sekä palvelujen hankinnan toimivuus ja kehittämismahdollisuudet. Tutkimuksessa on kartoitettu myös sitä, minkälainen on ollut verkkopalvelujen vaikuttavuus osana julkisten työvoima- ja yrityspalvelujen kokonaisuutta sekä tutkittu eri asiakasryhmien yhdenvertaisia mahdollisuuksia verkkopalvelujen käytössä.

Tutkimuksen lähtökohtana on ollut kokonaisvoimavarojen näkökulma. Kokonaisvoimavarojen mukaisessa tarkastelussa työvoimapolitiikkaa on tarkasteltu eri politiikkalohkojen keskiössä olevana politiikkana ja toimenpiteinä, jolla on rajapintoja mm. elinkeino-, koulutus- sekä sosiaali- ja terveystalouden kanssa. Kokonaisvoimavarojen näkökulma on edellyttänyt moninäkökulmaista ja -aineistoista tarkastelua, jossa johtopäätökset tehdään näiden pohjalta käyttäen monia lähteitä. Vaikka tutkimuksen lähestymistapa on moninäkökulmainen, työvoimapolitiikan toimivuutta tarkasteltu erityisesti TE-palveluiden toimivuuden näkökulmasta, sillä tutkimuskysymykset liittyvät TE-kumppanuuksiin, palvelunhankintoihin ja verkkopalveluihin.

Tutkimuksessa on selvitetty, minkälainen on ollut verkkopalvelujen vaikuttavuus osana julkisten työvoima- ja yrityspalvelujen kokonaisuutta. Aineiston perusteella verkkopalveluiden hyödyntäminen on ollut hyvä lähtökohta, mutta sen toimivuudessa on kehitettävää. TE-toimiston asiantuntijat joutuvat täydentämään työnhakijaksi ilmoittautumisessa annettavia tietoja eikä työnhaun uusimisen automaatio tue asiakkaan omaa aktiivisuutta. Verkkopalvelun toimivuutta onkin tärkeää kehittää samanaikaisesti henkilöstöpalveluyritysten yhteisen hakuportaalien kehittämisen kanssa. Verkkopalveluiden lisääntyneestä käytöstä huolimatta asiakkaiden tarve henkilökohtaisille palveluille on säilynyt. Etenkin työelämään astuvat nuoret tarvitsevat myös henkilökohtaista palvelua, mitä on myös pyritty tarjoamaan TE-toimistoissa. Maahanmuuttajien yhdenvertaisten mahdollisuuksien lisääminen edellyttää uudenlaisten ratkaisujen miettimistä pelkän kieliversioiden laatimisen sijasta. Tunnisteiden, kuten verkkopankkitunnusten, käyttöä on tarpeen katsoa kokonaisuutena myös muihin palveluihin pääsemisen näkökulmasta. Koska verkkopalveluiden kehittäminen on vielä kesken, toivottua vaikuttavuutta ei ole vielä saatu niiden käytöstä. Panostus henkilökohtaisiin palveluihin niitä tarvitseville ei ole lisääntynyt TE-toimistoissa, vaikka verkkopalveluiden käyttö on lisääntynyt. TE-palveluiden monikanavaisuus, josta on ryhdytty käyttämään käsitettä kaikkikanavaisuus, ei toimi toistaiseksi hyvin, vaan on tarvetta sen edelleen kehittämiselle.

Tutkimuksessa on tarkasteltu TE-palveluiden toimivuutta TE-palvelujen kumppanuuksien, palveluiden hankinnan ja palvelumarkkinoiden näkökulmasta. Näitä asioita on tarkasteltu ensinnäkin TE-toimistojen temaattisen palvelulinjakohtaisen organisoitumisen kautta. Teemat ovat yrittäjyys ja työnvälitys, osaamisen kehittäminen sekä tuettu työllistäminen, joiden parissa toimivilla TE-palveluiden edustajilla on omat avainkumppaninsa. Sekä yrittäjyyden ja työnvälityksen että osaamisen kehittämisen palvelulinjoilla on tapahtunut eniten kehittymistä asiakkaiden verkkopalveluiden käytössä, työtarjousten tekemisessä ja asiakkaiden ohjaamisessa omaehtoiseen koulutukseen. Tuetun työllistymisen palvelulinjalla tilanne on parantunut eniten asiakasohjauksessa ura- ja muihin valmennuksiin, ammatillisen kuntoutuksen palveluihin ja

työkokeiluihin. Kaikilla palvelulinjoilla vähiten muutosta on tapahtunut asiakasmäärien pysymisessä kohtuullisena, asiakkaiden ohjauksessa toisilta palvelulinjoilta sekä asiakasryhmien yhdenvertaisissa mahdollisuuksissa käyttää verkkopalveluita.

TE-palveluiden toimivuuteen on vaikuttanut palvelurakenteen uudistamistyö, jossa on muutettu toimintamallia palvelulinjamalliksi sekä luotu monikanavaisiin palveluihin valtakunnallisia toimintatapoja. TE-palveluiden henkilöstöä ja muita resursseja on vähennetty samaan aikaan kun asiakasmäärät ovat kasvaneet. Resurssien niukentumisesta ja työnhakijamäärien samanaikaisesta kasvusta johtuen palvelulinjaperustaminen malli ei ole toiminut parhaalla mahdollisella tavalla, vaan uudistusten myötä on syntynyt jossain määrin TE-toimistojen toimivuutta heikentävää siiloutumista. Työnhakijaksi ilmoittautumisen käytännöt syövät asiakastyöresursseja eikä URA-asiakastietojärjestelmä tue riittävästi työnvälitystä. Tilanteeseen voidaan odottaa muutosta URA-järjestelmän kehittämistyön myötä. Asiakaslähtöisyyttä on korostettu palvelurakenteen uudistuksessa. Se ei kuitenkaan ole toteutunut riittävän hyvin.

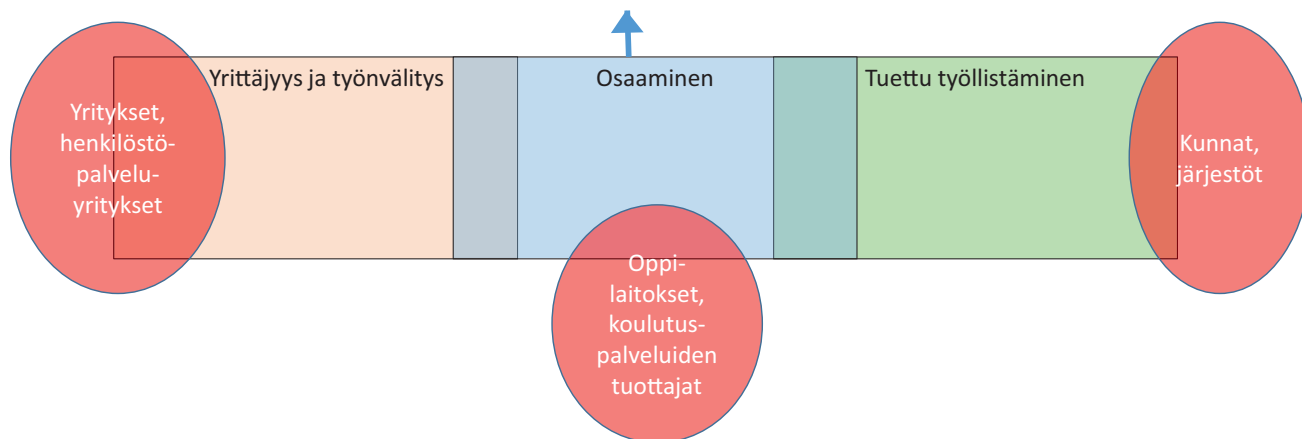
TYVA-tutkimuksen TE-palveluiden palveluiden hankintaan ja palvelumarkkinoiden toimivuuteen liittyvien havaintojen perusteella palveluntuottajat ovat osaavia, mutta tarvetta on lisätä asiakkaille paremmin räätälöityjä ja paikallisten työmarkkinoiden tarpeisiin paremmin soveltuvia palveluita. Tarpeenmukaisia ostopalveluja pidetään TE-palveluissa tärkeinä. Tärkeänä pidetään myös niiden vaikutusten arvioimista objektiivisella tavalla, jolloin tulosperustaisissa hankinnoissa huomioitaisiin TE-toimistossa tehty asiakkaiden kartoitus-, palveluohjaus- ja motivointityö. Aineiston mukaan valtakunnallisten toimintamallien lisäksi tarvitaan alueellisten erojen huomioimista työllistymistä tukevien toimenpiteiden palvelumarkkinoilla.

Merkittävä TE-palveluiden toimivuuteen vaikuttava tekijä on heikentynyt asiakasohjaus palveluihin sekä asiakkaiden käytettävissä olevien palveluiden väheneminen. Vähenemistä on tapahtunut mm. työharjoitteluun ja palkkatukeen liittyvien muutosten vuoksi. Kokonaisuutena tilastot osoittavat, että työvoimapolitiikassa on siirrytty passiiviseen etuisuuksien tarjoamiseen eikä työllistymistä katkaisevien palveluiden järjestämisen suuntaan. Perinteisten työvoimapolitiittisten toimenpiteiden kuten palkkatuella työllistämisen ja työvoimapolitiittisen koulutuksen osuudet ovat vähentyneet, kun kuntouttavan työtoiminnan ja omaehtoisen koulutuksen osuudet ovat kasvaneet. Tutkimustulosten perusteella voi kysyä, mikä rooli TE-palveluilla halutaan jatkossa olevan sekä millä resursseilla ja välineillä sen oletetaan toimivan julkisen työvoimapolitiikan toteuttajana. Linjauksia pohdittaessa on tärkeää peilata Suomessa tehtäviä ratkaisuja kansainvälisiin kokemuksiin, joita on saatavilla Tanskan, Saksan ja Hollannin työvoimapolitiittisista ratkaisuista. (Arnkil & Spangar 2015.)

Keskeinen tutkimuskysymys on ollut selvittää TE-palveluiden kumppanuuksia. Aineistossa nousee esille, että TE-palveluissa on tarve siirtyä ”kaikkien asioiden hoitamisesta” kohti työnvälityksen perustehtävää ja kumppanuuksien hyödyntämistä. TE-palveluissa on laadittu kumppanuusstrategia yritysyhteistyöhön ja käynnistetty tulosperusteisen työllistämisen pilotteja. Kuntakumppanuuden tueksi on käynnistetty kuntakokeilu ja laajennettu TYP-toimintaa valtakunnalliseksi. Linjaukset järjestöjen roolista työllistäjinä ovat vaihdelleet, mikä on vaikuttanut niiden asemaan TE-palveluiden kumppanina. Oppilaitosten kanssa tehtävän yhteistyön tueksi ei ole ollut käynnissä merkittäviä uudistuksia, vaikkakin osana nuorisotakuun toteuttamista on kehitetty oppisopimuskoulutusta. Mikäli työnjakoa ja resursseja täsmennettäisiin henkilöstöpalveluyritysten, koulutuksen järjestäjien ja kuntien kanssa, TE-palveluiden ytimenä olisi tällöin toteuttaa osaamista kehittävää ja henkilökohtaista tukea tarjoavaa työnvälityspalvelua sitä tarvitseville työnhakijoille sekä tarjota palveluita neuvontaa ja tukea tarvitseville työnantajille. (Ks. kuvio 8.1)

TE-palveluiden kumppanit voidaan jakaa kolmeen ryhmään: asiakkaisiin (työnantajat, työnhakijat), TE-palveluiden sisäisiin kumppaneihin (eri palvelulinjojen johtajat ja henkilöstö) sekä TE-palveluiden ulkoisiin kumppaneihin (yritykset, koulutus- ja työllistymistä tukevien palveluiden tuottajat, kunnat). Seuraavaan taulukkoon 8.1 on koottu työnvälitykseen ja yrittä-

Työnvälitystä osaamisen kehittämistä ja henkilökohtaista tukea tarvitseville työnhakijoille sekä neuvonta- ja tukipalvelua tarvitseville työnantaja-asiakkaille



Kuvio 8.1 TE-palveluiden kumppanuudet

yyteen, osaamisen kehittämiseen sekä tuettuun työllistymiseen liittyviä johtopäätöksiä eri kumppanuuksien näkökulmasta.

Työvoimapolitiikkaa toteutetaan strategisten poikkihallinnollisten ohjelmien kautta. Työvoimapolitiikan toimien tarkastelussa on kiinnitetty erityistä huomiota rakennetasolla tapahtuvista uudistuksista TE-palveluiden sisäiseen uudistukseen, kuntayhteistyötä kehittäviin TYP- ja kuntakokeilu-uudistuksiin sekä palveluiden kehittämisen tasolla nuorisotakuuseen.

Tulosten perusteella TE-palveluiden uudistuksessa on päästy vuoden 2013 notkahduksen jälkeen toimintaan, vaikka palveluiden toimivuus ei vielä parhaalla mahdollisella tasolla. Hallituskauden 2011–2015 ajalta on oppina tulevaa varten se, ettei useita isoja muutoksia kannata tehdä kerralla nopeasti muuttuvan toimintaympäristön työmarkkinatilanteen ennustamattomuuden vuoksi. Julkisten työvoimapolitiikan kehittämiseksi TE-palveluiden sisällä olisi mahdollistettava vastaava kokeilukulttuuri ja lakisääteisten normien purkamisen kokeilu kuin ulkoisten kumppanuuksien kehittämisessä.

Sekä aiempien arviointien että tämän tutkimuksen havaintojen mukaan kuntakokeilussa on saatu lupaavia tuloksia ja TYPin valtakunnallistaminen on edennyt. TE-palveluiden edustajien arviot kuntien ja Kelan kanssa tapahtuneesta yhteistyön tiivistymisestä antavat viitteitä siitä, että työvoimapolitiikan ja sosiaali- ja terveystieteiden välisellä rajapinnalla on tapahtunut selkiytymistä. Hallituskaudella tehtyjen uudistusten myötä on tapahtunut myönteistä kehitystä valtio–kunta-suhteissa työllisyydenhoidossa. Jatkossa kunta–valtio-kehittämistyön vauhdittamiseksi tarvitaan aitoja kokeiluja rahoitusmallien löytämiseksi lakisääteisiä rajoja ylittäen VN-kuntakokeilujen tavoin. Tällaisen alueellisen kokeilun mahdollisuutta selvitetäänkin parhaillaan TEMin ohjaamassa työryhmässä.

Maahanmuuttajien kotoutumisessa ja työperäisessä maahanmuutossa on panostettu jonkin verran enemmän kohderyhmään, jonka on tiedetty tarvitsevan erityispanostuksia. Toisaalta TE-palveluiden edustajien arviot verkkopalveluiden heikosta vastaamisesta erityisryhmien tarpeisiin sekä kotoutumiskoulutuksen määrän ja työelämäyhteyksien vähäisyydestä kertovat siitä, ettei maahanmuuttajien kotoutumisessa ole saatu aikaan riittäviä vaikutuksia. Edellisen hallituskauden tilanne kertoo siitä, ettei TE-palveluilla ole yksin resursseja eikä välineitä vastata entistä haastavampaan tilanteeseen, vaan tarvitaan vahvempia kumppanuuksia. Aineistossa esille nouseva tarve kehittää kotoutumiskoulutuksia sekä työssäoppimiseen perustuvia koulutuksia kertoo siitä, ettei työvoimapolitiikan ja koulutuspolitiikan välillä ole luotu uudenlaisia kumppanuuden tähtääviä linjauksia ja toimenpiteitä.

Taulukko 8.1 Keskeisiä havaintoja teemojen ja kumppanuustyyppien mukaan.

Teemat	Työnhakija-asiakkaat ja työnantaja-asiakkaat	Sisäiset kumppanuudet	Ulkoiset kumppanuudet
Työnvälitys ja yrittäjyys (elinkeino-politiikka)	Yritysasiakkuudet toimivat vaihtelevasti, henkilöasiakkuuksien hoitamisessa on ollut myös haasteita.	Työnvälitys on eriytynyt muista palvelulinjoista. Myös muilla palvelulinjoilla on oltava paremmat yhteydet työnantajin ilman palvelulinja-siirtymää: asiakkaan on saatava työnvälityspalvelua ilman palvelulinjasiirtymiä.	Uusien avauksien tekeminen henkilöstöpalveluyritysten ja palveluntuottajien suuntaan on otettu vaihtelevasti, myös myönteisesti vastaan. Suunnitelmat TE-toimiston tämänhetkisen perustyön ja henkilöstöpalveluyritysten välisestä työn- ja resurssien jaon uudistamisesta haittaavat kumppanuuksien rakentamista.
Osaaminen (koulutuspolitiikka)	Nuoret asiakkaat on huomioitu palveluissa, maahanmuuttaja-asiakkaita ei erityisesti.	Ei ole ollut muuttuneeseen työmarkkinatilanteeseen nähden työvälaineitä eikä asiakasohjaukseen vaikuttavia resursseja vastata muuttuvaan osaamisen tarpeeseen rakennemuutostilanteessa.	Yhteys työvoima- ja koulutuspolitiikan välillä on ollut vähäinen, mutta kehittämistyötä on käynnistetty. Syynä työvoima- ja koulutuspolitiikan vähäiseen yhteyteen voi olla se, ettei hallituskaudella käynnistetty erityistä poikkihallinnollista ohjelmaa tai toimenpidettä osaamisen kehittämiseksi vrt. esim. kuntakokeilu vaikeimmin työllistyville ja kumppanuusstrategiatyö yritysyhteistyöhön. Nykymuotoisella työvoimakoulutuksella on tutkittua vaikutusta -> jatkossa tarvitaan enemmän vastaavia tutkimaton johtamattomia työnantajan tarpeisiin räätälöityjä työn ja koulutuksen yhdistäviä malleja.
Tuettu työllistyminen (sosiaali- ja terveyspolitiikka)	Asiakkaat ovat päässeet tarvittaessa jossain vaiheessa henkilökohtaiseen kontaktiin palveluissa toisin kuin muilla palvelulinjoilla	Yhteydet palvelulinjojen välillä eivät toimi kaikkialla hyvin. Asiakkaita ei ohjata toisille palvelulinjoille eikä asiakkaita oteta välttämättä vastaan toisilla palvelulinjoilla (etenkin siirtymät tuetusta työllistymisestä muille).	Yhteydet kuntiin ja TYPeihin ovat vahvistuneet uudistusvaiheen katkoksen jälkeen. Kunta-valtioyhteistyö on tiivistynyt mm. kuntakokeilun myötä. TE-toimistojen roolia tuetun työllistämisen palveluissa on tarpeen selkiyttää edelleen. Työkyvyn (osatyökykyisillä jäljellä olevan) ja sen myötä työllistymisedellytysten olisi oltava asiakkuuden peruste eikä niinkään puuttuva työkyky/ongelmalähtöisyys vrt. ”moniongelmaisuus” TYP

Nuorisotakuun avulla saatiin kehittämään kumppanuuksia ja panostettua nuoriin. Nuorten työttömyys ei ole noussut yhtä jyrkästi 2015 muutokseen asti kuin muilla ryhmillä. Edellisen hallituskauden aikana toteutetulla PPPP (Public-Private-People-Partnership) -periaatteeseen perustuvalla nuorisotakuulla pystyttiin vahvistamaan eri tahojen välisiä kumppanuuksia nuorten kouluttautumiseen ja työllistymiseen liittyvissä toimitissa. Toisaalta nuorisotakuussa näkyy hallitusohjelmien ja ministeriön linjausten muutosten vaikutus työvoimapolitiittisiin toimenpidekokonaisuuksiin.

Nuorten oppisopimusta on pyritty kehittämään. Nuorten työssäoppimis- ja oppisopimusuudistuksen toimenpideohjelman toimitukseen ovat vaikuttaneet muuttuneet palkkatuen linjaukset ja vähentyneet palkkatukirahat. Nuorisotakuun painopistealueita on siirretty Juha Sipilän hallituksessa yhteisötakuun suuntaan. Tässä ei ole määritelty TE-hallinnolle sisäisiä resursseja, vaan mm. tulokseen perustuvien nuorille tarkoitettujen ostopalveluiden hankintaan.

Toimivuuden näkökulmasta äkillisiin rakennemuutoksiin reagoinnissa ja muutosturvassa on jatkettu jossain määrin samoilla urilla kuin ennen 2011–2015 hallituskautta. Kummassakaan toimenpideohjelmassa ei ole toisaalta ollut merkittäviä notkahduksia linjausten muuttumisen vuoksi. Äkillisiin rakennemuutoksiin reagointi tuo esiin, kuinka toimivia ovat pitkäaikaisesti ja samansuuntaisesti, mutta samalla joustavasti toteutettavat työvoimapolitiittiset toimet. Hallituskauden aikana työvoimapolitiikan yhteys elinkeinopolitiikkaan vahvistui yritystoiminnan käynnistämiseen ja yritysryhmittäisiin panostamiseen myötä.

Osatyökykyisten työllistymistä on pidetty esillä OSKU-ohjelman kokeilujen ja kehittämistyön kautta. TE-palveluiden näkökulmasta merkittäviä läpilyöntejä ei ole tapahtunut osatyökykyisten työllistämässä, vaan hyväksi havaittujen keinojen ja kumppanuuksia tulee vahvistaa edelleen. Samoin osallistavan sosiaaliturvan ja eri lähteistä tulevien toimeentulomuotojen yhteensovittamiseen toivotaan panostusta, sillä TE-palveluissa tulee esille pitkäaikaistyöttömien työllistymistä ja yrittäjyyttä estäviä kannusteloukkuja.

8.2 Yhteenvedo politiikkatoimien vaikuttavuudesta

Tarkastelun yhteenvedona voidaan todeta seuraavaa politiikkatoimien vaikuttavuudesta:

- TE-palveluiden uudistus on vaikuttanut positiivisesti yritystoiminnan aloittamiseen ja TE-toimistojen toimintamenojen alentamiseen.
- Kuntakokeilu on parantanut työllisyyttä edistäviä kumppanuuksia, mutta myös lisännyt kuntien työllisyyden hoidon kustannuksia
- Nuorisotakuulla on ollut positiivinen vaikutus yritystoiminnan aloittamiseen; muutosturvalla on ollut positiivinen vaikutus avointen työpaikkojen täyttymiseen ja yritystoiminnan aloittamiseen.
- Maahanmuuttajille ei välitetä työtarjouksia yhtä aktiivisesti kuin kantaväestöön kuuluville – lievästi kielteinen vaikutus avoimien työpaikkojen täyttymiseen; maahanmuuttajien kotouttamissuunnitelma ei ole edesauttanut yritystoiminnan aloittamista.
- Äkilliseen rakennemuutokseen reagoinnin politiikkatoimenpiteillä on ollut positiivista vaikutusta avointen työpaikkojen täyttymiseen ja yritystoiminnan aloittamiseen.
- Osallistavan sosiaaliturvan aktivointitoimenpiteisiin osallistuvien henkilöiden työllistyminen ei ole helpottunut – lievästi kielteinen vaikutus avoimien työpaikkojen täyttymiseen.

TE-palveluiden uudistusta (suhteessa yritystoiminnan aloittamiseen) on hyvä tarkastella ulkoisen toimintaympäristön muutosten valossa. TE-toimistoissa uudistukset on tehty samaan aikaan kun työttömyys on kasvanut ja talouden epävarmuus lisääntynyt. Yritysten perustamisen tilastoja tutkittaessa voidaan todeta, että yritysten perustaminen on vähentynyt kaikissa yritysmuodoissa vuodesta 2008 vuoteen 2013. Tätä taustaa vasten voisi ajatella, että edellisen hallituskauden politiikalla ei ole ollut vaikutusta yritysten perustamisen lisääntymiseen. Osittain vähentyminen saattaa johtua kuitenkin muista tekijöistä, kuten taloudellisesta suhdanteesta ja demografisista tekijöistä.

Tässä tutkimuksessa kerätyn primääriaineiston valossa TE-toimistojen uudistustyö on vaikuttanut positiivisesti yritystoiminnan aloittamiseen. Esimerkiksi TE-toimistoihin suunnatussa kyselyssä noin puolet vastaajista arvioi positiiviseksi TE-palveluiden uudistamisen vaikutuksen yrityksen perustamisessa tarvittaviin tietoihin. Lisäksi asiakasohjauksen toimituksen uuden yrityksen perustamisen palveluihin arvioitiin jonkin verran parantuneen viime hallituskauden

aikana. Kaiken kaikkiaan näitä voidaan pitää hyvinä saavutuksina kun otetaan huomioon resurssien väheneminen. TEMin tilinpäätöstietojen mukaan TE-toimistojen henkilötyövuodet ovat laskeneet vuoden 2007 lähes 4000 henkilötyövuodesta vuoden 2014 alle 3000 henkilötyövuoteen. Resurssivähentymä saa tukea myös kyselytiedoista: 74 % vastaajista on samaa tai erittäin samaa mieltä siitä että ” TE-toimistojen toimintamenot ovat vähentyneet TE-palveluiden uudistuksen seurauksena”.

Kyselyn vastaajien mukaan kuntakokeilu on lisännyt kuntien työllisyyden hoidon kustannuksia. Sitä kuvaavan väittämän kanssa on samaa mieltä noin 60 prosenttia asiaan kantaa ottaneista vastaajista.

TE-toimistoihin suunnatussa kyselyssä nuorisotakuu ei nouse esille yhtä vahvasti yritystoiminnan aloittamista edistävänä tekijänä kuin TE-palveluiden uudistus, muutosturva ja äkilliseen rakennemuutokseen reagoinnin toimenpiteet. Tätä selittää osaltaan se, että yrittäjyys ylipäätään ei ole ollut korkealla Nuorisotakuu -politiikan prioriteettilistalla. Esimerkiksi kyselytietojen mukaan vain 22 prosenttia vastaajista on vähintään jokseenkin samaa mieltä väittämän ”yrittäjyyteen kannustaminen on keskeistä nuorisotakuu -ohjelmassa” kanssa. Näin ollen, vaikka yrittäjyys ei ole ollut toiminnan fokus, voidaan nuorten yrittäjyyden edistämisestä löytää myös positiivisia esimerkkejä kuten nostamamme nuorten yrittäjyyden starttipaja osoittaa. Hyvin voimavaroin toteutetun ja selektiivisen ohjelman avulla on pystytty lisäämään nuorten osallistujien psykologista, sosiaalista ja osaamispääomaa, mikä on myös johtanut yritystoiminnan käynnistämiseen.

Maahanmuuttajille ei välitetä työtarjouksia yhtä aktiivisesti kuin kantaväestöön kuuluville. Tällä voidaan katsoa olevan ainakin lievästi kielteinen vaikutus avoimien työpaikkojen täyttymiseen. Maahanmuuttajien kotouttamissuunnitelmassa eivät vastaajat katso yrittäjyysvalmiuksien edistämisen olevan keskeisessä roolissa (lähes 90 prosenttia kantaa ottaneista), eivätkä vastaajat myöskään näe, että kotouttamissuunnitelman toimenpiteet olisivat edesauttaneet yritysten perustamista (noin 70 prosenttia kantaa ottaneista). Näiden perusteella voi päätellä, että maahanmuuttajien kotouttamissuunnitelma ei ole vaikuttanut kovinkaan myönteisesti uusien yritysten perustamiseen.

Muutosturvalla on ollut positiivinen vaikutus avointen työpaikkojen täyttymiseen ja yritystoiminnan aloittamiseen. Vaikuttavuudesta suhteessa avoimien työpaikkojen täyttymiseen kertoo se että väittämän ”Muutosturva on parantanut merkittävästi mahdollisuuksia varautua ennalta työsuhteen loppumiseen” kanssa samaa mieltä 64 prosenttia vastaajista ja väittämän ”Mahdollisuus varautua työsuhteen päättymiseen on lyhentänyt uuden työn löytämiseen kuluvaa aikaa muutosturvan piirissä olevien henkilöiden osalta” kanssa 63 prosenttia vastaajista. Paitsi avoimien työpaikkojen täyttymiseen, muutosturvalla koetaan olleen vaikuttavuutta myös suhteessa uusien yritysten perustamiseen, vaikkakaan ei aivan yhtä suuressa määrin. Tämä käy ilmi kyselytiedoista, joiden mukaan 47 prosenttia vastaajista on erittäin tai jokseenkin samaa mieltä väittämän ”Mahdollisuus varautua työsuhteen päättymiseen on saanut työttömäksi jäävät henkilöt perustamaan uusia yrityksiä muutosturvan piirissä olevien henkilöiden osalta”.

Äkilliseen rakennemuutokseen reagoinnin politiikkatoimenpiteillä katsotaan olleen jonkin verran vaikutusta yritystoiminnan aloittamiseen. Vaikuttavuudesta suhteessa yritystoiminnan aloittamiseen kertoo se että 38 prosenttia vastaajista on samaa mieltä väittämästä ”Äkilliseen rakennemuutokseen reagoinnin takia tarjotut tuet (investointihyödykkeiden hankintamenoon tai palkkamenoihin) ovat saaneet työttömäksi jäävät henkilöt perustamaan uusia yrityksiä”.

Osallistavan sosiaaliturvan pilotin vaikutuksista avoimien työpaikkojen täyttymiseen kertoo väittäjä ”Osallistavan sosiaaliturvan aktivointitoimenpiteisiin osallistuvat henkilöt ovat työllistyneet paremmin kuin ennen”. Väittämään ei ottanut kantaa 59 prosenttia vastaajista. Kantaa ottaneista vastaajista väittämän kanssa eri mieltä on yli 80 prosenttia, joten vaikutuksia avoimien työpaikkojen täyttymiseen voidaan pitää kielteisinä.

Vaikka edellä on esitetty että hallituskaudella toteutetuilla erinäisillä toimenpiteillä on ollut vaikutuksia suhteessa tarkasteltaviin indikaattoreihin, täytyy muistaa, että esitetty tarkastelu ei kerro vaikuttavuudesta sen vahvassa merkityksessä. Tämän lisäksi taloutemme isossa kuvassa vaikutukset näyttäytyvät marginaalisina tilanteessa, jossa työttömyysaste on noussut tarkastelujaksolla 8,2 prosentista 10,3 prosenttiin ja talouskasvu on ollut negatiivista 2012 ja 2013 sekä 2014, jolloin se on ollut lähellä nollaa. Piirtämissämme kuvaajissa nämä vaikutukset näkyvät luonnollisesti lisääntyvinä työttömyysturvamenoina, kuntien työllisydenhoidon kustannuksina ja menetettyinä verotuloina. Vastaavasti heikentyvän julkistalouden takia voidaan kuvaajista todeta julkista palvelua suorittavien viranomaisten toimintamenojen aleneminen. Isossa kuvassa työllisyyden paraneminen johtaa verotulojen kasvuun ja etuisuuskulujen pienentymiseen. Työllisyyden kasvu riippuu taloudellisen suhdanteen lisäksi myös harjoitetusta talous-, innovaatio-, ja muusta politiikasta. Omalta osaltaan tähän vaikuttavat tietysti myös tässä tarkastelun kohteena olevat toimenpiteet. Sen vuoksi onkin ilahduttavaa todeta, että niiden vaikutuksien voidaan todeta olevan oikeansuuntaisia. Olisi liiallista olettaa, että suhteessa aggregaattitason muuttujiin vaikutukset olisivat silmin havaittavissa.

Tutkimuksen tulosten mukaan työttömyys päättyi työllistymiseen vuonna 2012 jonkun verran harvemmin kuin 2010 niin lyhyiden kuin pitkienkin työttömyysjaksojen jälkeen. Toisaalta työttömyyden päättyminen työvoimapolitiittiseen toimenpiteeseen on yleistynyt sitä enemmän, mitä kauemmin edeltävä työttömyysjakso on kestänyt. Aktiivitoimenpiteet ovat siis tarjonneet vastauksensa tilanteeseen, mutta eivät ole voineet estää työllistymisdynamiikan hidastumista.

9 Tulevat kehittämislinjaukset

9.1 Perusteet linjauksen muutoksille

Luodaanko poliittisessa päätöksenteossa toimintaedellytyksiä uuden työn syntymiselle?

Yritysyhteistyö vaihtelee etenkin alueen työllisyystilanteesta riippuen. Aineiston mukaan alueilla, joilla työllisyystilanne on keskimääräistä parempi, työnantajayhteistyötä tehdään aktiivisemmin. Myös yhteistyö yksityisten henkilöstöpalveluyritysten kanssa on näillä alueilla tiiviimpää. Työnvälitys ja yrittäjyys -palvelu toimii paremmin yritysasiakkaiden kuin henkilöasiakkaiden kohdalla sekä henkilökohtaisessa että verkkopalveluissa. Poliittisesti tärkeintä tuntuu olevan ulkokohtainen palvelujen rakenteellisen järjestymisen pohdinta.

TE-hallinnossa on tehty yritysyhteistyötä, järjestetty työnantajapalveluita, jalkauduttu ja informoitu työnantajayrityksiä kautta historian. Kehittämistyötä on tehty paljonkin kontaktointien vaikuttavuuden parantamiseksi. Tästä näkökulmasta yksityiset yrityspalvelut tuskin ratkaisevat niitä haasteita, joita yritysyhteistyössä on. Yritykset, olivatpa ne kooltaan tai toiminnoiltaan mitä tahansa, palkkaavat työvoimaa työvoiman tarpeeseen. Osaava ja ammattitaitoinen työvoima yrityksen kilpailukyvyyn ja elinkelpoisuuden näkökulmasta on tärkeä. Elinkelpoisuus puolestaan on kiinni siitä, onko yrityksellä tarjottavanaan sellaista palvelua tai tavaraa, jolle on olemassa tai viritettävissä palvelusta tai tuotteesta maksavat paikalliset, alueelliset, seudulliset, kansalliset tai kansainväliset markkinat.

Työllistäminen ei ole yritysten ydintehtävä. Yritys perustetaan lähtökohtaisesti aina joillekin markkinoille suuntaavasta yrittäjän ideasta (pieni, keskisuuri tai suuri). Yrittäjiä edustavien asiantuntijoiden haastatteluissa korostui se, että yrittäjän/työnantajan kiinnostuminen työvoimapalveluista ja työllistämisyhteistyöstä edellyttää sitä, että yrityksen saama lisäarvo yhteistyöstä pitää olla selkeästi nähtävissä. Yhteishankintakoulutukset ja rakennemuutostilanteissa järjestetyt nopeasti räätälöidyt (massa)palvelut saavat hyvää palautetta. Näissä tarve on ollut konkreettinen ja yrityksen näkökulmasta asiakaslähtöinen. Yleispalveluinformaatio sinänsä ei kiinnosta. Itsensä työllistävät ja muut pienet yritykset, keskisuuret paikalliset ja alueelliset sekä suuret kansalliset tai kansainväliset yritykset ovat kuitenkin kehitysvaiheiltaan, tarpeiltaan ja neuvottelukulttuureiltaan hyvin erilaisia. TE-hallinnon yritysyhteistyössä ei ole otettu tätä vielä riittävästi huomioon esimerkiksi henkilöstön osaamisena.

Mitä menetetään siinä, että päätöksentekoa etäännytetään alueilta tai katkaistaan lähikontaktit paikalliseen? Näin on tapahtunut esimerkiksi TE-hallinnon uudistamisen myötä joillakin alueilla. Esimerkkinä Kemi, jossa kuntapuolella TE-toimiston organisaatiomuutoksen myötä on oltu jonkinlaisessa hämmennyksen tilassa, kun tutut paikalliset neuvotteluyhteydet ovat poistuneet eikä uusia ole tullut heti tilalle. Neuvotteluyhteydet ja näin ollen kumppanuuksien rakentamisen yhteydet ovat haurastuneet paitsi TE-hallinnon myös teollisuuden suuntaan. Kansallisessa tai kansainvälisessä omistuksessa olevien teollisuusyritysten kanssa ei päästä samanlaiseen kumppanuuskontaktiin kuin aiemmin paikallisen teollisuuden kanssa. Kemi on alueellisesti kolmen kaupungin välissä: Rovaniemen, joka on Lapin eräänlainen hallinnollinen keskus, Tornion, jonka etuna on sijainti Ruotsin rajalla sekä Oulun, joka puolestaan on kaikilla mittareilla mitattuna suurin näistä neljästä kaupungista. Kemissä on hyvä teollisen kaupungin infrastruktuuri, liikenneyhteydet kulkevat meren, maantien, rautatien ja lentoyhteyksien kautta melko hyvin. Koulutusmahdollisuuksia on tarjolla ja kehitetään sekä oman kaupungin (Lappia) että

koko maakunnan yhteisinä järjestelyinä. Uutta yrittäjyyttä viritellään ja luovia ideoita kehitetään. Silti haasteena on kaupungin autoituminen (tyhjenevät liikehuoneistot, autoituvat keskustat, sukupolvien urajatkumon muutos ja paikkakunnalta muuttamisen pakko) ja alueen kaupunkien väliin putoaminen.

Esimerkin kautta voidaan laajemminkin pohtia, kuinka alueilla olevaa paikallista osaamista ja innostusta uusien työllistävien ideoiden kehittämiseen ja rakennettua infraa voitaisiin paremmin tukea uuden työn luomisessa. Keskustelua voisi synnyttää myös siitä, mikä on riittävän suuri ja äkillinen rakennemuutos, johon saa tukea. Jos on selkeästi nähtävissä ”näivettyminen”, miten voidaan ryhtyä toimeen ÄRM-vastaavasti, ennaltaehkäisevällä tuella ilman, että tarvitsee vain reagoida? Keiden kanssa neuvotellaan ja rakennetaan, kun rakenteet muokkautuvat uusiksi, etäännyvät paikallisesta maisemasta ja tutut neuvottelusuhteet murentuvat eikä tilalle tule mitään. Miten hämmennyksen tila käännetään voitoksi? Miten osoitetaan paikallinen resurssivaranto, innovaatio- ja uuden työn luomisen potentiaali ja kenelle?

Esimerkiksi Raumalla TE-hallinnon uudistukset eivät ole katkaisseet neuvottelu yhteyksiä. Kaupungin pärjääminen niin kansallisessa kuin etenkin kansainvälisessä kilpailussa on TYVA-aineiston mukaan nimenomaan hyvien henkilösuhteiden ja verkostotyön ansiota. Verkostoissa nostetaan oman kaupungin elinvoimaisuutta, osaamispotentiaalia ja infraa esille tavalla, jossa kumppanit vakuuttuvat vahvuudesta. Saman meren rannalla nämä kaksi teollisuuskaupunkia toimivat sinnikkyydellä, mutta eri vaikutuksin. Toki Raumalla on maantieteellisesti parempi sijainti, mutta silläkin on vahvoja kaupunkeja ympäröivillä alueilla kisaamassa elinvoimaisuudesta. Raumalla investoidaan rohkeasti satamiin ja logistiikkaan. Uskotaan tulevaisuuteen, mutta otetaan riskejä. Logistiikkakeskuksen rakentaminen saattaisi tulevaisuudessa hyödyttää myös pohjoisen kaupunkeja. Onko tästä viritetty kumppanuuskeskustelua alueiden elinvoimaisina säilyttämiseksi vai kilpailevatko alueet keskenään elintilasta?

Vahvojen toimijoiden ja onnistuneiden ratkaisujen rinnalla aineistosta ilmenee, että pitkäjänteistä työllistämispolitiikkaa ja näistä alueilla ja paikkakunnilla neuvottelua on vaikea toteuttaa TE-toimistojen ja ELY-keskusten kanssa, jos aidot neuvotteluvalluudet puuttuvat. Työllistämisen määrärahopolitiikka on lyhytjänteistä. Julkisten varojen tuottavan käytön perusteita on vaikea asettaa objektiivisesti. Nykyisen työllisyys- ja työmarkkinoiden tilanteen vuoksi vaikeammin työllistettävien työllistyminen perustuu vahvasti palveluihin ja palkkatukeen, uudet yritykset tarvitsevat alkuun starttirahoitusta, työelämäkokemattomat nuoret tarvitsevat taloudellista lisäbonusta panoksensa markkinointiin työelämään pääsemiseksi. TE-palvelut ovat palveluita, joita myös markkinoidaan työllistymisen työvälineinä. TE-palveluissa käytettäviä palveluita ei ole kuitenkaan varmasti saatavilla, vaan ne saattavat loppua yhtäkkiä, ennakoimatta, tai saannin kriteerit muuttuvat. Tämä ei rasita pelkästään palvelutarpeessa olevia eli TE-toimistojen asiakkaita vaan myös TE-toimistojen uskottavuus kumppanina haurastuu.

Valtasuhde voi osin olla muuttumassa käytäntöjen tasolla. TE-toimistoilla koetaan edelleenkin olevan suuri valta, kontrollivalta suhteessa asiakkaisiin ja palveluhankintoihin. Yrittäjille on pyritty tarjoamaan palveluita, mutta muut, kuten kunnat esiintyvät vaatimuksia esittävinä ei niinkään neuvotteluosapuolina tai osapuolina, joille tarjotaan mielellään palveluita. Puheissa kuuluu edelleen vastakkainasettelu enemmän kuin kumppanuus- tai neuvottelu, vaikka asiat pyritäänkin esittämään ymmärtävässä hengessä ja kumppanuutta pohtivasti. Tehtävät saattavat työn käytännöissä sekoittua. Jossain on esimerkiksi ELY kilpailuttanut palveluita, joissa on ollut mukana kuntouttavan työtoiminnan järjestämistä. Tämä on kunnan lakisääteinen tehtävä. Kunnan näkökulmasta (haastattelut) kunta on palvelun ostaja, ei silti kuluttaja-asiakas, jolloin esimerkiksi työllistäessään palkkatuella (=palvelu) kunta maksaa osan palkasta kunnan budjetista (=omarahoitusosuus), hoitaa lakisääteistä tehtäväänsä laaja-alaisesti ja tuottaa yhteiskunnan kokonaistalouden näkökulmasta myös kotimaista tulonmuodostusta (BKT) niiden henkilöiden osalta, jotka ilman tätä palvelua ja kunnan tarjoamia mahdollisuuksia tuottaisivat päinvastoin pelkkiä menoja kokonaistaloudelle.

Työllistävät organisaatiot ovat monenlaisia. Kunnat, järjestöt, yritykset, joissa kaikissa on kooltaan hyvin erilaisia organisaatioita. Yrittäjistä puhutaan usein yhtenä joukkona. Pienten ja keskisuurten (PK) yritysten suhde työllistämiseen on kuitenkin eri verrattuna suurempiin kansallisiin tai kansainvälisiin yrityksiin. Yrittäjän itsensä työllistäminen taloudellisesti kannattavasti on nykyisessä kilpailutilanteessa aloittaville yrityksille haasteellista.

Työvoimapolitiikan toimista ollaan melko lailla yhtä mieltä: Ne ovat sinänsä hyviä ja oikein kohdennettuja. Paljon hyviä asioita tehdään, työvoimapalvelut ovat monipuolisia ja toimivia, joskin käytettävissä oleva rahamäärä on aina riittämätön. On saatu työllistettyä, mutta työttömyys on pahentunut. TE-palveluissa vähentyneistä resursseista huolimatta on kehitetty ja suunniteltu uusia keinoja, jotta asiakkaita saataisiin eteenpäin. Kuitenkin kaikkien osapuolten puheet ovat selviämispuheita. Kuinka kaikesta huolimatta on selvitty näinkin hyvin? Työvoimapolitiittisesti tulisi panostaa työvoiman saatavuuden turvaamiseen voimakkaasti työttömyyden alkuvaiheeseen ja 300 päivän valumien ehkäisyyn lisäämällä resursseja asiakaslähtöiseen, mutta nopeaa prosessia painottavaan, palveluun. Tämä sisältää elinkeinopoliittisen kumppanuuden työnantajapuolen kanssa.

Jatkuva resurssien lisäämisen vaatimus ja diskurssi on kestävä tie. Tarpeet ovat rajattomat. Yhtäältä näissä piilee työtä. Toisaalta julkisin varoin kustannettuna työn lisäarvoa on vaikea perustella kestävä talouden näkökulmasta. Palveluiden syventyessä ja parantuessa yksilöllinen hyvinvointi lisääntyy, mutta yhteiskunnan tasolla näkymä on haastava, ellei mahdoton. Resursseja edellytetään mm. asiakkaiden henkilökohtaiseen ja tarvittaessa monialaiseen palveluun, sähköisten palveluiden kehittämiseen (mm. VNK tuloksellisuustarkastuskertomus 8/2015 ja tutkimusaineisto), työnantajien kanssa tehtävään yhteistyöhön, jatkuviin muutoksiin perehtymiseen, henkilöstön jaksamiseen ja osaamisen kehittämiseen sekä johtamisen parantamiseen.

Työvoimapolitiikassa on alettu antaa hahmoa kokeilukulttuurille, jossa eri toimijoiden väliset rajapinta-asteet ja yhteisten asiakkuuksien näkökulma ovat hauraasti alulla. Suomalainen kokeilukulttuuri kokonaisuutena on melko hauras ja kaikenlainen sääntely vahvaa. Aito kokeilu edellyttää, että sallitaan myös epäonnistuminen. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että kannattaa lähteä kokeiluun, jonka tiedetään jo etukäteen epäonnistuvan olennaisimmassa tavoitteessaan. Onnistunut kokeilu edellyttää konkreettisen, mitattavissa olevan ja ajallisesti rajatun tavoitteen asettamista: Sääntelyäkin tarvitaan, kokeilun rajoja. Mihin kokeilulla tähdätään? Kuinka pysyviä tuloksia saavutetaan ja miten pysyvyys määritellään yhteiskunnan suhdanteissa? Mitkä ovat kokeilun tavoittelemat tarkat määrälliset ja laadulliset mittarit? Kokeilun vapaus ei ole tavoitteissa vaan keinoissa. Esimerkiksi työllisyyden kuntakokeilussa puuttuivat sekä selkeät *kokeilutavoitteet* että keinojen vapaus.

9.2 Vaihtoehtoiset suunnat

Vaihtoehtoiset suunnat löytynevät luottamuksesta suomalaisen kilpailukykyiseen ja elinvoimaiseen yhteiskuntaan ja työhön. Luottamusta voidaan luoda tukemalla ja vahvistamalla paikallisia ja alueellisia toimintaympäristöjä ja niiden osaamis- ja luovuuspotentiaalia. Palvelutarjonnan lisääminen ei ole työvoimapolitiittisesti eikä kokonaisvoimavaroja ajatellen kestävä tie. On määriteltävä, mikä on perustyötä TE-palveluissa, ja mihin tarpeisiin on vastattava ja mikä on kansalaisen rooli. Uudenlainen palvelukulttuuri, jossa asiakkaan kanssa keskitytään asiakkaan osaamisen tunnistamiseen ja asiakkaan oman vastuun tukemiseen, keventää palvelutarvetta.

On myös keskityttävä uuden työn luomiseen ja ehkä uusien työmuotojen määrittelyyn kokopäiväisen palkkatyön rinnalle sekä monenlaisten työn tekemisen mallien mahdollistamiseen. Missä palkkatyötä syntyy? Mitä aitoja vaihtoehtoja on palkkatyön rinnalle? Osatyökyisten työelämässä jatkamisen ja työllistymisen selkeäksi vaihtoehdoksi tulee osa-aikatyön mahdollisuuksien pohtiminen. Työajan pidentämisen keskustelussa on otettava huomioon jo nyt tehtävä

työajan ylittävä palkaton työ, joka tulee yhteiskunnan hyväksi. Mikäli työaika pidennetään kohtuuttomasti, tämä työ jää pois tai työssä uupumisen ongelmat lisääntyvät ja osatyökykyisyys lisääntyy.

Kokeilut: Miten estetään uusien estävien rajapintojen muodostuminen uusissa rakenteissa? Mikä lietsoo onnistumisia? Miten yhtäaikaaisesti tuetaan työnhakijoiden osaamispotentiaalia ja aktiivisuutta (joka oletetaan olevan), ja luodaan yksilön elämänkaarta tukevia mutta yhteiskunnan kestävää taloutta tuottavia ratkaisuja alueilla ja paikallisesti? Rohkea kokeilukulttuuri on välttämätön uusien ratkaisujen löytymiseksi.

TYPin toiminnan painopistettä on hyvä miettiä sekä kuntakumppanuuden että työvoimapolitiikan painopisteiden näkökulmista. Missä määrin palvelu on työvoimapolitiikkaa, jolla turvataan työvoiman saatavuus? Tämä näkökulma nousee vahvaksi tilanteessa, jossa pitkäaikais-työttömyyteen valuu yhä kasvava joukko korkeastikin koulutettuja henkilöitä. 300 päivän kriteeri monialaiseen palveluun täyttyy vaikean rakenteellisen työttömyyden aikana nopeasti sellaisillakin työnhakijoilla, joiden osaamisessa, työnhakutaidoissa tai -halukkuudessa (aktiivisuudessa) ei ole mitään puutetta. Mitä muita vaihtoehtoja voisi olla kuin monialainen palvelu, sanktiointi ja velvoittaminen, jotta työnhakijoiden työvoimapotentiaali säilyisi? Työttömyys leimaa vahvasti. Palvelusiiloissa syvemmmälle siirtyminen/siirtäminen tuskin on omiaan himmentämään leimaa ja kohottamaan työttömäksi joutuneen kokemusta itsestään osaavana ja kykenevänä työmarkkinakelpoisena kansalaisena.

Toisaalta TE-toimistoissa monet monialaisen yhteispalvelun tarpeessa olevia voidaan tunnistaa työttömyyden alkuvaiheessa, mutta TYP-asiakkuuden ehtona oleva pitkittynyt työttömyys estää asiakkaaksi pääsyn. Esimerkkinä tästä nuorten kohdalla on puolen vuoden työttömyysvaatimus ennen monialaiseen yhteispalveluun (TYP) ohjaamista.

Asiakaslähtöisyyden selkeä määrittely on tarpeen siten, että siitä voi johtaa toiminnallisia ohjeita työarkeen. Määrittely on tehtävä samanaikaisesti työnvälitystehtävän ytimen määrittelyn kanssa. Mihin työaika käytetään ja tulee käyttää ja millainen työvoima-asiantuntijan työnvälitystyön kuva on? Työhön kuuluu esimerkiksi asiakkaan yksilöllinen ”poluttaminen”, henkilökohtainen ja verkkopalvelu, työntekijän sekä työnantajan mahdollisimman nopean kohtaamisen tukeminen, muiden palvelutarpeiden havaitseminen ja palveluarvio sekä ohjaaminen oikeaan palveluun monikanavaisessa järjestelmässä. Työhön sisältyy asiakaspalvelukäytännöinä TE-asiantuntijan ja asiakkaan välinen ”työn” ja vastuunjako, johon kätkeytyy myös jonkinlainen asiakasta vastuuttava ”kansalaiskasvatuksellinen näkökulma”. On määriteltävä suhteessa perustehtävään myös tarvittavan osaamisen kriteerit.

Asiakaslähtöisyys on määriteltävä myös kokonaisvoimavarojen näkökulmasta, jolloin asiakaslähtöisyys avataan työvoimapolitiittisten toimien vaikutusten muuttujina. Asiakaslähtöisyys yksistään on liian kapea lähtökohta vaikuttavan työvoimapolitiikan rakentamiselle. Kansalaislähtöisyys sekä yksilöasiakkuuden ja väestönäkökulman vaikutusyhteyksien huomioon ottaminen ovat tärkeitä (vastuut, velvollisuudet, oikeudet, ihmisen suhdanteissa käyttäytymisen logiikka, yksilön subjektiiviset tarpeet, vähimmäistarpeet ja euromääräistäminen).

9.3 Palveluiden asiakkuuksien ja kumppanuuksien suunnat

Useita työvoimapolitiikan toteuttamiseen käytettäviä ohjelmia ja toimenpiteitä, kuten vuodesta 2005 voimassa ollutta nuorisotakuuta ja vuonna 2007 käynnistettyä muutosturvaa, toimeenpannaan yli hallituskausien rajojen. Hallitukset tekevät kuitenkin painotusten muutoksia toimenpideohjelmiin, jolloin työvoimapolitiikan toimeenpanon linjaukset ja sen myötä käytettävissä olevat työvoimapolitiittisten palvelut ovat heilahtelevia. Tämä vaikuttaa asiakastyöhön ja kumppanuusyhteistyöhön, kun esimerkiksi työnhakija-asiakkaissa painotetaan välillä pitkäaikaistyöttömiä ja välillä varhaista puuttumista työttömyyteen vaihtaen samalla palkkatuen kohdentumista asiakasryhmille. Hallituskausiin perustuvan työvoimapolitiikan toimeenpanossa perusrakenteiden

kehittäminen jää aina hieman keskeneräiseksi, kun painopistealueiden muuttumisen myötä käynnistetään niiden rinnalle uusia kehittämistoimia.

Työvoimapolitiikkaa toteutetaan politiikkalohkot risteävän toiminnan näkökulmasta (ks. kuvio 4.3). Työvoimapolitiikan toimeenpanossa käytettävät poikkihallinnolliset ohjelmat ja toimenpiteet edellyttävät kumppanuuksien ja yhteisten käytäntöjen kehittämistä. Uhkana on, ettei kumppanuuksien kehittämiseen ja ylläpitoon varata riittävästi resursseja. Tämä uhka on tullut esille vuosien 2011–2015 aikana, jolloin tehtiin useita suuria työvoimapalveluiden rakenneuudistuksia korkean työttömyyden aikana. Hallituskauden aikana toteutetulla aktiivisella työvoimapolitiikalla on ollut jossain määrin merkitystä kuten uudistuksista kertovat arvioinnit osoittavat: esimerkiksi kuntakokeilukunnissa työttömyyden kasvaminen on ollut hieman vähäisempää kuin verrokkikunnissa.

Päätyneellä hallituskaudella kumppanuuksia on kehitetty panostamalla ulkoisiin kumppanuuksiin, kuten henkilöstöpalveluyritysten ja yritysten, kuntien ja Kelan kanssa tehtävään yhteistyöhön. Työvoimapolitiikan kumppanuuksissa on siirrytty viranomaiskeskeisestä asiakkuuksien kokonaishallintaan ja kaikille kaikkea palveluita tarjoavasta mallista uudenlaiseen yhteistyöhön, jossa pyritään sopimukselliseen strategiseen kumppanuuteen kuntien ja yritysten kanssa. Työvoimapolitiikan toimeenpanossa henkilöstön osallistaminen on jäänyt vähäisemmäksi, mistä kertovat TE-toimistojen asiakkaiden kriittisemmät näkemyksen tilanteeseen kuin johtajien. Myös asiakkaiden osallistaminen on ollut käytännössä vähäistä, vaikka strategisissa linjauksissa korostetaan asiakaslähtöisyyden lisäämistä. Jatkossa asiakkuuksia olisi tarpeen tarkastella moniulotteisemmasta näkökulmasta kuin aiemmin, jolloin vaikeasti työllistyvät ovat olleet pääasiassa moniongelmaisiksi määrittyneitä pitkäaikaistyöttömiä.

Pitkän taloudellisen taantumun ja työmarkkinoiden ammattirakenteen muutoksen myötä työttömyys on pitkittynyt mm. akateemisesti koulutetuilla, pitkän työuran ja koulutuksen omaavilla teollisuusalan ammattilaisilla sekä yrittäjillä, jotka eivät ole saaneet liiketoimintaansa kannattavaksi. Vaikeasti työllistyvän käsite nimeää asiakkaan eikä ilmiötä, joten muuttuneessa ajassa asiakkuuksia tulisi määritellä uudelleen. Samoin asiakkaan työllistymisen tukena käytettävien keinojen tulee uudistua, kun asiakkuudet moninaistuvat. Myös kolmannen sektorin ja uutta työtä luovien organisaatioiden kanssa tehtävä yhteistyö on tärkeää.

Seuraava askel edistyneempään kumppanuuteen olisi siirtyminen yhteiskehittämiseen (co-production) perustuvaan toimintatapaan, jossa yritysten ja kuntien lisäksi kolmas sektori sekä asiakkaat ja henkilöstö olisivat tiiviimmin osa työvoimapolitiikan toimeenpanon kehittämiskulttuuria. PPPP (Public-Private-People-Partnership) -ajattelua tarvitaan läpileikkaavasti työvoima- ja elinkeinopalveluihin. (taulukko 9.1)

Taulukko 9.1 Asiakkuuksien ja kumppanuuksien kehittyminen.

Asiakkuuksien kokonaishallintaan pyrkivä valtion viranomaistoiminta	Ulkoisiin kumppanuuksiin panostamisen suunta	Kehittyneiden kumppanuuksien teemaa (PPPP-yhteiskehittäminen)
Henkilöasiakaspainotteinen kokonaispalvelupaketin tarjoava toiminta (kärjistettynä tarjotaan kaikille kaikkea	Hallituskauden 2011–2015 suuntaus (monialainen TYP, kuntakokeilut, kumppanuusmalli yksityisten henkilöstö-palveluyritysten kanssa, palvelunhankintapilotit	

Siirryttäessä kohti uudenlaisia asiakkuuksia ja kumppanuuksia avautuu uudenlaisia uhkia ja mahdollisuuksia. Nykyisessä tilanteessa julkisissa työvoimapalveluissa ollaan osin vielä valtion viranomaistoiminnan piirissä mm. työttömyysturvan hallinnan, muuttuvien ohjeistusten, tietojärjestelmien ”täppäämisen”, työnantajien ja työnhakijoiden tekemisiä täsmentävien yhteydenottojen sekä kirjeitse ilman ”mätsäystä” lähetettävien työtarjousten maailmassa. Kehittyneiden PPPP-yhteiskehittämisen toimintaympäristö on vaikea rakentaa, mutta joustavuutensa, resursoinnin tasaisemman jaon ja asiakkaan oman toiminnan myönteisen vahvistumisen myötä julkisissa työvoimapalveluissa voidaan toimia pitkällä aikavälillä kestävämmiin. (taulukko 9.2)

Taulukko 9.2 Asiakkuuksien ja kumppanuuksien kehittämisen uhkat ja mahdollisuudet.

Asiakkuuksien ja kumppanuuksien luonne	Uhat	Mahdollisuudet
Asiakkuuksien kokonaishallintaan pyrkivä valtion viranomais-toiminta	Resursseja ja välineitä ei ole riittävästi (henkilöstömäärä, palveluihin käytössä olevat varat), imago muuttuu negatiiviseksi vrt. nykyiset asiakaspalautteet, velvoittavuus ei toimi	Verrattuna puhtaasti yksityisten palveluntuottajien tai kuntien työllisydenhoitoon mahdollisuus yhdenmukaisempiin käytäntöihin valtakunnassa
Ulkoisiin kumppanuuksiin panostamisen suunta	Asiakaslähtöisyyden kehittäminen muuttuu asiakkaiden ohjaamiseksi muihin palveluihin (roolina palvelutarpeiden kartoittaja, byrokratian hoitaja)	TE-palveluiden roolia, työnjakoa ja asiakkuuksia voidaan kirkastaa
Kehittyneiden kumppanuuksien toiminta (PPPP-yhteiskehittäminen)	Vaikeasti toteutettava teema, joka vaatii yhteistä näkemystä, motivaatiota ja pitkäjänteistä strategista panostamista	Eri sektorit, organisaatiot ja asiakkaat aidosti osallistavalla toiminnalla voidaan toimia pitkällä aikavälillä

Palvelunhankinnan ja monikanavaisten palveluiden kehittämisen vaihtoehtoiset suunnat löytyvät a) valtakunnallisella tasolla kokonaisvoimavaroihin perustuvan työvoimapolitiikan ja b) sen toimeenpanossa paikallisten ja alueellisten toimintaympäristöjen, niiden osaamisen ja luovuus-potentiaalin kautta.

Valtakunnallisella tasolla olisi tarpeen kirkastaa työllistymiseen johtavan osaamisen kehittäminen keskeiseksi kehittämisteemaksi. Kun työmarkkinat ja osaamisvaatimukset ovat muuttuneet, TE-toimistojen työ ei voi olla vain ”työn välitystä”, vaan uusien työmahdollisuuksien luomista. TE-toimistojen roolina olisi olla resurssina uuden työn luomiseen ja tukea ratkaisujen saamista erilaisille ihmisille, joille tarjotaan osaamista työllistymisen tueksi. Oppilaitokset kehittävät työssä oppimisen ratkaisuja, mutta niissä on keskeistä tutkintotavoitteisuus. TE-toimistoille avautuu rakennemuutoksen ja pitkittyvän työttömyyden myötä hyvä tilaisuus yhdistää työtä ja osaamista etenkin ei-tutkintotavoitteisen koulutuksen kehittämiseksi, mutta myös työelämäkytkösten luomiseksi tutkintotavoitteisissa koulutuksissa.

TE-palveluiden uudistuksen taustalla on ollut tarve kehittää valtakunnallisesti yhdenmukaisempaa toimintamallia julkisiin työvoimapalveluihin. Tutkimuksen havainnot osoittavat, kuinka yhden TE-toimiston sisällä on kumppanuuksiltaan ja asiakkuuksiltaan erilaisia toimipisteitä. Alueiden erilaisuus vaikuttaa mm. yritysysteistyöhön, jossa työpaikkojen kontaktoinnin tavat ovat erilaisia alueen työpaikkojen määrästä ja tyypeistä johtuen. Paikalliset ja alueelliset ratkaisut olisi mahdollistettava erilaisten tilanteiden ja kumppanuuksien vuoksi. TE-palveluissa tarvitaan kuitenkin yhteiset toimintamallit keskeisissä palvelun saamiseen ja käytäntöihin liittyvissä asioissa. Olisikin tarpeen määrittää, mikä voi olla erilaista ja mikä samanlaista TE-toimistoissa.

TE-toimistoissa tarvitaan toisenlaista luottamuksen palvelukulttuuria sekä aitoja mahdollisuuksia kokeilla uudenlaisia toimintamalleja. Hallitusohjelmissa korostetaan kokeilukulttuuria, mutta käytännössä aito kokeilu on mahdollistunut vain TE-toimiston kumppaneilla eikä sen sisällä. Suomessa olisi tarpeen käynnistää TE-palveluiden sisäisiä, mutta kumppanuushenkisiä kokeiluja Saksan ja Hollannin tavoin. Näissä maissa on tehty koeasetelmalla yksityisen ja julkisen työvoimapalveluiden kokeiluja vertailuasetelmalla. Kokeilujen teemat voisivat liittyä esimerkiksi PPPP-mallin tai monikanavaisuuden parantamiseen.

Tutkimuksen perusteella muutoksia tarvitaan myös työvoimapolitiikan tasolla. Tulevaisuudessa tarvitaan politiikkalohkot ylittäviä toimia työvoimapolitiittisten tavoitteiden ja toimien kirkastamiseksi. Poliitiikkalohkojen rajat ylittävää toimintaa tarvitaan:

- lainsäännöllisten työnteon kannustinloukkujen purkamiseksi (toimeentulo, sote)
- tiedonvaihtoon liittyvän lainsäädännön tarkastelua varten (kunta, valtio, yksityinen)
- TE-palveluiden ja yksityisten tehtävien ja mahdollisuuksien tarkastelemiseksi (työttömyysturvaan liittyvät velvoitteet vs. vapaa toiminta, yhteistyökäytännöt, työvoimapolitiikan toimeenpanon tulosten omistajuus)
- uusien työn muotojen luomiseksi ja olemassa olevien yritysten rekrytointimahdollisuuksien lisäämiseksi ja osaamisen kehittämiseksi (työn ja koulutuksen yhdistävät mallit, yritysten perustamisen ja etenkin kehittymisen neuvonta)
- uusien ratkaisujen löytämiseksi osatyökykyisille (työn sijasta mielekkään toiminnan ja riittävän toimeentulon mahdollistavat mallit)

Käsillä oleva arvioivan tutkimuksen aikana keväällä 2015 toimintansa aloitti Juha Sipilän hallitus, jonka hallitusohjelman strategiset tavoitteet konkretisoituvat 26 kärkihankkeessa. Kärkihankkeista työllisyyteen ja kilpailukykyyn liittyviä hankkeita ovat mm. työn vastaanottamista estäviä kannustinloukkujen purkaminen ja rakenteellisen työttömyyden alentaminen sekä työvoimahallinnon uudistaminen työllistymistä tukevaksi. Työn vastaanottamista estävien kannusteloukkujen purkaminen on pitkäaikainen tavoite, jonka tärkeys tulee esille myös TYVA-tutkimuksen havainnoissa. Hallitusohjelman tavoitteena olevalla työvoimahallinnon uudistamisella työllistymistä tukevaksi pyritään helpottamaan työmarkkinoiden kohtaanto-ongelmia, purkamaan passivoivia toimia, yhdenmukaistamaan työvoimahallinnon tulkintoja sekä painottamaan työvoimahallinnon resursseja aktivointitoimenpiteisiin. TYVA-tutkimuksen havainnot osoittavat, kuinka työvoimapolitiikan toimenpiteissä on siirrytty enemmän passivoivaan suuntaan. TE-hallinnon asiakaspalvelun toimivuutta ovat heikentäneet merkittävästi resurssien puute, palvelulinjakohtaisen toimintamallin haasteellisuus asiakasmäärien suuren kasvun vuoksi sekä monikanavaisten palveluiden puutteet.

Nuorisotakuu on Juha Sipilän hallituksen hallitusohjelman osaaminen ja koulutus -teeman kärkihanke. Hallitusohjelman mukaisesti nuorisotakuusta kehitetään yhteisötakuun mallia, jossa vastuu on yhdellä taholla, kaikille peruskoulun päättävillä nuorille taataan koulutuspaikka sekä vahvistetaan nuorten sosiaali- ja terveystalvveluita, mielenterveyspalveluita ja taataan nuorille kuntoutuspaikat. Nuorisotakuuseen liittyvien arviointihavaintojen perusteella nuorten sosiaali- ja terveystalvveluiden vahvistaminen on tarpeellinen tavoite samoin kuten oppisopimuksen kehittäminen nuorille. Koulutustakuun toteutumisen osalta ongelmana on ollut toisen asteen koulutuksen keskeyttäminen eikä niinkään koulutuspaikan saaminen kaikille peruskoulun päättävillä nuorille. Myönteistä on se, että yhteisötakuussa korostetaan edelleen nuorten oppisopimuskoulutuksen kehittämistä, sillä sen avulla voidaan varmistaa tutkinnon suorittamista myös nuorilla aikuisilla. TE-hallinnon osa-alueelle asetettuna yhteisötakuun tavoitteena on vahvistaa työnetsijätoimintaa sekä kehittää nuorten palkkatukea ja Sanssi-korttia työnteeseen kannustavampaan suuntaan. TYVA-tutkimuksen havaintojen perusteella tavoitteet ja toimet ovat sinällään hyviä, mutta aktiivisen työvoimapolitiikan näkökulmasta vaatimattomia verrattuna aiemman nuorisotakuun 28 miljoonan vuosipanostuksiin nuorten työllistymistä edistäville toimille.

Sipilän hallitusohjelman hyvinvointi ja terveys -teeman yhtenä kärkihankkeena on saada osatyökykyisille väyliä työhön. Kärkihankkeessa toteutetaan uudistus palvelujärjestelmässä ja työpaikoilla osatyökykyisten työllistymiseksi sekä poistetaan työkyvyttömyyseläkkeen ja ansiotulon kannustinloukkuja. Kärkihankkeessa on myönteistä se, että se jatkaa lupaavaksi, mutta palvelujärjestelmän näkökulmasta vielä näkymättömäksi jääneen OSKU-ohjelman toimenpide-ehdotusten toimeenpanoa. Myönteistä on myös se, että kärkihankkeessa laaditaan ehdotus hallinnonalojen ja palvelujärjestelmän toimijoiden välisestä vuoropuhelusta ja yhteistyöstä osatyökykyisten työllistymiseen liittyen.

Jotta hallitusohjelman mukaisiin työllisyyteen ja kilpailukykyä, osaamista ja koulutusta sekä hyvinvointia ja terveyttä edistäviin tavoitteisiin päästäisiin, on tarpeen huolehtia siitä, että TE-palveluiden toimintamahdollisuudet turvataan. Tutkimuksen sekä kansainvälisten kokemusten perusteella keskeistä on kumppanuuksiin perustuvan toimintamallin luominen julkisten TE-palveluiden, yksityisten henkilöstö- ja rekrytointipalveluiden sekä kuntien kesken. Kumppanuuksissa ei ole kyse yksinomaan tehtävien eikä roolien siirrosta, vaan se edellyttää strategisuutta sekä vastuiden, päätätävällän ja resurssien kokonaisvaltaisempaa suunnittelua.

Hallitusohjelman kärkihankkeet tuovat esille myös TYVA-tutkimuksessa korostuneet työvoimapolitiikan rajapinnat. Työvoimapolitiikkaan liittyviä kärkihankkeita on niin työllisyyteen ja kilpailukykyä, osaamista ja koulutusta kuin hyvinvointia ja terveyttä edistävien tavoitteiden alla. TYVA-tutkimuksen havainnot osoittavat, kuinka kärkihankkeajattelun ja politiikka-lohkojen mukaisen tarkastelun lisäksi tarvitaan kokonaisvaltaisempaa ja jatkuvaa työvoimapolitiittista analyysiä sekä vaikutusten seurantaa.

10 Kehittämisehdotukset

Tutkimuksen esitetään seuraavia ehdotuksia

1. Työvoimapolitiikan toimeenpanoa TE-palveluissa tulisi kehittää vahvistamalla palvelujen alkua ja monikanavaisuutta uudella tavalla.

- Edellisen työvoimapalveluiden uudistuksen yhteydessä panostettiin työttömyyden alkaessa vahvaan alkuvaiheen palveluun. Jotta valuma pitkäaikaistyöttömyyteen saataisiin tukittua, TE-palveluissa tarvitaan vahvempaa työttömyyden alkuvaiheen ohjausta. Vahvaa alkua tulisi aiemmasta mallista poiketen tehdä tiiviimmin yhdessä kumppaneiden kanssa sekä osallistaa asiakasohjaukseen ja palveluun yhteistyötahoja.
- Monikanavaisuudessa on palvelun koordinoimattomuudesta johtuvia haasteita, jotka vaikeuttavat TE-toimiston asiakasohjausta ja kuormittavat asiantuntijoiden työtä sekä heikentävät asiakkailta palveluiden saatavuutta. Monikanavaisuus ei riittävästi tue palvelulinjojen välisistä ohjautumista ja monikanavaisuuden toimimattomuuden vaikutukset näkyvät valumana pitkittyvään työttömyyteen. Verkkopalveluiden ja digitalisaation yksinomaisen korostamisen sijasta tulisi kiinnittää huomiota TE-palveluiden monikanavaisuuden kehittämiseen.

2. Tarvitaan uuden vaiheen saavuttamista kumppanuuksissa PPPP-mallin mukaisesti.

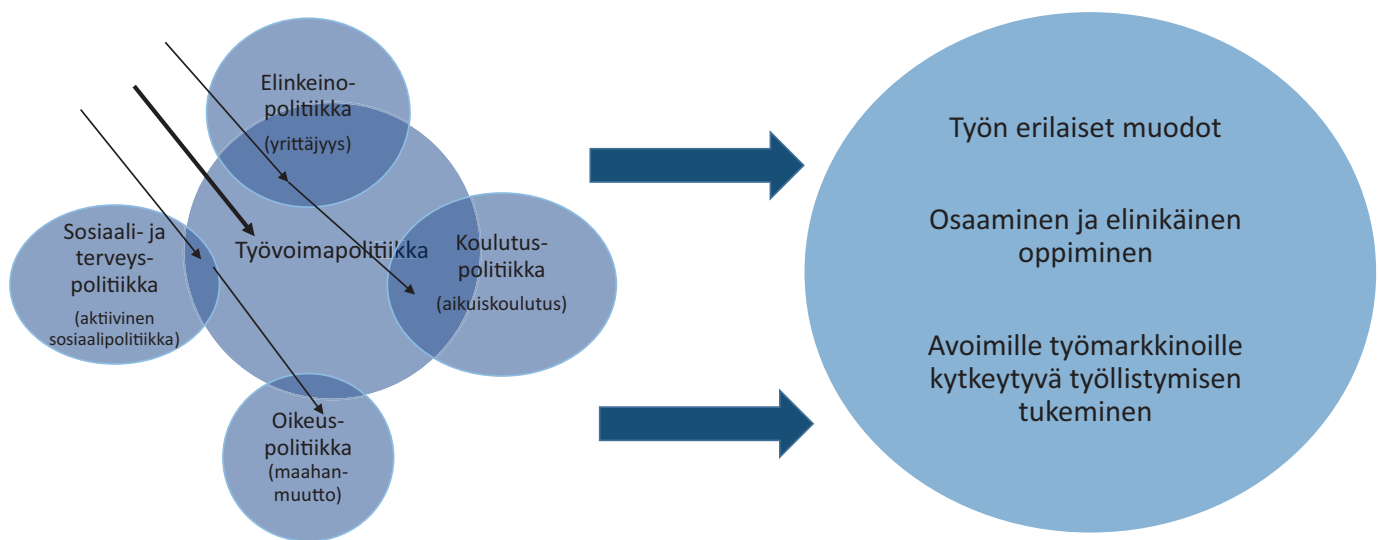
- Uusi yhteistyön ja yhteistuottamisen taso voidaan saavuttaa dynaamisten, alueellisten, paikallisten ja temaattisten yhteistoimintakokonaisuuksien kautta.
- Yrityspalveluihin (julkisia tai yksityisiä) tarvitaan laaja-alaisempaa ”yrity maailman” ymmärtämistä ja enemmän panostusta osaamisen kehittämiseen työnvälityksen korostamisen sijasta.
- Osaamiseen kehittäminen edellyttää mm. yhteistyön tiivistäminen koulutusorganisaatioiden kanssa työelämälähtöisissä koulutuksissa.
- TE-palveluiden ja sen kumppanuuksien kehittäminen edellyttää toimivien ytimien määrittämistä sekä kokeilukulttuurin laajentamista myös julkisiin työvoimapalveluihin.

3. Paikallisen osaamisen ja yhteistyön kehittämisen tueksi tarvitaan TE-palveluiden kumppanuutta ja asiakkuuksia kehittävä aidon kokeilun mahdollistava pilottihanke.

- TE-toimistot ovat olleet kokeiluissa mukana siten, että kehittämistyö on tehty muun hallinnollisen lakisääteisen työn ohella. TE-palveluissa tarvitaan kansainväliseen tapaan vertailuasetelmallisia kokeiluja, joihin osallistuvat voivat toteuttaa kehittämistyötä samoilla edellytyksillä. Kokeilut tulee myös resursoida.

4. Tarvitaan uudenlaista työvoimapolitiikkaa, sillä nykymuotoinen politiikkalohkojen erillinen ja organisaatioiden kehittäminen ei riitä tuleviin haasteisiin vastaamiseksi.

- Kokonaisvoimavarojen työvoimapolitiikkaa voidaan edistää politiikkatoimien yhteisvaikutusten arvioinnin avulla. Myös työvoimapolitiikan ja sen toimenpiteiden tiiviimpi suunnittelu ministeriöiden välisenä yhteistyönä tai sosiaali- ja terveys-, koulutus- sekä työvoimapolitiikan paremmin yhdistävän organisaation alaisuuteen lisäksi mahdollisuuksia toteuttaa kokonaisvaltaisempaa työvoimapolitiikkaa. (kuvio 10.1)



Kuvio 10.1 Kohti uudenlaista työvoimapolitiikkaa.

Tutkimuksessa esitetty kokonaisvoimavarojen työvoimapolitiikka lähenee laaja-alaisen työpoliitiikan käsitettä ja määritelmää. Molemmissa on yhteistä se, että niissä ei tarkastella työvoimapolitiikkaa erillisenä kapea-alaisena lohkona. Kokonaisvoimavarojen työvoimapolitiikan avulla pyritään integroimaan paremmin muita politiikkalohkoja kumppanuuteen siten, että rajapinta-haasteita ei ohiteta.

11 Lähteet

- Aaltonen S., Heinonen J. ja Valtonen E. (2015) Maahanmuuttajayrittäjien palvelutarpeet ja yrittäjyyden edistäminen. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 23/2015.
- Alasoini, Tuomo, Järvensivu, Anu & Mäkitalo, Jorma (2012). Suomen työelämä vuonna 2030. Miten ja miksi se on toisennäköinen kuin tällä hetkellä? Työllisyys- ja yrittäjyysosasto. TEM raportteja 14/2012.
- Arnkil R., Spangar T., Jokinen E., Tuusa M & Pitkänen S. (2015). Kokonaisvoimavarat käyttöön työllisyyden edistämisessä. Työllisyyden kuntakokeilun (2012–2015) seurantatutkimuksen loppuraportti. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Työ- ja yrittäjyys 47/2015.
- Arnkil, Robert Spangar, T. (2015). Kunta-valtio suhteen tilanne työvoimapolitiikassa ja työvoimapalveluissa Tanskassa, Saksassa ja Hollannissa – ja mikä niiden viesti on Suomelle? Raportti julkaistaan TEM-raportteja sarjassa.
- Arnkil, Robert & Spangar, Timo (2014). Promoting Enterprising Relations to Work – The discovery journey from My Generation to the present stage of My Generation at Work– and beyond. http://urbact.eu/fileadmin/Projects/My_Generation_at_Work/documents_media/Enterprising_relations_to_Work_-_My_Generation_at_Work_-_11_2_2014.pdf
- Arnkil, Robert, Spangar, Timo ja Jokinen, Esa (2012a) Kansainvälisen kartoituksen sanomaa Suomen työ- ja työllisyyspolitiikalle ja palveluille heikossa työmarkkina-asemassa olevien suhteen. Työpoliittinen Aikakauskirja 3/2012.
- Arnkil, Robert, Spangar, Timo ja Jokinen, Esa (2012b) Selvitys heikossa työmarkkina-asemassa olevien palveluista Pohjoismaissa sekä Alankomaissa, Iso- Britanniassa Saksassa ja Ranskassa. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja Työ ja yrittäjyys 10/2012
- Arnkil, Robert (2009) Siltoja yli kinkkisen virran – voisivatko hyvät käytännöt työyhteisöissä levitä paremmin? Teoksessa: Filander, K., Vanhalakka-Ruoho, M. Yhteisöllisyys liikkeessä. Aikuiskasvatuksen 48. Vuosikirja. Jyväskylä. Gummerus.
- Arnkil, Robert, Jokinen, Esa, Spangar, Timo, Syrjä, Hannele & Karjalainen, Jari (2007). Muutosturva uudenlaisen yhteistyön airuena – Muutosturvan toimeenpanon ja toteutuksen arviointitutkimus. Työpoliittinen tutkimus 331. Työministeriö, Helsinki.
- Asplund, Rita ja Koistinen, Pertti (2014) Onko työmarkkinoilla tilaa kaikille. Katsaus erityisryhmiin kohdistetun politiikan tuloksiin ja haasteisiin. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Työ ja yrittäjyys 22/2014.
- Byrne, David (2001) Complexity Science and Transformations in Social Policy. Sosial Issues. Vol 2, Issue 2.
- Checkland, Peter (1985) Systems Thinking, Systems Practice. John Wiley & Sons,. Pitman Press. Bath.
- Eronen, Antti, Härmälä, Valtteri, Jauhiainen, Signe, Karikallio, Hanna, Karinen, Risto, Kosunen, Antti, Laamanen, Jani-Petri ja Lahtinen Markus (2014) Maahanmuuttajien työllistyminen – Taustatekijät, työnhaku ja työvoimapalvelut. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Työ ja yrittäjyys 6/2014.
- Haapakorpi, Arja ja Onnismaa, Jussi (2014) Ammattien laaja-alaistuminen ja sen työpoliittinen merkitys. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Työ ja yrittäjyys 41/2014.
- Harju, Henna, Pitkänen, Sari ja Nyholm, Sari (2013) Eurooppalaisen yhteistyön lisääminen työvoima-, koulutus- ja elinkeinopolitiikassa edistämällä työperusteista maahanmuuttoa valtakunnallisen kehittämisohjelman arviointi. Loppuraportti 12.11.2013. Kuntoutussäätiö arviointi- ja koulutusyksikkö, 11/2013.

- Heinonen, Elisabet, Hämäläinen, Karu, Räisänen, Heikki, Sihto, Matti ja Tuomala, Juha (2004). Mitä on työvoimapolitiikka. VATT-julkaisuja 38. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Helsinki.
- Ilmakunnas, S., Kanninen, O., Husa, T. (2013). Onko työvoimapula totta? Palkansaajien tutkimuslaitos. Helsinki.
- Jauhola, Laura, Oosi, Olli ja Horelli, Liisa (2014) Sukupuolinäkökulma työ- ja elinkeinotoimistojen palveluihin. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Työ- ja yrittäjyys 52/2014.
- Joronen T. (2012). Maahanmuuttajien yrittäjyys Suomessa. Helsingin kaupunki. Tietokeskus. Tutkimuksia 2012:2.
- Kantanen, M. (2015). Nuorten yrittäjyyden starttipaja. Konferenssitutkielma Yrittäjyyskasvuspäiville. Aalto-yliopiston kauppakorkeakoulun Pienyrityskeskus.
- Karjalainen, Vappu ja Keskitalo, Elsa toim. (2013) Kaikki työuralle! Työttömien aktiivipolitiikka Suomessa. Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitos, Helsinki.
- Kauhanen, Marja (2014) Yksilön näkökulma: työmarkkina-aseman ja käyttämisen muutokset teoksessa Leena Pentikäinen toim. Katsaus suomalaisen työn tulevaisuuteen. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Työ- ja yrittäjyys 30/2014.
- Kauhanen, Antti ja Lilja, Reija (2014) Naisten ja miesten muuttuva asema työmarkkinoilla teoksessa Leena Pentikäinen toim. Katsaus suomalaisen työn tulevaisuuteen. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Työ- ja yrittäjyys 30/2014.
- Keskus- ja aluehallinnon virastoeselvityshankkeen (VIRSU) yhteinen koontiraportti. Valtiovarainministeriön julkaisuja 5/2015.
- Kiuru, Pertti ja Toni Riipinen (2007). Asevelvollisuusjärjestelmän yhteiskunnallisen vaikuttavuuden arviointi kansantalouden näkökulmasta. Teoksessa: Asevelvollisuusjärjestelmän yhteiskunnallisia vaikutuksia, kansantalous, aluetalous, opinnot ja työelämä. Puolustusministeriö.
- Koistinen, Pertti (2014) Työ, työvoima & politiikka. Vastapaino. Tampere.
- Kotoutumisen kokonaiskatsaus (2013). TEM raportteja 38/2013 Työ- ja elinkeinoministeriö, Työllisyys- ja yrittäjyysosasto. Helsinki.
- Laiho T. (2014). Starttirahajärjestelmän tilastokatsaus. Julkaisematon kalvosarja. Työ- ja elinkeinoministeriö.
- Laukkanen, Erkki (2013) Mitä työttömyyden päättymisen syyt kertovat julkisen työvoimapalvelun pitkästä linjasta? Työpoliittinen aikakauskirja 2/2013.
- Lindberg, Erja, Mäkinen, Annukka ja Laakso, Merja toim. (2014). Työllisyyden keittokirja. Suomen Kuntaliitto.
- Linnanmäki-Koskela, Suvi (2010) Maahanmuuttajien työmarkkinaintegraatio. Vuosina 1989–93. Suomeen muuttaneiden tarkastelua vuoteen 2007 asti. Helsingin kaupungin tietokeskus. Tutkimuksia 2/2010.
- Mertala, Sirpa (2011) Yhdessä tietämisen episodeja. Terveystieteiden ja elinkeinon tutkimuskeskus. Acta Universitatis Lapponiensis 201. Lapin yliopisto.
- Mertala, Sirpa ja Mäkelä-Pusa, Pirkko (2014) Osatyökyisen työntekijän tukeminen työelämässä – Työluotsikokeilu JAMIT-hankeessa. Teoksessa: Mäkelä-Pusa (toim.) Työurien jatkamisen tuki. Kuntoutussäätiö. (23-43)
- Nevala, Nina, Turunen, Jarno, Tiainen, Raija ja Mattila-Wiro, Päivi (2015) Osatyökykyiset työssä-toimintamallin (Osku) toteutuminen ja hyödyt erilaisissa toimintaympäristöissä. Osatyökykyiset työssä. Sosiaali- ja terveysministeriö. Työterveyslaitos. http://stm.fi/documents/1271139/1366077/STM_Osku_tutkimusraportti.pdf/d19bf119-70f8-427c-8201-b4e045c8b3a8 [Viitattu 4.12.2015]
- Nuorten yhteiskuntatutkimus 2013 (2012) TEM raportteja 8/2012. Työllisyys- ja yrittäjyysosasto, Raportti 15.3.2012
- Oosi, Olli (2014) Työpolitiikan palvelurakenteiden kansainvälinen vertaisarviointi. TEM julkaisuja 42/2014.

- Osallistava sosiaaliturva (2015) Työryhmän loppuraportti. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2015:20.
- Osatyökykyisten työllistymisen edistäminen. Toimintaohjelmaa valmisteleavan työryhmän välimietintö. STM raportteja ja muistioita 2013:6.
- Pentikäinen, Leena toim. (2014) Katsaus suomalaisen työn tulevaisuuteen. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Työ- ja yrittäjyys 30/2014.
- Pitkänen, Sari, Aho, Simo ja Syrjä, Sannu (2012) Markkinointia ja uusia mahdollisuuksia – Tutkimus Sanssi-kortin käytöstä, käyttöön liittyvistä kokemuksista ja vaikutuksista nuorten työllistymiseen. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 25/2012.
- Pitkänen, Sari, Nyholm Sari, Tuusa Matti, Törmä, Sinikka ja Matikainen Johanna (2014). Vastaanotto tietyillä, kotouttamistyö kaikilla. Selvitys kuntien kiintiöpakolaisten vastaanoton edellytyksistä, mahdollisuuksista ja haasteista. TEM raportteja 10/2014. Työ- ja elinkeinoministeriö, Helsinki.
- Pitkänen, Sari., Aho, Simo, Koponen, Hannu, Kylmäkoski, Merja., Nieminen, Jarmo ja Virjo Ilkka (2007) Ryhtiä ja ruutia nuorten työvoimapalveluihin. Nuorten yhteiskuntatakuun toteutumista ja tuloksia selvittävä tutkimus. Työpoliittinen tutkimus 333. Työministeriö, Helsinki.
- Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma. 22.6.2011.
- Pöyhönen, Eveliina. (2014). TEOS-työryhmä. Sosiaalihuolto heikossa työmarkkina-asetmassa olevien henkilöiden tukena. STM 7.11.2014.
- Riipinen, Toni, Antti Järvinen ja Mikko Valtakari (2014). Arvio työmarkkinatuen rahoitusuudistuksen vaikutuksista. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Työ ja yrittäjyys 28/2014.
- Rittel, Horst W. J. & Webber, Melvin M. (1973) Dilemmas in a General Theory of Planning. *Policy Science* 4 (1973), 155–169.
- Ronkainen, Suvi ja Karjalainen, Anne toim. (2008) Sähköä kyselyyn. Lapin yliopiston menetelmätieteiden laitoksen tutkimuksia 1. Tutkimusmenetelmät. Lapin yliopisto. Rovaniemi.
- Rubin, Anitta. 2014. Pehmeä systeemimetodologia tutkimusmenetelmänä. www.metodix.com. [24.9.2015].
- Räisänen, Heikki (2012) Mitä laaja työpolitiikka oikein merkitsee? Työpoliittinen Aikakauskirja 1/2012.
- Räisänen, Heikki (2013) Onko yksikään työllisyyskokeilu onnistunut Suomessa? TEM analyyssejä 47/2013.
- Räisänen, Heikki ja Alatalo, Johanna (2015) TEM Muistio 6.2.2015. Rakenteellinen työttömyys: käsite, arviointimenetelmät ja TEM:n indikaattorin toimivuus.
- Santamäki-Vuori, Tuire työryhmä (2014) Työvoimapolitiikan hallinnon kehittäminen. Työryhmän raportti 18.12.2014.
- Smith, John & Jenks Chris (2005) Complexity, Ecology and the Materiality of Information. *Theory, Culture & Society*, Volume 22 Issue 1, 141–163.
- Sosiaalibarometri (2014) Ajankohtainen arvio hyvinvoinnista, palveluista sekä palvelujärjestelmän muutoksesta. Eronen, Anne-Hakkarainen, Tyyne-Londén, Pia-Peltosalmi, Juha. SOSTE Suomen sosiaali- ja terveys ry. Helsinki. <http://issuu.com/soste/docs/sosiaalibarometri2014>. [Viitattu 4.11.2014].
- Stacey, Ralph D., Griffin, Douglas & Shaw, Patricia (2000). Complexity and management. Fad or radical challenge to systems thinking? Routledge. London.
- STM (2013) Osatyökykyisten työllistymistä edistävien säädösmuutostarpeiden ja palvelujen arviointi. Sosiaali- ja terveysministeriö. Helsinki. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2013:37
- STM (2014a) Sosiaalihuollon työelämäosallisuutta tukevan lainsäädännön ja palveluryhmän uudistamistarpeita arvioivan työryhmän loppuraportti. Raportteja ja muistioita 2014:32.
- STM (2014b) Osallistava sosiaaliturva. Työryhmän väliraportti. Sosiaali- ja terveysministeriö. Helsinki.
- Suomen Kuntaliiton työpoliittinen ohjelma (2014) Työllisyysryhmä. Taustamuistio 20.11.2014. Helsinki.
- Tashakkori, Abbas & Teddlie, Charles (1998). *Mixed Methodology: Combining Qualitative and Quantitative Approaches*. Thousand Oaks. Sage. California.

- TEM (2012) Ohje työttömien työkyvyn arvioinnista ja terveystarkastuksiin ohjaamisesta. 22.12.2011.
<http://www.finlex.fi/data/normit/38378-ohjeTEM3067.pdf> [Viitattu 26.2.2015]
- TEM (2013) Tietovarantojen avaaminen TEM:n hallinnonalalla. TEM raportteja 22/2013.
- TEM raportteja 16/2012. Työvoiman käyttötapojen ja työn tekemisen muotojen muutostrendejä selvittävän ja kehittävän työryhmän väliraportti.
- Tempo Economics Oy, Ramboll Consulting Oy, Arnkil Dialogies Ky & Spangar Negotiations tmi. (2013) Tutkimuksellinen kehittämistyön tuki työ- ja elinkeinopalvelu-uudistuksen toimeenpanon tukena. Loppuraportti 31.1.2013.
- TE-verkkopalvelujen alueellinen tilannekatsaus 2014. Työ- ja elinkeinoministeriö 20.1.2015.
- TE-verkkopalveluiden käytön kehittyminen 2010–2014 (2015). Kirsti Ukkonen, sähköiset palvelut, TEM tieto-osasto 20.1.2015.
- Tonttila, Jarkko toim. (2015) Työpolitiikan palvelurakennearviointi: ”Asiakaslähtoisempää ja tuloksellisempaa palvelua”. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, 1/2015.
- Tuusa, Matti, Pitkänen, Sari, Shemeikka, Riikka, Korkeamäki, Johanna, Harju, Henna, Saares, Aurora, Pulliainen, Marjo, Kettunen, Aija ja Piirainen, Keijo (2014). Yhdessä tekeminen tuottaa tuloksia. Nuorisotakuun tutkimuksellisen tuen loppuraportti. Tutkimuksellinen tuki nuorisotakuun toimeenpanon seurannassa ja vaikuttavuuden arviointiin käytettävien indikaattorien kehittämisessä nuorisotakuun I toimeenpanovuonna 2013. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Työ ja yrittäjyys. 15/2014.
- Työllisyyskatsaus tammikuu 2015. Työ- ja elinkeinoministeriö.
- Työnvälitys- ja yrityspalvelujen kumppanuusohjelma. Työllisyys- ja yrittäjyysosasto. Työvoima- ja yrityspalvelut – ryhmä. 14.1.2015.
- Törmä, Juhani. 2008. Kumppanuus vai kilpailu? Kuntoutus 2/2008.
- Valtakari, Mikko, Palm, Jarmo ja Groop, Tuija (2014). Julkinen työnvälitys yritysten rekrytointipalveluna. Työpoliittinen Aikakauskirja 3/2014.
- Valtakari, Mikko, Nyman, Juha, Müller, Jan-Erik ja Kesä, Mikko (2014) Työ- ja työvoiman kysyntä muuttuvat. Uudistuuko julkinen työnvälitys rekrytointipalveluna. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Työ- ja yrittäjyys 37/2014. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, 52/2014.
- Valtakari, Mikko, Syrjä, Hannele ja Kiuru, Pertti (2008) Julkisen työvoimapalvelun palvelurakenteen uudistamisen vaikuttavuus. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Työ ja yrittäjyys 19/2008.
- Valtioneuvoston kanslia. 2015. Kärkihankkeet: Hyvinvointi ja terveys sekä reformit. <http://valtioneuvosto.fi/documents/10184/321857/HYTE+ja+Reformit-030915.pdf/a0b449b1-7a38-4730-b7f1-a3d6597318ff>. 3.9.2015.
- Valtioneuvoston periaatepäätös työmarkkinoiden toimivuuden ja työvoiman tarjonnan turvaamiseksi 31.5.2012.
- Valtiontalouden tarkastusvirasto (2011). Pitkäaikaistyöttömien työllistyminen ja syrjäytymisen ehkäisy. Tuloksellisuustarkastuskertomus 229/2011.
- Valtioneuvoston tiedonanto eduskunnalle 24.6.2014 nimitetyn pääministeri Alexander Stubbin hallituksen ohjelmasta.
- Valtion kotouttamisohjelma. Hallituksen painopisteet vuosille 2012–2015 (2012).
- Vartiainen, Pirkko, Ollila, Seija, Raisio, Harri ja Lindell, Juha (2013) Johtajana kaaoksen reunalla – kuinka selviytyä pirullisista ongelmista? Gaudeamus.
- VATT (2014) Maahanmuuttajien integroituminen Suomeen. VATT Analyysi 1-2014. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT.
- Vuorinen, P. (2013). Hybridiammatteja vai ammattihybridejä? Työpoliittinen Aikakauskirja 4/2013.
- Yrityskatsaus (2014) Murroksia ja uudistumista. TEM julkaisuja 39/2014.
- Yrityskeskus. Aloitaneet ja lopettaneet yritykset 2013 (2013). Tilastokeskus .
- Ålander, Tommi, Sillanpää, Keimo, Kohonen, Sirpa ja Manninen, Ville (2014) Yhteistyöllä turvaa muutokseen – Muutosturvan toimintamallin vaikuttavuutta ja toimivuutta koskeva tutkimus.

Äkillisten rakennemuutosalueiden tukeminen Tuloksellisuustarkastuskertomus. Valtion tarkastusviraton tarkastuskertomukset 2/2012.

Muut lähteet

https://www.danskebank.fi/fi-fi/tietoa-danskebankista/media/Julkaisut/Taloukatsaukset/Documents/2014/Suhdanteet_rahoytusmarkkinat_talouspolitiikka2011_2015.pdf

http://www.talouspolitiikanarviointineuvosto.fi/images/docs/tpan_raportti_2014.pdf

https://www.danskebank.fi/fi-fi/tietoa-danskebankista/media/Julkaisut/Taloukatsaukset/Documents/2014/Suhdanteet_rahoytusmarkkinat_talouspolitiikka2011_2015.pdf

http://www.talouspolitiikanarviointineuvosto.fi/images/docs/tpan_raportti_2014.pdf

Suomen virallinen tilasto (SVT): Aloittaneet ja lopettaneet yritykset [verkkoyulkaisu]. ISSN=1797-0660. Helsinki: Tilastokeskus [viitattu: 5.11.2015]. Saantitapa: <http://www.stat.fi/til/aly/tau.html>

Internet-sivustot:

<http://www.kotouttaminen.fi>

<http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/aek/tyollisyys/palvelukeskukset>

<http://stm.fi/hankkeet/osatyokykyisyys>

<http://www.stm.fi/tiedotteet/verkkouutinen/-/view/1886028#fi>

http://www.stm.fi/vireilla/kehittamisohjelmat_ja_hankkeet/osatyokykyiset

<http://www.tem.fi/rakennemuutos>

http://www.tem.fi/tyo/tyovoima-ja_yrityspalvelut/uudet_te-palvelut

<https://www.tem.fi/kuntakokeilu>

Lait:

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. HE 183/2014 vp.

Laki kuntouttavasta työtoiminnasta (189/2001). www.finlex.fi

Laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta (916/2012). www.finlex.fi

Laki työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta (1369/2104). www.finlex.fi

12 Liitteet

Liite 1. Hallitusohjelman hankkeiden arviointihavaintojen koostetta

Hallitusohjelman mukainen toiminto/uudistus	Arvioinnin havaintoja
Rakenne-muutos ja työmarkkinoiden toimivuus” – strateginen ohjelma ja siihen liittyvä palvelurakennearviointi	Kehittämiskohteena mm. julkisen työnvälityksen asiakaskeskeisen palvelumallin kehittäminen, kumppanuudet ja ostopalvelut tehokäyttöön, julkisen työnvälityksen digitalisointi, asiakaskeskeisen palvelumallin vision edellyttämä osaaminen, kumppanuuksyhteistyön systemaattisuutta ja tavoitteellisuutta tulee vahvistaa laatimalla kumppanuusstrategia sekä konkreettiset ja tavoitteelliset yhteistyösopimukset, työvoima- ja yrityspalvelujen palveluhankinnan kokonaisuus tulee arvioida ja uudistaa palveluhankinnan organisoinnin, osaamisen ja toimintamallien tasoilla.
TE-palveluiden uudistus	Julkinen työnvälitys on onnistunut varsin hyvin työn ja työvoiman välitystehtävässä. Työnantajien näkemyksen julkisen työnvälityksen rekrytointipalveluista ovat positiivisia, vaikka palveluiden tunnettuudessa on kehittämisen varaa. Verkkopalvelut tunnetaan parhaiten. Perustyönvälityksessä onnistutaan, mutta työvoiman kysynnän monimuotoistuminen muuttaa tilannetta TE-palveluissa on haasteena vaikeasti mitattavien henkilökohtaisten ominaisuuksien identifiointi ja ammattikohtaisen erityisosaamisen tunnistaminen (matching-toimeksiannot) → työnvälityksen vaikuttavuuden parantamiseksi tulee tunnistaa ja kohdentaa palvelut enemmän työnantajien ja työhakijoiden tilanteiden ja palvelutarpeiden mukaan. Töiden siirtäminen ulkomaille on vaikuttanut ammattirakenteen segregaatoin vuoksi eri tavoin naisiin ja miehiin. Sukupuolen mukainen eriytyminen tunnistetaan TE-palveluissa yhteiskunnalliseksi haasteeksi, mutta myönteisestä asenteesta huolimatta asia jää kuitenkin usein varjoon. TE-palvelu-uudistuksen vaikuttavuustekijät ja niiden toteutuminen loppuvuonna 2013 a) palvelujen osuvuus ja oikea-aikaisuus (keskeistä alkupalvelu ja -kartoitus; melko huonosti) b) kysyntä-/asiakasläh-töisen työtteen vahvistuminen (saatu hyviä kokemuksia; kohtalaisesti) c) monikanavaisuuden hyödyntäminen (melko huonosti sähköisten järjestelmien viivästymisen ja toimimattomuuden vuoksi; monikanavainen palvelumalli hakee muotoaan, haasteena poisoppimisen vaikeus ja asiakaskunnan monimuotoiset palvelutarpeet vrt. sähköisten palveluiden anti, d) palvelujen tasapuolinen saatavuus ja as:n yhdenvertainen kohtelu (kehittämistyötä tehty vrt. henkilöstö-resurssit; toteutunut huonosti), e) uudet innovaatiot (keskeinen tekijä tuottavuus- ja vaikuttavuustavoitteiden saavuttamiselle; kohtalaisesti), f) kokonaisvoimavarojen katalysointi ja optimointi (tärkeää ulkoisten kumppaneiden kytkeminen alueen työ- ja elinkeinopoliittisiin päämääriin; melko huonosti). Julkisen ja yksityisen sektorin työvoimapalveluiden välinen yhteistyö on ollut muihin maihin verrattuna vähäisempää ja epäsystemaattisempaa.

Työllisyyden kuntakokeilu	<p>Työllisyyden teema edelleen nousussa ja muutamia hyviä esimerkkejä toimivista kuntien strategioihin kytkeytyistä 'kokonaismalleista' on olemassa. Kuntakokeilussa on kehitetty kumppanuuksia, mutta yhteistyön rakentaminen vaatii huomiota jatkossa. TE-toimistojen aktiivisuus parantunut. TYPIen asemointi parantunut ja monin paikoin luonteva osa työllisyydelle, mutta vaatii edelleen huomiota. Kuntakokeiluissa on kehkeytynyt ja kehkeytymässä työllisyyttä edistäviä ja toimintaa koostavia kokonaismalleja. Pääpaino on ollut edelleen sisäisten voimavarojen organisoinnissa. On päästävä enemmän ja laajemmin kumppanuuksiin. Palvelupaletti on jo varsin monipuolinen, mutta monin paikoin edelleen hajallaan. Käytäntöjä levitettävä ja koostettava. Työkyvyn arvioinnissa mittaria kehitetty, mutta vaikuttavuuden mittaamista ja osoittamista (työllisyys, hyvinvointi, kunnan elinvoima, talous) olisi kehitettävä. Kun on odotettavissa varsin 'tuuliset' vuodet sekä työllisyyden että organisaatiomuutosten mielessä, on kuntakokeilun toteutuksen saamaan ohjaukseen panostettava edelleen. Kuntakokeiluissa kehitettäviä malleja on saatava leviämään.</p>
Nuorisotakuu	<p>Noussut monilla paikkakunnilla ja seuduilla keskeiseksi poliittiseksi painopisteeksi. Ei toistaiseksi osoitettavissa olevaa vaikutusta työllisyyteen, mutta koulutustakuun osalta on viitteitä myönteisestä kehityksestä. Nuorisotakuu on vaikuttanut myönteisesti nuorten palveluja tuottavien organisaatioiden omaan toimintaan. Nuorisotakuun perustuminen PPPP-toimintamalliin on ollut hyväksi koettu malli, jonka myötä yhteistyö on tiivistynyt etenkin yhteistyön kehittämiseen nuorten palveluita tuottavien tahojen kesken ja työnantajien kanssa.</p> <p>Vaikuttavuustutkimusten mukaan työvoimapolitiittisten toimien vaikuttavuus nuorilla on keskimäärin parempi kuin ikääntyneillä</p>
Maahanmuuttajien kotoutuminen ja työperäinen maahanmuutto	<p>Erillistutkimuksen ja kehittämisohjelman arvioinnin perusteella rakenteita ja palveluita on kehitetty aiempaa enemmän (SM -> TEM 2012, Osaamiskeskus), kuntavastuun lisääminen (alkukartoitus) Lisärahoitusta kotoutumiskoulutukseen. Työvoimapolitiittisten toimien vaikuttavuus ei useinkaan käy lyhyellä aikavälillä (mm. valmennukset).</p> <p>Vaikuttavuustutkimusten mukaan työmarkkinaosallisuus parantuu maassaolovuosien myötä. Muilla kuin työperusteisilla maahanmuuttajilla työmarkkina-aseman paraneminen vaatii aikaa, joka kesto vaihtelee riippuen yksilöllisistä ja tilannetekijöistä. (pakolaistaustaiset 10–15 v.)</p>

Liite 2. Kysely TE-palveluiden ja ELY-keskusten edustajille taustamuuttujat

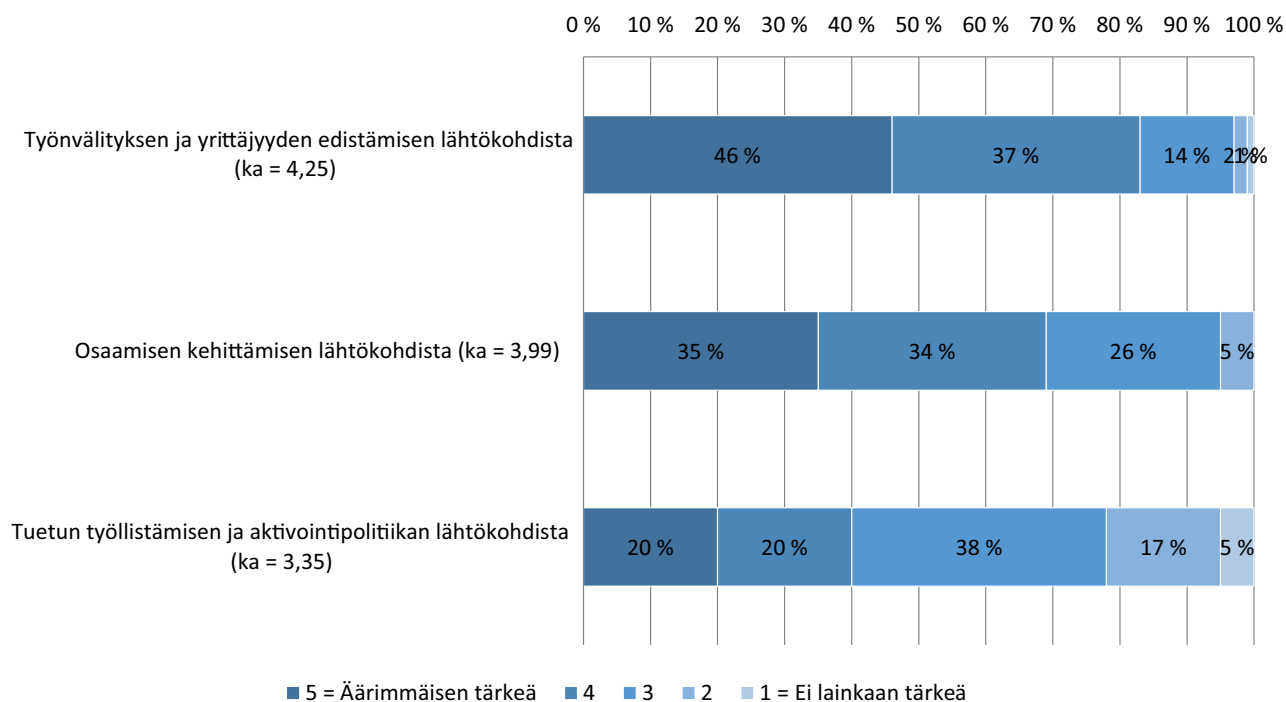
Liitetaulukko 2.1 Vastaajan taustaorganisaatio

	Prosentti	N
TE-toimisto	86 %	287
Työvoiman palvelukeskus/monialainen yhteispalvelu	12 %	40
ELY-keskus	2 %	8

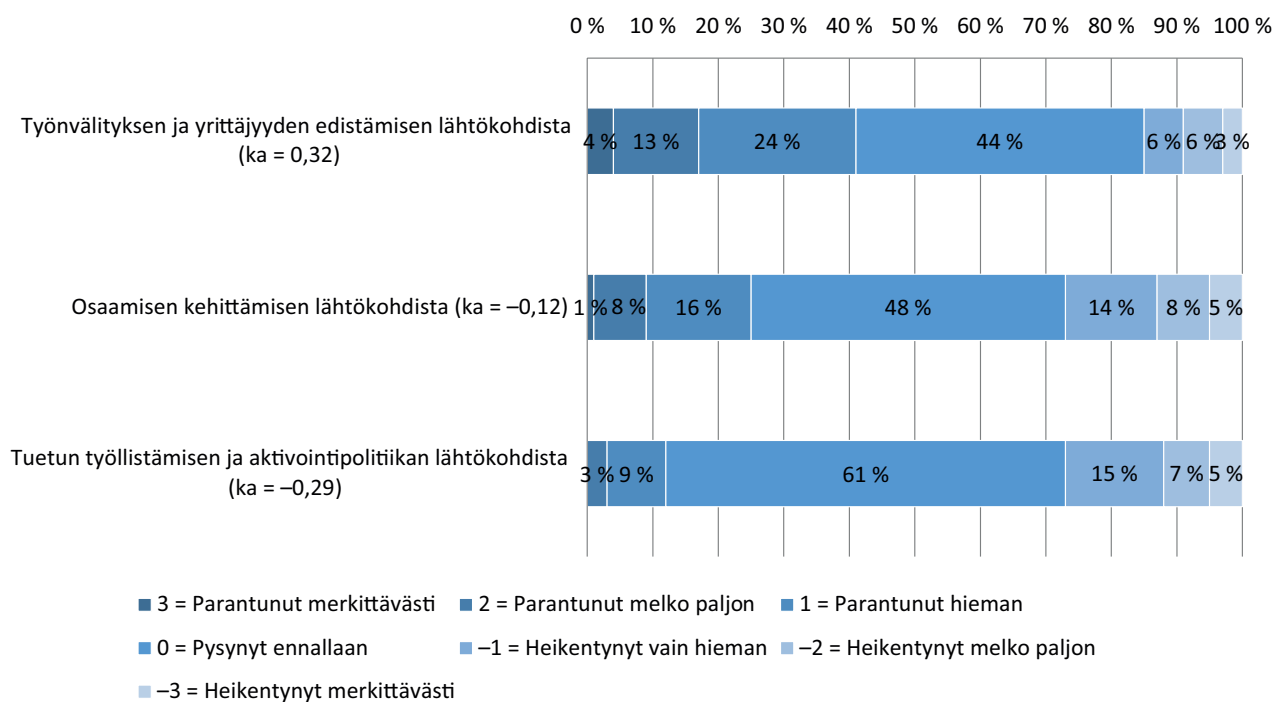
Liitetaulukko 2.2 Vastaajan asema

	Prosentti	N
johtaja/palvelujohtaja/palveluesimies/päällikkö	16 %	55
työntekijä	84 %	280

Liite 3. Kysely TE-palveluiden ja ELY-keskusten edustajille: Avoimien työpaikkojen täyttymiseen, yritystoiminnan aloittamiseen sekä työttömyydestä aiheutuvien julkisten menojen alentamiseen liittyvien kysymysten vastausjakaumat.



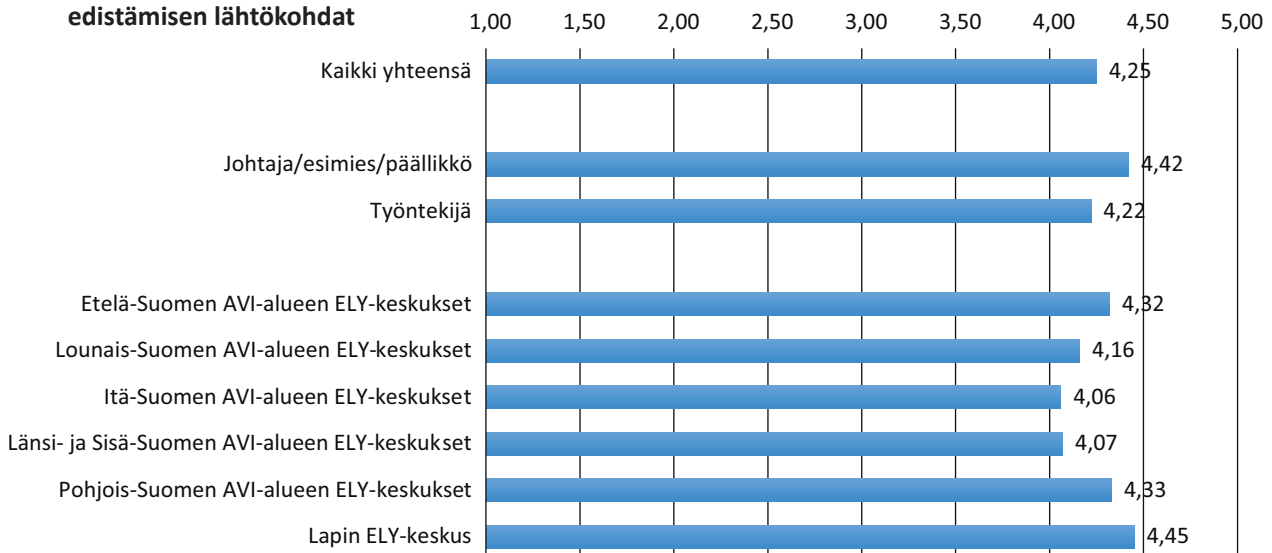
Liitekuvio 3.1 Arvioi työnvälityksen ja yrittäjyyden edistämisen lähtökohdista asiakasohjauksen uuden yrityksen perustamisen palveluihin, osaamisen kehittämisen sekä tuetun työllistämisen ja aktivointipolitiikan lähtökohdista asiakasohjauksen yrityspalveluihin tärkeyttä asteikolla 1–5). (n = 335)



Liitekuvio 3.2 Arvioi työnvälityksen ja yrittäjyyden edistämisen lähtökohdista asiakasohjauksen uuden yrityksen perustamisen palveluihin, osaamisen kehittämisen sekä tuetun työllistämisen ja aktivointipolitiikan lähtökohdista asiakasohjauksen yrityspalveluihin vuosina 2011–2015 tapahtunutta toimivuuden muutosta asteikolla -3 – +3. (n = 335)

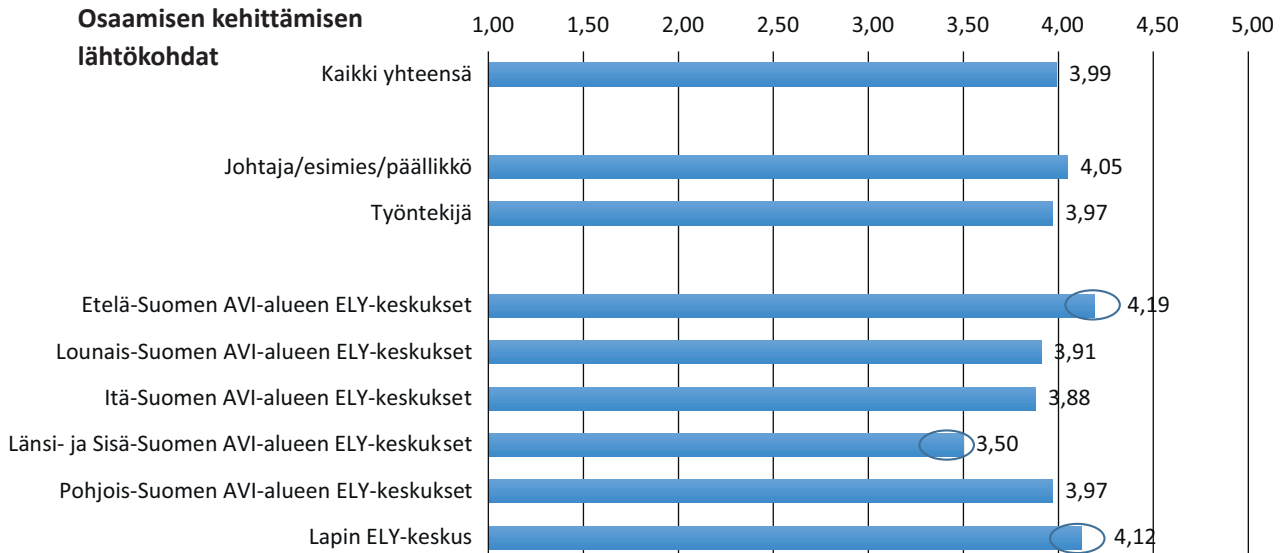
Työnvälityksen ja yrittäjyyden

edistämisen lähtökohdat



Osaamisen kehittämisen

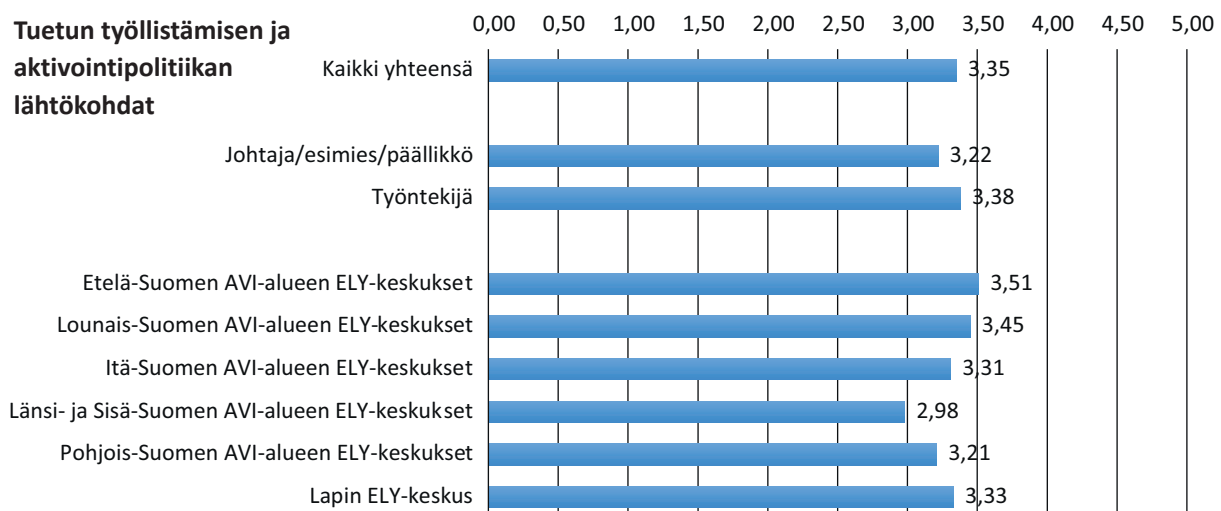
lähtökohdat



Tuetun työllistämisen ja

aktivointipolitiikan

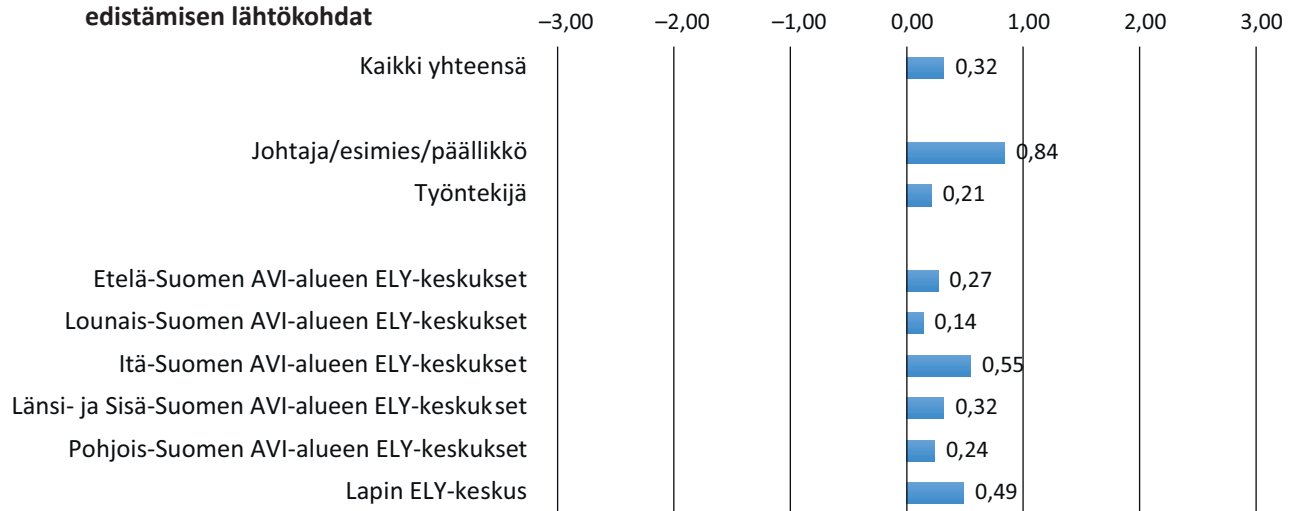
lähtökohdat



Liitekuvio 3.3 Arvioi työnvälityksen ja yrittäjyyden edistämisen lähtökohdista asiakasohjauksen uuden yrityksen perustamisen palveluihin, osaamisen kehittämisen sekä tuetun työllistämisen ja aktivointipolitiikan lähtökohdista asiakasohjauksen yrityspalveluihin tärkeyttä asteikolla 1–5. Painotetut keskiarvot eräiden taustamuuttujien mukaan. (n = 335)

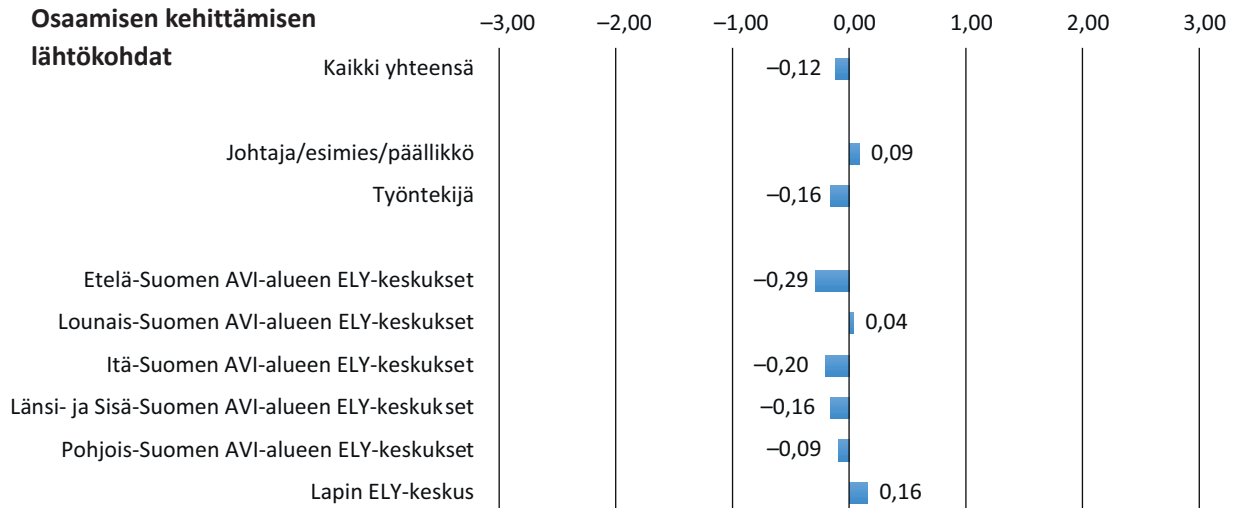
Työnvälityksen ja yrittäjyyden

edistämisen lähtökohdat



Osaamisen kehittämisen

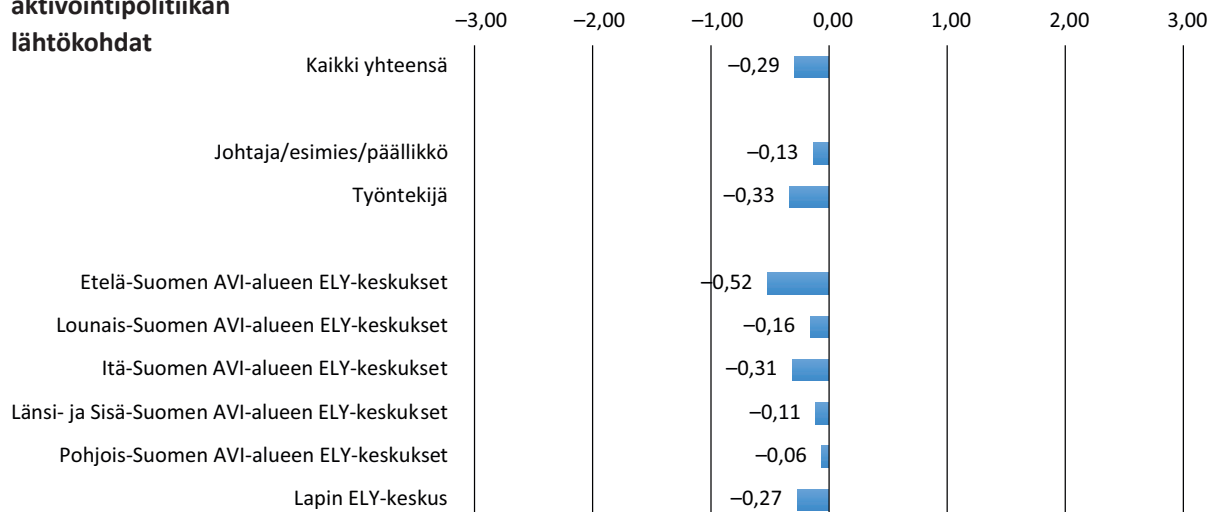
lähtökohdat



Tuetun työllistämisen ja

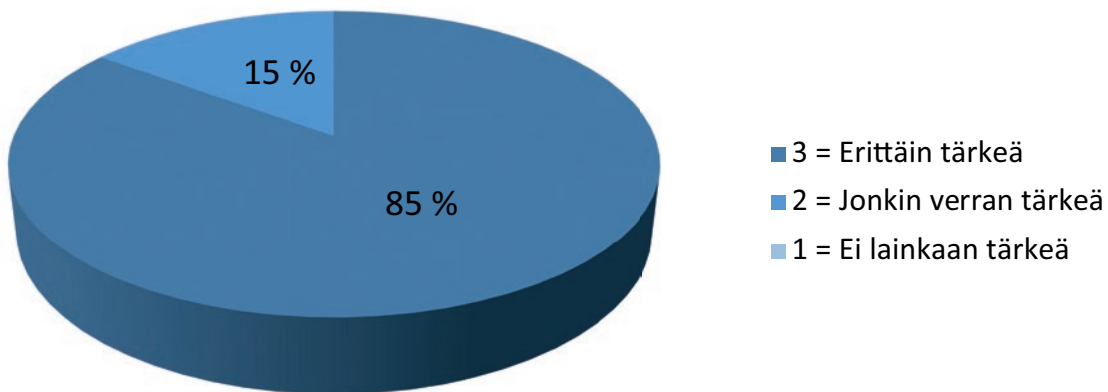
aktivointipolitiikan

lähtökohdat

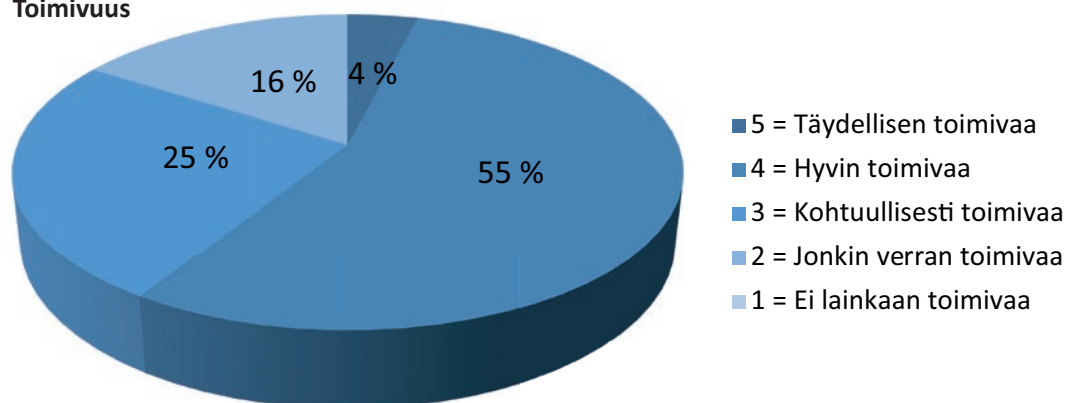


Liitekuvio 3.4 Arvioi työnvälityksen ja yrittäjyyden edistämisen lähtökohdista asiakasohjauksen uuden yrityksen perustamisen palveluihin, osaamisen kehittämisen sekä tuetun työllistämisen ja aktivointipolitiikan lähtökohdista asiakasohjauksen yrityspalveluihin vuosina 2011–2015 tapahtunutta toimivuuden muutosta asteikolla –3 – +3. Painotetut keskiarvot eräiden taustamuuttujien mukaan. (n = 335)

Tärkeys

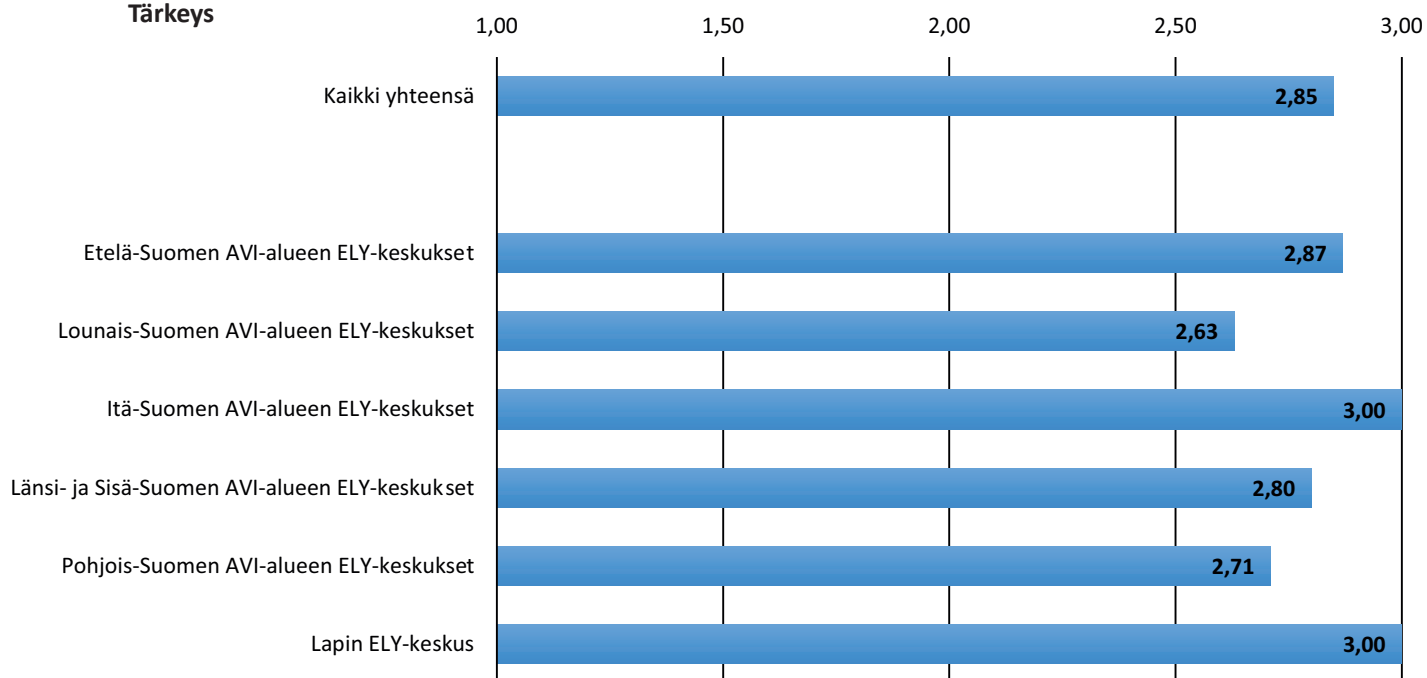


Toimivuus

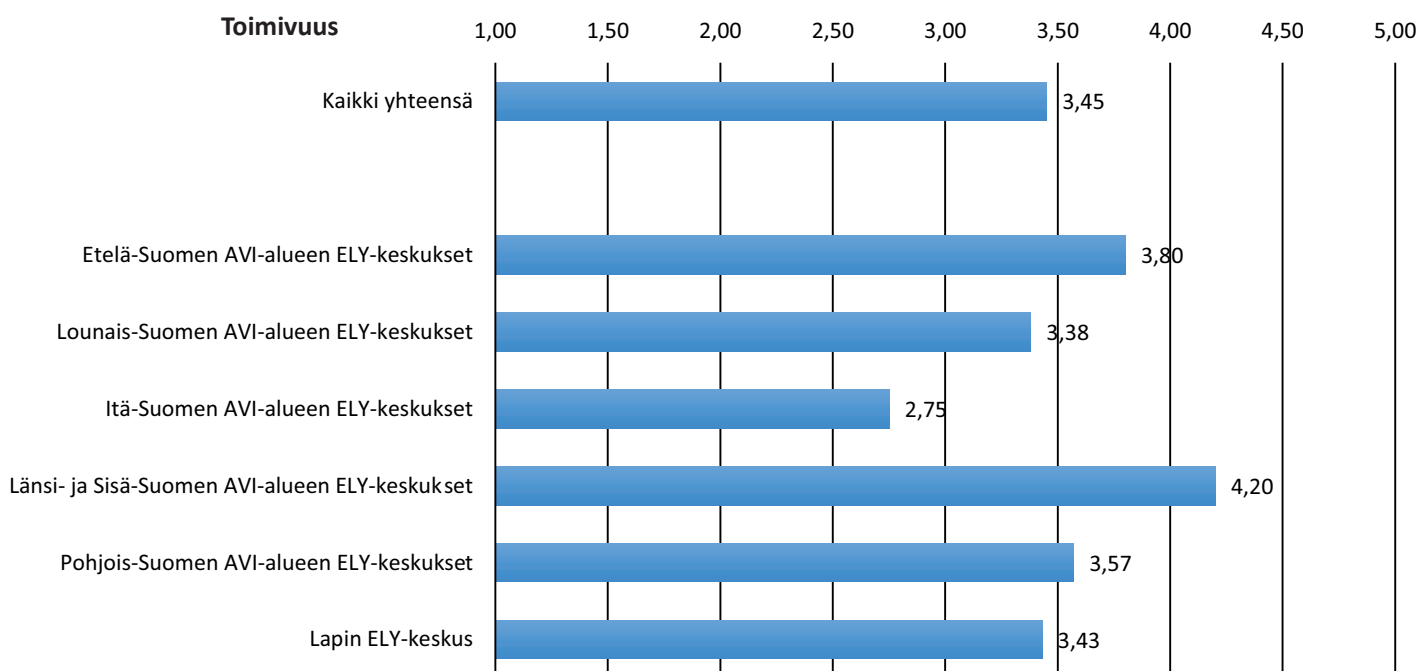


Liitekuvio 3.5 Arvioi TE-palveluiden tärkeyttä asteikolla 1–3 ja toimivuutta asteikolla 1–5 aloittavan yrittäjyyden edistämiseksi (uraohjaus, starttiraha, yrittäjyyskoulutus ja yrittäjyysneuvonta). (johtaja/esimies/päällikkö n = 55)

Tärkeys



Toimivuus



Liitekuvio 3.6 Arvioi TE-palveluiden tärkeyttä asteikolla 1–3 ja toimivuutta asteikolla 1–5 aloittavan yrittäjyyden edistämiseksi (uraohjaus, starttiraha, yrittäjyyskoulutus ja yrittäjyysneuvonta). Painotetut keskiarvot eräiden taustamuuttujien mukaan. (johtaja/esimies/ päällikkö n = 55)

Liite 4. Kysely TE-palveluiden ja ELY-keskusten edustajille: Avoimien työpaikkojen täyttymiseen, yritystoiminnan aloittamiseen sekä työttömyydestä aiheutuvien julkisten menojen alentamiseen liittyvien kysymysten tarkastelussa käytetyt taustamuuttujat.

Huom. Kaikkia edellä esitettyjä Kyselyyn perustuvia asioita on tarkasteltu kaikkien taustamuuttujien suhteen. Tekstissä tulokset on esitetty vain niiden taustamuuttujien suhteen, joiden kohdalla keskiarvojen poikkeama on merkitsevä (t-testi).

Vastaajan ELY-keskus aluejakona aluehallintoviraston alue (AVI).

AVI	Vastaajien lukumäärä	%
Etelä-Suomen AVI-alueen ELY-keskukset	94	28,1
Lounais-Suomen AVI-alueen ELY-keskukset	56	16,7
Itä-Suomen AVI-alueen ELY-keskukset	51	15,2
Länsi- ja Sisä-Suomen AVI-alueen ELY-keskukset	44	13,1
Pohjois-Suomen AVI-alueen ELY-keskukset	33	9,9
Lapin ELY-keskus	51	15,2
Ei tietoa	6	1,8
Yhteensä	335	100,0

Vastaajan asema organisaatiossa.

Asema	Vastaajien lukumäärä	%
Johtaja/esimies/päällikkö	55	16,4
Työntekijä	280	83,6
Yhteensä	335	100,0

Vastaajan työskentelyaika organisaatiossa.

Työskentelyaika	Vastaajien lukumäärä	%
Alle 1 vuosi	12	3,6
1–5 vuotta	43	12,8
Yli 5 vuotta	280	83,6
Yhteensä	335	100,0

Vastaajan mukanaolo TE-palveluiden toteuttamisessa ja kehittämisessä vuosien 2011–2015 hallitusohjelman mukaisten toimenpiteiden edistämiseksi.

Toimenpide, jossa ollut mukana	Vastaajien lukumäärä	% kaikista vastaajista
Työpolitiikan palvelurakennemuutos (sis. mm. työttömyysturvan työnjako, verkostomainen palvelurakenne, hallinnonalojen yhteistyö työelämän kehittämiseen liittyvissä palveluissa, palvelurakenteen ohjaus ja kolmikantayhteistyö)	93	27,8
TE-palvelu-uudistus	237	70,7
Äkillisiin rakennemuutoksiin reagointi	46	13,7
Työnantajayhteistyö (mm. työnvälitys- ja yrityspalveluiden kumppanuusohjelma)	76	22,7
Työllisyyden kuntakokeilu	84	25,1
Nuorisotakuu	189	56,4
Osatyökykyisten työllistämishjelma	46	13,7
Osaamisen edistäminen, päivittäminen ja ammatillisen liikkuvuuden edistäminen	128	38,2
Kotouttamishjelma	50	14,9
Osallistava sosiaaliturva	21	6,3
Muutosturva	57	17,0
Työmarkkinatuen rahoitusuudistus (etuusjärjestelmämuutos)	27	8,1
TYP valtakunnallistaminen/monialainen yhteispalvelu	76	22,7
Keskus- ja aluehallinnon uudistaminen (VIRSU)	10	3,0

Liite 5. Yhteenveto kunta-valtio suhteen kehityksestä työvoimapolitiikassa Tanskassa, Saksassa ja Hollannissa

Muuttuja	Tanska	Saksa	Hollanti
Kunta-valtio työvoimapolitiikassa	Kunnallisen mallin vahvistaminen	Kolmijako valtio-koalitiot-kunnat	Sopimuspohjainen yhteistyö aluemallilla
Keskeinen idea ja dynamiikka	Kokonaisvaltainen ote jossa korostetaan osaamisen kehittämistä	'Työmarkkinalähtöinen' – pidetään töissä, joustetaan, oikeisiin töihin, vaikka matalapalkkaisempiinkin	Moninaisten asiakas-tilanteiden ja urien edistäminen lisäämällä palvelun moninaisuutta
Paikallisen voimistaminen ja organisointi	Alueellisten työmarkkina-neuvostojen vahvistaminen, tv-toimistojen klusterit ja 'ylikunnallisuus', aiempaa laajempi alueellinen kumppanuus	Kokonaisvaltaisen alueellis-paikallisen otteen vahvistaminen 'konsorttioiden' (Job Centers) kautta	Alueellisen räätälöinnin vahvistaminen alueellisten 'klustereiden' kautta
Uudenlainen asiakkuuskonsepti	Asiakas kansalaisena, luottamussuhde, pitkäjänteisyys, ei-byrokraattisuus, osaamisen kehittäminen	'Kompleksien' asiakkaiden parempi palvelu/räätälöity case management	Asiakkaiden oman aktiivisuuden kannustaminen ja kontrollointi, pienyrittäjyys
Paikallisuuden ja keskusjohtoisuuden balanssi	Tavoitteena paikallisen tason ja työmarkkinoiden kokonaisuuden parempi integraatio	'Keskitetty hajauttaminen', työvoimahallinto hallinnoi aktiivista työvoimapolitiikkaa	Valtio ohenee, alueiden rooli vahvistuu
Valtakunnallinen ohjaus ja strategia	Kohti joustavampaa ja neuvottelevampaa paikallisen ja valtakunnallisen suhdetta alueiden neuvottelevaa roolia korostaen, aktiivinen dialogi	Työvoimahallinnolla aktiivinen strateginen ohjaus, tiedontuotanto, vertailu	Strategisia puitteistuksia valtakunnallisesti, uutta balanssia haetaan

Liite 6. Liitetaulukot ja -kuviot lukuun 7

Liitetaulukko 1 Vuonna 2012 päättyneen työttömyysjakson päättymispäivän ja seuraavan jakson alkamispäivän erotus (viikkoa) seuraavan jakson tyyppin mukaan. (Kaikki 2012 päättyneet työttömyysjaksot)

Vuonna 2012 päättyneen työttömyysjakson päättymispäivän ja seuraavan jakson alkamispäivän erotus	Työttömyysjaksoa seuraavan jakson tyyppi				Yhteensä
	Työ	Työttömyys	Toimenpide	Ei seuraavaa jaksoa aineistossa	
0 viikkoa	91 %	40 %	98 %		71 %
1 viikko	3 %	23 %	0 %		7 %
2 viikkoa	2 %	7 %	0 %		2 %
3 viikkoa	1 %	4 %	0 %		1 %
4 viikkoa	1 %	3 %	0 %		1 %
5 viikkoa	0 %	3 %	0 %		1 %
6 viikkoa	0 %	2 %	0 %		1 %
7 viikkoa	0 %	2 %	0 %		0 %
8 viikkoa	0 %	1 %	0 %		0 %
9 viikkoa	0 %	2 %	0 %		0 %
10+ viikkoa	1 %	13 %	1 %		4 %
Ei seuraavaa jaksoa				100 %	11 %
Yhteensä	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %
N	129 359	54 575	41 798	26 752	252 484

Liitetaulukko 2 Vuonna 2010 päättyneen työttömyysjakson päättymispäivän ja seuraavan jakson alkamispäivän erotus (viikkoa) seuraavan jakson tyyppin mukaan. (Vuonna 2010 päättyneet 25–64-vuotiaiden työttömyysjaksot.)

Vuonna 2010 päättyneen työttömyysjakson päättymispäivän ja seuraavan jakson alkamispäivän erotus	Työttömyysjaksoa seuraavan jakson tyyppi				Yhteensä
	Työ	Työttömyys	Toimenpide	Ei seuraavaa jaksoa aineistossa	
0 viikkoa	92 %	37 %	97 %		75 %
1 viikko	2 %	28 %	0 %		9 %
2 viikkoa	1 %	6 %	0 %		2 %
3 viikkoa	1 %	3 %	0 %		1 %
4 viikkoa	1 %	2 %	0 %		1 %
5 viikkoa	0 %	2 %	0 %		1 %
6 viikkoa	0 %	1 %	0 %		0 %
7 viikkoa	0 %	1 %	0 %		0 %
8 viikkoa	0 %	1 %	0 %		0 %
9 viikkoa	0 %	1 %	0 %		0 %
10+ viikkoa	3 %	16 %	2 %		6 %
Ei seuraavaa jaksoa				100 %	4 %
Yhteensä	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %
N	31 535	14 854	7 272	2 049	55 710

Liitetaulukko 2b Vuonna 2012 päättyneen työttömyysjakson päättymispäivän ja seuraavan jakson alkamispäivän erotus (viikkoa) seuraavan jakson tyyppin mukaan. (Vuonna 2012 päättyneet 25–64-vuotiaiden työttömyysjaksot.)

Vuonna 2012 päättyneen työttömyysjakson päättymispäivän ja seuraavan jakson alkamispäivän erotus	Työttömyysjaksoa seuraavan jakson tyyppi				
	Työ	Työttömyys	Toimenpide	Ei seuraavaa jaksoa aineistossa	Yhteensä
0 viikkoa	92 %	44 %	98 %		74 %
1 viikko	3 %	22 %	0 %		6 %
2 viikkoa	1 %	6 %	0 %		2 %
3 viikkoa	1 %	4 %	0 %		1 %
4 viikkoa	1 %	3 %	0 %		1 %
5 viikkoa	0 %	2 %	0 %		1 %
6 viikkoa	0 %	2 %	0 %		0 %
7 viikkoa	0 %	1 %	0 %		0 %
8 viikkoa	0 %	1 %	0 %		0 %
9 viikkoa	0 %	1 %	0 %		0 %
10+ viikkoa	1 %	13 %	1 %		3 %
Ei seuraavaa jaksoa				100 %	10 %
Yhteensä	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %
N	105 712	40 777	29 200	19 174	194 863

Liitetaulukko 3 Vuonna 2012 päättyneitä työttömyysjaksoa seuraavan jakson tyyppi jaksojen välisen ajan keston (viikkoa) mukaan. (Kaikki 2012 päättyneet työttömyysjaksot)

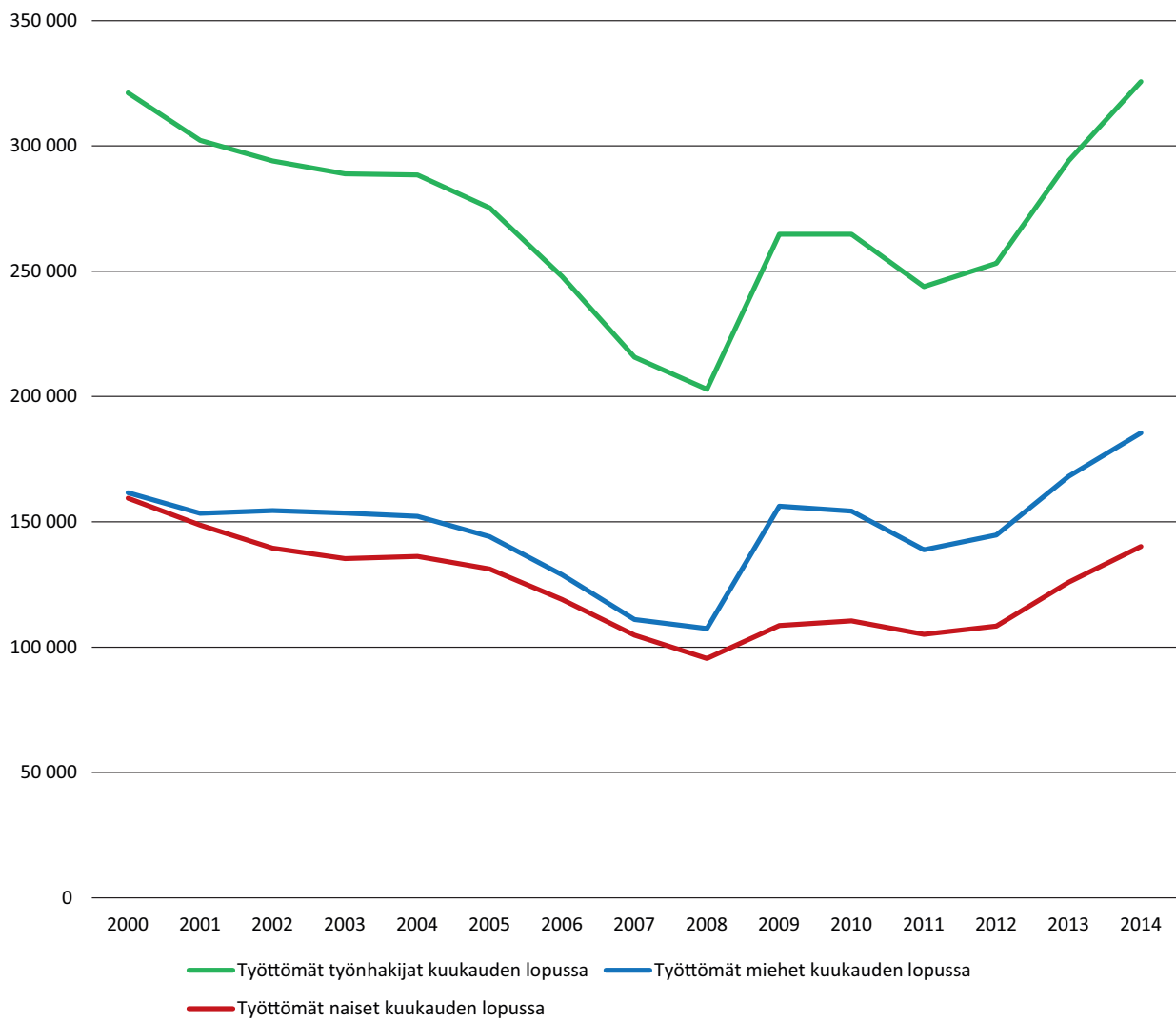
Vuonna 2012 päättyneen työttömyysjakson päättymispäivän ja seuraavan jakson alkamispäivän erotus	Työttömyysjaksoa seuraavan jakson tyyppi					
	Työ	Työttömyys	Toimenpide	Ei seuraavaa jaksoa aineistossa	Yhteensä	N
0 viikkoa	65 %	12 %	23 %		100 %	180 373
1 viikko	23 %	76 %	1 %		100 %	16 538
2 viikkoa	33 %	65 %	1 %		100 %	6 193
3 viikkoa	33 %	66 %	1 %		100 %	3 542
4 viikkoa	38 %	60 %	2 %		100 %	3 032
5 viikkoa	27 %	71 %	2 %		100 %	2 105
6 viikkoa	22 %	76 %	3 %		100 %	1 357
7 viikkoa	24 %	74 %	2 %		100 %	1 138
8 viikkoa	22 %	75 %	3 %		100 %	1 004
9 viikkoa	20 %	76 %	3 %		100 %	1 107
10+ viikkoa	20 %	77 %	3 %		100 %	9 343
Ei seuraavaa jaksoa				100 %	100 %	26 752
Yhteensä	51 %	22 %	17 %	11 %	100 %	252 484

Liitetaulukko 4 Vuonna 2010 päättyneitä työttömyysjaksoa seuraavan jakson tyyppi jaksojen välisen ajan keston (viikkoa) mukaan. (Vuonna 2010 päättyneet 25-64 vuotiaiden työttömyysjaksot.)

Vuonna 2010 päättyneen työttömyysjakson päättymispäivän ja seuraavan jakson alkamispäivän erotus	Työttömyysjaksoa seuraavan jakson tyyppi					
	Työ	Työttömyys	Toimenpide	Ei seuraavaa jaksoa aineistossa	Yhteensä	N
0 viikkoa	70 %	13 %	17 %		100 %	41 686
1 viikko	12 %	88 %	0 %		100 %	4 745
2 viikkoa	26 %	73 %	1 %		100 %	1 310
3 viikkoa	30 %	69 %	1 %		100 %	739
4 viikkoa	32 %	66 %	2 %		100 %	543
5 viikkoa	23 %	74 %	3 %		100 %	389
6 viikkoa	16 %	81 %	2 %		100 %	268
7 viikkoa	18 %	80 %	2 %		100 %	189
8 viikkoa	21 %	75 %	4 %		100 %	184
9 viikkoa	21 %	76 %	3 %		100 %	219
10+ viikkoa	24 %	72 %	4 %		100 %	3 389
Ei seuraavaa jaksoa				100 %	100 %	2 049
Yhteensä	57 %	27 %	13 %	4 %	100 %	55 710

Liitetaulukko 4b Vuonna 2012 päättyneitä työttömyysjaksoa seuraavan jakson tyyppi jaksojen välisen ajan keston (viikkoa) mukaan. (Vuonna 2012 päättyneet 25-64-vuotiaiden työttömyysjaksot.)

Vuonna 2012 päättyneen työttömyysjakson päättymispäivän ja seuraavan jakson alkamispäivän erotus	Työttömyysjaksoa seuraavan jakson tyyppi					
	Työ	Työttömyys	Toimenpide	Ei seuraavaa jaksoa aineistossa	Yhteensä	N
0 viikkoa	68 %	13 %	20 %		100 %	144 329
1 viikko	24 %	75 %	1 %		100 %	11 720
2 viikkoa	36 %	63 %	1 %		100 %	4 120
3 viikkoa	35 %	64 %	1 %		100 %	2 319
4 viikkoa	41 %	57 %	2 %		100 %	2 097
5 viikkoa	27 %	71 %	2 %		100 %	1 378
6 viikkoa	19 %	78 %	3 %		100 %	903
7 viikkoa	21 %	76 %	3 %		100 %	751
8 viikkoa	20 %	77 %	3 %		100 %	674
9 viikkoa	19 %	77 %	4 %		100 %	772
10+ viikkoa	17 %	79 %	4 %		100 %	6 626
Ei seuraavaa jaksoa				100 %	100 %	19 174
Yhteensä	54 %	21 %	15 %	10 %	100 %	194 863



Liitekuvio 1 Työttömät työnhakijat työhallinnon rekisterissä 2000–2014: miehet, naiset ja yhteensä (vuosikeskiarvot)

Liite 7. Työttömyyden päättymisen syytä koskevan työhallinnon tiedon ja työttömyyttä seuraavaa tilannetta koskevan seurantatiedon vertailu

Seuraavassa on ristiintaulukoitu työhallinnon tietojärjestelmästä saatava tieto työttömyyden päättymisen syystä ja itse muodostamme tieto seuraavan rekisteröidyn jakso tyypistä.

Työhallinnon tietojärjestelmään kirjataan periaatteessa jokaisen päättyvän työttömyysjakson syy. Kuitenkin suhteellisen usein tieto jää puuttuvaksi tai syyksi kirjataan ”muu syy tai tuntematon”. Vuonna 2012 tällaisten tapausten osuus oli yhteensä 28 % kaikista päättyneistä työttömyysjaksoista (taulukko 1). Lisäksi on todettava, että seurannan avulla saatava tieto työttömyyden jälkeisestä tilanteesta ei kovin tarkasti ole yhdenmukainen työttömyyden päättymisen syytä koskevan työhallinnon tiedon kanssa.

Taulukko 1 Vuonna 2012 päättyneet työttömyysjaksot: työttömyyden päättymisen syy työhallinnon tietojärjestelmässä työttömyyden päättymisen jälkeistä tilannetta koskevan seurantatiedon mukaan

Työllisyyskoodin muutoksen syy	Työ	Sijoitus/ työvoima- koulutus	Uusi työttömyys- jakso	Työvoiman ulkopuolella yli 2 viikkoa	Yhteensä
Saanut itse työpaikan	55 %	0 %	32 %	8 %	33 %
Lomautus päättynyt	10 %	0 %	1 %	1 %	5 %
Välitetty työhön	9 %	0 %	1 %	1 %	5 %
Aloittaa työllistämistoimenpiteen	1 %	99 %	4 %	5 %	18 %
Aloittanut muun koulutuksen	1 %	0 %	0 %	12 %	3 %
Työvoiman ulkopuolelle	1 %	0 %	5 %	34 %	8 %
Ei uusinnut työnhakuaan	0 %		0 %	1 %	0 %
Muu syy/ei tietoa	24 %	0 %	57 %	38 %	28 %
Yhteensä	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %
N	123 595	41 204	38 305	49 380	252 484

Taulukosta 1 näemme, että kun työttömyyttä seuraa työjakso, noin kolmessa neljänneksessä tapauksista työhallinnon järjestelmä tunnisti tämän työttömyyden päättymisen syyksi, muutoin syyksi oli kirjattu useimmiten muu syy tai ei tietoa. Jos seuraava jakso oli työvoimapoliittinen toimenpide, työhallinnon tieto työttömyyden päättymisen syystä oli lähes aina sama. Jos päättyneitä työttömyyttä seurasi pian uusi työttömyys, kolmanneksessa tapauksista työhallinnon tietona oli, että henkilö oli työllistynyt. Ilmeisesti tällöin useimmiten työttömyyden katkeamisen syynä olikin lyhyt työ, jota syystä tai toisesta ei rekisteröity eläketurvajärjestelmään. Jos työttömyyttä seurasi vähintään kahden viikon poissaolo työvoimasta, kymmenesosassa tapauksista kyseessä oli tällöinkin työhallinnon tiedon mukaan työllistyminen, mutta muutoin tilanne joka on tulittavissa työvoimasta poissaoloksi tai 17 % tapauksista työvoimapoliittisen toimenpiteen aloittamiseksi.

Taulukossa 2 tietojen yhteensopivuutta on tarkasteltu toiseen suuntaan. Jos työttömyyden päättymisen syyksi on kirjattu ”välitetty työhön” tai ”lomautus päättynyt”, työ yleensä myös alkaa, mutta jos syynä on ”saanut itse työpaikan”, 15 % palaa nopeasti työttömäksi. Mikäli syynä on työnhaun uusimatta jääminen, viidenneksessä tapauksista henkilö oli työllistynyt ja valtaosa pysyi työvoiman ulkopuolella yli kaksi viikkoa. Kun työttömyyden päättymisen syystä ei ole tietoa, 42 prosenttia henkilöistä oli työllistynyt, 31 prosenttia palasi pian työttömäksi ja loput olivat jääneet työvoiman ulkopuolelle pitemmäksi aikaa.

Taulukko 2 Vuonna 2012 päättyneet työttömyysjaksot: työttömyyden päättymistä seuraava tilanne työttömyyden päättymisen syytä koskevan työhallinnon tietojärjestelmän tiedon mukaan

Työllisyyskoodin muutoksen syy	Seuraavan jakson tyyppi					N
	Työ	Sijoitus/ työvoima- koulutus	Uusi työttömyys- jakso	Työvoiman ulkopuolella yli 2 viikkoa	Yhteensä	
Saanut itse työpaikan	81 %	0 %	15 %	5 %	100 %	84 436
Lomautus päättynyt	93 %	0 %	3 %	4 %	100 %	13 293
Välitetty työhön	93 %	0 %	2 %	5 %	100 %	11 407
Aloittaa työllistämistoimenpiteen	2 %	90 %	3 %	5 %	100 %	45 555
Aloittanut muun koulutuksen	11 %	0 %	2 %	87 %	100 %	6 809
Työvoiman ulkopuolelle	8 %	0 %	10 %	82 %	100 %	20 235
Ei uusinut työnhakuaan	21 %	0 %	9 %	70 %	100 %	943
Muu syy/ei tietoa	42 %	0 %	31 %	27 %	100 %	69 806
Yhteensä	49 %	16 %	15 %	20 %	100 %	25 2484

Seuraavissa taulukoissa on esitetty vastaavat tarkastelut vuonna 2010 päättyneiden työttömyyksien osalta.

Taulukko 3 Vuonna 2010 päättyneet yli 24-vuotiaiden työttömyysjaksot: työttömyyden päättymisen syy työhallinnon tietojärjestelmässä työttömyyden päättymisen jälkeistä tilannetta koskevan seurantatiedon mukaan

Työllisyyskoodin muutoksen syy	Seuraavan jakson tyyppi				Yhteensä
	Työ	Sijoitus/ työvoima- koulutus	Uusi työttömyys- jakso	Työvoiman ulkopuolella yli 2 viikkoa	
Saanut itse työpaikan	50 %	0 %	58 %	15 %	40 %
Lomautus päättynyt	17 %	0 %	3 %	3 %	10 %
Välitetty työhön	7 %	0 %	1 %	4 %	5 %
Aloittaa työllistämistoimenpiteen	1 %	99 %	3 %	4 %	14 %
Aloittanut muun koulutuksen	1 %	0 %	0 %	8 %	2 %
Työvoiman ulkopuolelle	3 %	0 %	4 %	37 %	7 %
Ei uusinut työnhakuaan	8 %				4 %
Muu syy / ei tietoa	14 %	1 %	31 %	30 %	18 %
Yhteensä	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %
N	30 065	7 098	10 578	7 969	55 710

Taulukko 4 Vuonna 2010 päättyneet yli 24-vuotiaiden työttömyysjaksot: työttömyyden päättymistä seuraava tilanne työttömyyden päättymisen syytä koskevan työhallinnon tietojärjestelmän tiedon mukaan

Työllisyyskoodin muutoksen syy	Seuraavan jakson tyyppi					N
	Työ	Sijoitus/ työvoima- koulutus	Uusi työttömyys- jakso	Työvoiman ulkopuolella yli 2 viikkoa	Yhteensä	
Saanut itse työpaikan	67 %	0 %	27 %	5 %	100 %	22 331
Lomautus päättynyt	90 %	0 %	5 %	4 %	100 %	5 496
Välitetty työhön	83 %	0 %	6 %	11 %	100 %	2 596
Aloittaa työllistämistoimenpiteen	4 %	88 %	4 %	4 %	100 %	7 934
Aloittanut muun koulutuksen	29 %	0 %	1 %	69 %	100 %	895
Työvoiman ulkopuolelle	19 %	0 %	11 %	70 %	100 %	4 173
Ei uusinnut työnhakuaan	100 %				100 %	2 361
Muu syy / ei tietoa	42 %	0 %	33 %	24 %	100 %	9 924
Yhteensä	54 %	13 %	19 %	14 %	100 %	55 710



Kuntoutussäätiö



**TAMPEREEN
YLIOPISTO**



Aalto-yliopisto
Kauppakorkeakoulu
Pienyrityskeskus



TIMO SPANGAR

ISBN PDF 978-952-287-207-4
ISSN PDF 2342-6799

Snellmaninkatu 1, Helsinki
PL 23, 00023 VALTIONEUVOSTO

p. 0295 16001
f. 09 1602 2165

