

KUNTAKOKEILUA

Työllistämiprojekti työntekijöiden näkökulmasta

S.5.4. Pro gradu-tutkielma

Eero Kivinen

73931

Syksy 2017

Sosiaalitieteiden laitos

Turun yliopisto

Turun yliopiston laatujärjestelmän mukaisesti tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck -järjestelmällä.

TURUN YLIOPISTO

Sosiaalitieteiden laitos/Yhteiskuntatieteellinen tiedekunta

KIVINEN, EERO: Kuntakokeilua. Työllistämiprojekti työntekijöiden näkökulmasta.

Pro gradu -tutkielma, 67 s.

Sosiaalipolitiikka

marraskuu 2017

Pro gradu-tutkielmassa tarkastellaan vuosina 2012 - 2015 toimineen Turun kuntakokeilun työntekijöiden näkemyksiä työllistämistä ja työllistettävyyttä kohtaan. Tutkielma selvittää, miten työntekijät näkevät oman työnsä ja kuntakokeilun sijoittumisen sosiaalipolitiikan, talouspolitiikan ja työvoimapolitiikan sektoreille sekä millaisia arvoja ja vaikutuksia he näkevät omassa työssään. Teoreettisena taustana tutkielmassa toimii Neil Gilbertin teoria mahdollistavasta valtiosta ja Anthony Giddensin sosiaalisen investoinnin valtiosta, sekä suomalaisen sosiaalipolitiikan ja työmarkkinapolitiikan historiasta ja nykytilasta sekä sosiaalihuoltolain nykytilasta.

Aineistona on käytetty vuosina vuonna 2013 ja 2014 kerättyjä kahdeksaa hankkeen työntekijän haastattelua. Aineisto on valittu eliittiotannalla, jossa haastateltavien on katsottu parhaiten tietävän kuntakokeilun ja paikallisen työllistämistoimenpiteiden sisällön. Aineisto on analysoitu sisällönanalyysina teemoittelemalla.

Aineistossa kuntakokeilu nähdään positiivisena kokeiluhankkeena. Kuntakokeilun työntekijät näkevät työllistämistoimenpiteiden pääasiallisena tuotoksena työttömien aktivoinnin. Hyvinvointivaltion passiivisemmat elementit, kuten tulonsiirrot, nähdään edelleen olennaisena osana hyvinvointivaltion toimenpiteitä. He eivät näe työnsä olevan erityisen merkittävä osa suurempaa sosiaalisen investoinnin valtiota tai työllisyyslukujen vähentämistä. Työntekijät kokevat työnsä olevan osa hyvinvointivaltion palvelukeskeisyyttä ja kokeilukulttuuria.

Asiasanat: aktiivinen työmarkkinapolitiikka, mahdollistava valtio, sosiaalihuoltolaki, työllistettävyys

UNIVERSITY OF TURKU

Department of Social Research/Faculty of Social Sciences

KIVINEN, EERO: Municipal trial. An employment scheme from workers' perspectives.
Master's thesis, 67 pages
Social policy
November 2017

This master's thesis examines a municipal employment trial that was implemented in Turku during the years 2012 to 2015 and its employees' views towards employment and employability. The purpose of this thesis is to find out how employees view their own work the trial itself in the fields of different policies as well as what kind of values and impacts they see in their work. The theoretical background in this thesis are theories of the enabling state by Neil Gilbert and the social investment state by Anthony Giddens in addition to the history and current state of Finnish social policy and labour market policy as well as to the current state of Finland's Social Welfare Act.

The data used in this thesis consists of eight interviews from the trial's employees gathered in 2013 and 2014. The data has been selected through elite sampling, in which the employees have been viewed as the best source of information regarding the employment trial and local employment schemes. The data has been analysed by means of content analysis using thematising.

The employment trial is viewed as a positive trial project. Employees see employment measures mainly as providing activation for unemployed people. More passive measures from the welfare state, such as unemployment benefits, are still viewed as an essential service by the welfare state. Employees do not view their work as an integral part of a larger social investment state or reducing unemployment figures, but they do view their work as an essential part of employment measures. Employees view their work as being service-centric welfare policy and experimental culture.

Keywords: Active Labour Market Policy, enabling state, Social Welfare Act, employability

SISÄLLYSLUETTELO

1 JOHDANTO	6
2 työllistäminen ja työvoimapolitiikka	9
2.1. aktiivinen työvoimapolitiikka suomessa	10
2.2. työllistettävyyden käsite	13
3 Hyvinvointivaltio ja aktivointi sosiaalihuollollisesta näkökulmasta	16
3.1 hyvinvointivaltiosta aktivointivaltioon	16
3.2. Hyvinvointivaltion muutos 1990-luvulla	17
3.3 työllistäminen sosiaalihuollollisesta näkökulmasta	22
3.4 sosiaalinen työllistäminen suomessa 2010-luvulla: case kuntakokeilu	25
3.5 kuntakokeilu turussa	26
4 tutkimuksen suorittaminen	28
4.2 TUTKIMUSMENETELMÄ JA TUTKIMUSAINEISTON HANKINTA	29
4.3. Haastateltavien kuvaus	33
4.4. Haastatteluteemat ja aineiston analyysimenetelmät	36
5 tutkimustulokset	37
5.1 kuntakokeilu työllisyyspoliittisena toimintana yksilön kannalta	39
5.1.1 Työvoimapolitiikan sosiaaliset vaikutukset yksilöön	39
5.1.2 Työvoimapolitiikan taloudelliset vaikutukset yksilön kannalta	43
5.2 kuntakokeilu työllisyyspoliittisena toimintana yhteiskunnan, yhteisön ja politiikan näkökulmasta	46
5.2.1 Työvoimapolitiikan sosiaaliset vaikutukset yhteiskunnan kannalta	46

5.2.2 Työvoimapolitiikan taloudelliset vaikutukset yhteiskunnan kannalta	49
6 johtopäätökset	54
7 pohdinta	59

1 JOHDANTO

Tässä pro gradu-tutkielmassa tarkastellaan Turun kaupungin syksyllä 2012 aloittamaa työllistämishanketta, Turun kuntakokeilua, jonka kaupunki toteutti osana laajempaa Työ- ja elinkeinoministeriön ohjaamaa työllistämiskokeilua. Tutkin projektissa työskentelevien näkemyksiä työllistämiskoetta kohtaan ja etenkin pitkäaikaistyöttömien työllistettävyyttä kohtaan. Turun kuntakokeilussa työskenteli projektin alkaessa työntekijöitä, joilla oli työsuhde Turun sosiaali- ja terveystoimeen tai Turun työvoimatoimistoon. Sitten Turun Työvoiman palvelukeskus (TYP) otti kokeilun hallinnollisesti vastuulle. Alun jälkeen kuntakokeilu myös laajentui kattamaan Turussa useampia alueita ja ruvennut tarjoamaan tiettyjä palveluitaan koko Turun alueelle. Olen haastatellut projektin työntekijöitä kesällä ja syksyllä 2013, jonka lisäksi haastattelin projektin uusia työntekijöitä syksyllä 2014.

Kiinnostuin aiheesta harjoitteluajanani Turun kaupungin Hyvinvointitoimialalla jonka aikana tutustuin kaupungin sosiaalipalvelujärjestelmän hallintoon ja kuntakokeilun suunnitteluun ja käynnistämiseen. Turussa on kokemusta työllistämistoiminnasta, joka on osittain samankaltaista kuntakokeilun toimintatapojen ja tavoitteiden kanssa. Mahdolliset eroavaisuudet tai yhtäläisyydet jo harjoitetun työllistämistoiminnan kanssa käsittelem tutkielmassa. Projekti siirtyi toimintansa aikana hallinnollisesti TYPin alaisuuteen, mutta sen tavoitteena oli siirron jälkeenkin löytää uusia toimintatapoja työllistämispolitiikalle. TYP eli Työvoiman palvelukeskus on kunnan, Kelan ja työelämäpalvelujen yhteistoiminnassa oleva yksikkö, joka keskittyy vaikeimmin työllistettävien työttömien työllistämiseen.

Haastattelemillani kuntakokeilun työntekijöillä oli ennestään kokemusta työvoiman aktivointitoimenpiteiden parissa työskentelystä yhtä haastateltavaa lukuun ottamatta. Tarkastelen siis eroavaisuuksia perinteisemmän työvoimaohjauksen ja kuntakokeilun toimenpiteiden välillä.

Pääteorioina viitekehyksessä toimivat Anthony Giddensin teoria positiivisesta hyvinvoinnista ja sosiaalisen investoinnin valtiosta sekä Neil Gilbertin sekä Neil ja Barbara Gilbertin teoriat mahdollistavasta valtiosta. Molemmat teoriat kuvastavat hyvin postmodernia jälkiteollista hyvinvointivaltiota. Ne kuvaavat myös ylipäätään valtiota, jossa perinteiset sosiaaliset ongelmat, kuten köyhyys, on voitettu ja valtion rooli on siirtynyt kansalaisten aktivointiin ja hyvinvoinnin edistämiseen osallisuuden kautta. Kritiikkiä teorioita kohtaan on esitetty lähinnä siksi, että aktivoiva sosiaalipolitiikka tarkoittaa käytännössä osallistavaa työhön pakottamista ja etuuksien karsimista. Turun kuntakokeilun tapauksessa tarkastelen perinteisen hyvinvointivaltion käsitettä ja aktivoivan valtion sekä positiivisen hyvinvoinnin käsitteitä ja pohdin työvoimapolitiikan asemaa näissä teorioissa.

Pohdin työssäni myös työvoimapolitiikan roolia ja kategorisoimista julkisen vallan piirissä. Pohdin, voidaanko työvoimapolitiikan katsoa olevan enemmän sosiaali- tai talouspolitiikkaa, näiden tasapuolista yhdistelmää tai kenties täysin oma politiikan sektorinsa, joka ei kuulu minkään muun politiikan sektorin alaisuuteen. Suomalaisessa ja ylipäätään länsimaisessa hyvinvointivaltiossa tapahtuneet muutokset on usein perusteltu taloudellisin keinoin, kuten myöhemmin teoriassa esittelen. Tämän takia erityisesti haluan pohtia työvoimapolitiikan keinoa sosiaalipolitiikassa, joka puolestaan on yhä useammin ainakin osittain alisteinen talouspolitiikalle. Hyvinvointivaltion keinoja ja oikeutusta pohditaan yhä useammin puhtaasti taloudellisesta näkökulmasta, joten talouspolitiikan ja hyvinvointivaltion asema ja argumentit ovat ajoittain yhdistyneet.

Olellainen tekijä kuntakokeilun tavoitteissa ja toimintamenetelmissä on huhtikuusta 2015 lähtien voimassa oleva uusi sosiaalihuoltolaki, joka sisältää laajempia työttömyyden haittojen ennaltaehkäisyyn tähtäviä menetelmiä, kuten esimerkiksi sosiaalista kuntoutusta.

Luvussa 2 käsittelen työllistämisen ja työvoimapolitiikan keinoja. Luvussa on huomion kohteena aktivoiva työvoimapolitiikka, työllistettävyys sekä näiden kahden kritiikki.

Tutkielman luvussa 3 käsittelen hyvinvointivaltiota ja aktivointia pääasiassa sosiaalihuollon näkökulmasta. Luvussa esittelen hyvinvointivaltion muuttumista sosiaalista huono-osaisuutta ja epätasa-arvoa torjuvasta järjestelmästä yksilöitä voimaannuttavaksi järjestelmäksi sekä keinoja, joita nykyinen lainsäädäntö tähän tarjoaa. Luvussa esittelen myös tarkemmin tutkielman kohteena olevan Turun kuntakokeilun.

Luvussa 4 esittelen tutkielmassa käyttämäni tutkimusmenetelmän, tutkimusaineiston sekä tutkimuksen teon etenemisen. Tutkimus on suoritettu laadullisena haastattelututkimuksena ja haastatteluaineisto on kerätty Turun Kuntakokeilun työntekijöistä.

Luvussa 5 esittelen tutkielmani tulokset. Tulokset on eritelty yksilön ja yhteisön aspekteihin: yksilön sosiaaliseen ja taloudelliseen aspektiin ja yhteiskunnan sosiaaliseen ja taloudelliseen aspektiin. Luvussa esittelen tämän jaon teon ja motiivit sekä keskeiset tutkimustulokset. Tutkielman luvuissa 6 ja 7 käsittelen keskeisiä johtopäätöksiä sekä jatkopohdintaa kuntakokeilun ja työllistämispolitiikan suhteen Suomessa.

2 TYÖLLISTÄMINEN JA TYÖVOIMAPOLITIikka

Tutkielman viitekehyksenä toimii aktiivinen työvoimapolitiikka sekä Turussa toteutettava työllistämisen kuntakokeilu. Tutkimuskohteen valintaan vaikuttaa hyvin pitkälti oma kokemus hyvinvointipalvelujen parissa Turussa sekä projektin kohdistus nimenomaan pitkäaikaistyöttömien työllistämiseen.

TYP eli Työvoiman palvelukeskus on kuntien, Kelan ja Työvoimatoimiston alainen työvoimapalvelu, jonka kohteena ovat vaikeasti työllistettävät työnhakijat. Vaikeasti työllistettävien työnhakijoiden voidaan katsoa olevan kyseisessä asemassaan, vaikka työvoimapalveluissa on moninaisia keinoja työllistämiseen ja työelämäkuntoutukseen. Turun Työvoiman palvelukeskuksen tavoitteena on selvittää sinne ohjattavien asiakkaiden ongelmallisuuden selvittäminen ja ratkaiseminen. Tavoitteena voi olla esimerkiksi asiakkaan työllistäminen, kuntouttaminen tai eläkkeelle ohjaaminen (Turku.fi 2013). Erona perinteisempään TE-toimiston työvoimaohjaukseen on asiakaslähtöisyys: asiakkaat nähdään enemmän yksilöinä, joilla on yksilölliset ongelmat ja siten yksilöllinen este työllistymiselle. Työvoiman palvelukeskuksen asiakkaiden moninaiset ongelmat huomioon ottaen palvelukeskuksesta myös ohjataan eteenpäin muihin asiakkaan kannalta olennaisiin palveluihin (Turun kaupunki 2015)

Tutkimukseni tieteellisen viitekehyksen muodostaa pääasiassa näkökulmatutkimus, työvoimatutkimus ja hyvinvointivaltion tehtävän tutkimus. Esimerkkinä viimeisenä mainitusta on Anthony Giddensin teoria hyvinvointivaltiosta mahdollistavana positiivisena järjestelmänä ja Neil ja Barbara Gilbertin teorit mahdollistavasta valtiosta. Näiden teorioiden pohjalta rakennan viitekehyksen, jossa hyvinvointivaltio on mahdollistava, työllistämistä ja työllistymistä edistävä toimija, mutta jossa yksittäiset työntekijät voivat olla ammattilaisina eri mieltä toimenpiteiden toimivuudesta. Olennaisimpia käsitteitä tulee siis olemaan työllistettävyys ja yksilölliset palvelut.

2.1. AKTIIVINEN TYÖVOIMAPOLITIikka SUOMESSA

Viitekehyksen yhtenä merkittävänä elementtinä on työllistämispolitiikka. Active Labour Market Policy (ALMP), eli aktivoiva työmarkkinapolitiikka. ALMP on käsite, joka tarkoittaa valtion roolia työllistäessä työttömiä riippumatta vapaan markkinatalouden voimista. Vaikka markkinatalous työllistää suuren osan työvoimasta, julkisen vallan tulee tarpeen tullen osallistua aktiivisesti sen toimintaan turvatakseen työttömien työllistymisen. Aktiivinen työvoimapolitiikka eroaa Matti Sihdon (1996, 15) mukaan niin sanotusta passiivisesta työvoimapolitiikasta, kuten työttömyysturvasta, juuri siinä, miten julkinen valta käyttää työllistämiseen resurssejaan. Sihto (1996) erottelee passiivisen ja aktiivisen panostuksen juuri siten, että passiiviseksi katsotaan työttömyysetuudet, kun taas aktiiviseksi katsotaan työllistämistoimenpiteet. Erona normaaliksi katsottavaan työllistymiseen on Tim Vlandasin (2013, 3) mukaan silti työllistymisen epäkaupallinen luonne: työllistyminen tapahtuu tarpeesta vähentää työttömyyttä ja sosiaalisia ongelmia, ei työn tarjonnan ja kysynnän kohtaamisesta.

Aktiivinen työvoimapolitiikka jakaa muun muassa poliittista päätöksentekoa sekä työn tutkimuksen kenttiä, mutta Tim Vlandas (2013) kertoo tapojen toteuttaa aktivoivaa työvoimapolitiikkaa olevan jaettavissa pääasiassa kolmeen kategoriaan: työvoimapolitiittiset kannustimet ja työvoimakuntoutus lisäävät työttömien halua hakeutua töihin, suora työllistäminen vähentää työvoimatarjontaa luomalla epäkaupallisia työpaikkoja ja koulutushankkeet lisäävät työttömien inhimillistä pääomaa.

ALMP ja siihen kuuluva työttömän aktivointi on johtanut useassa maassa sopimukselliseen aktivointiin, jonka yhteydessä laaditaan aktivointisuunnitelma työnhakijan ja viranomaisen yhteistyönä. Kyseisessä suunnitelmassa työtön asiakas ja viranomaisen tekevät suunnitelman, johon kirjataan työnhakijan tarvitsemia työllisyyden edistämiseen liittyviä toimenpiteitä (Grubb 2012). Suunnitelman tavoitteena on saada työtön osalliseksi työmarkkinoista ja siten työllistymään paremmin itse myöhempänä ajankohtana. Suunnitelman teko ja arviointi myös mahdollistaa asiakaskeskeisen

lähestymistavan työttömyyteen. Suomessa aktivointisuunnitelma on kirjattu lakiin (STM 2016, 87) muun muassa kuntouttavan työtoiminnan yhtenä vaatimuksena.

OECD-maissa on koettu aktivoivan työvoimapolitiikan hyödyttävän maita, joissa työttömyydelle on olemassa korkeatasoinen työttömuusturva kuten Suomessa. Työvoimapolitiikka, jossa työtöntä autetaan työnhaussa, tuetaan työllistymisen esteiden poistamisessa ja pitkäaikaistyöttömien velvoite hakeutua työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin yhdistettynä työttömyysetuuden menettämisen riskiin, on toimivaksi katsottua (OECD 2013, 128 - 129). Missään maassa ei (OECD 2013, 129) ole silti kehitetty työvoimapolitiittisia ratkaisuja, jotka toimisivat täysin muissakin maissa johtuen maakohteisesta kontekstista, eli toisin sanoen yksittäisissä maissa koettuja menestyksiä on vaikea kopioida muihin muualle.

Suomessa on 1990-luvun laman jälkeisenä aikana työllisyystilanne parantunut, mutta merkittäväksi ongelmaksi on muodostunut 2000-luvulla alkaneen heikon kansantaloustilanteen mukana noussut työttömyys. Lyhyen aikavälin haasteeksi on Suomessa muodostunut juuri kyseinen verrattain korkea ja ajoittain pitkäaikaiseksi muodostuva työttömyys. (Duell, Grubb, Singh 2009, 4). Toinen merkittävä haaste Suomen työllistämispolitiikassa (Duell ym. 2009, 4) on instituutioiden hajautuneisuus; työttömille maksettavien sosiaalietuuksien maksajana toimii pääasiassa Kela, mutta Kelan etuuksia täydensi vuoteen 2017 asti kunnan maksama perustoimeentulotuki. Kelan maksamissa työttömyyskorvauksissa ja perustoimeentulotuessa on molemmissa työnhakuvelvoite. Työllistämistoimenpiteiden toteuttamisesta on vastuussa Työ- ja elinkeinoministeriön alaisena toimivat työ- ja elinkeinotoimistot sekä kunnan vastuulla olevat työllisyyspalvelukeskukset. Tämän lisäksi Turun kuntakokeilu toimi (Heiniola 2016, 5) Turun kaupungin Hyvinvointitoimialan alaisuudessa.

Suomen etuna työvoimapolitiikan hajautuneisuudessa on kunnan tarjoamien palvelujen joustavuus ja jatkuva yhteistyö. Vaikka kunnan työvoimaohjaajat työskentelevät kunnan alaisuudessa, on heillä merkittävässä määrin yhteistyötä Työ- ja elinkeinoministeriön

alaisuudessa toimivien palvelujen kanssa. Työllisyyspalvelukeskuksien ja kunnallisten sosiaalipalvelujen välinen yhteistyö on ollut hyvää. Tämä on samalla sekä riski että mahdollisuus. Harjoitetun työvoimapolitiikan avulla Suomeen on saatu (OECD 2013, 131) toimivaksi koettu järjestelmä, mutta samalla Suomessa ollaan koettu verrattain korkeaa työttömyyttä.

Suomessa myös ollaan aktiivisen työvoimapolitiikan merkittäväksi ongelmaksi on muodostunut työmarkkinoiden määrällinen ongelma: Minna Ylikännön mukaan (2017, 112) vuonna 2009 alkaneen laman tuloksena kyseisen työvoiman kysynnässä on syntynyt pysyvä kohtaamisongelma merkittävässä osassa suomalaista työvoimaa. Suomeen on syntynyt merkittävä osuus pitkäaikaistyöttömiä, eikä työvoimapolitiikalla pystytä tähän välttämättä vastaamaan.

Muun muassa Alankomaiden sinipunahallituksen 1990-luvun puolivälissä omaksuma ”Work, work and work again!”-motto, Norjan 1992 omaksuma työkeskeinen lähestyminen kuntoutukseen ja mahdollisesti tunnetuimpana tapauksena Ison-Britannian New Labourin vuonna 1998 aloittama työkeskeinen hyvinvointireformi kuvastavat kaikki ALMP:n vaikutusta hyvinvointivaltion ja sen poliittisen retoriikan muutokseen. Suomikin lasketaan kyseenomaisen muutoksen omaksuneisiin maihin (Gilbert 2005, 283) Suomessa aktivointitoimenpiteet ovat (Duell, Grubb, Singh 2009, 4) vuodesta 1998 kasvaneet ja vuonna 2001 Suomessa otettiin käyttöön työttömän aktivointisuunnitelman teko ja myöhemmin vuonna 2006 kyseistä käytäntöä vahvistettiin entisestään.

Suomen lainsäädännössä yksilön vastuu oman työllistymisensä hoitamisesta on kirjattu Työttömyysturvalakiin, joka määrittelee yksilön velvollisuuden etuuksien kautta: saadakseen työttömyysetuuksia työttömän työnhakijan velvollisuus on muun muassa hakea aktiivisesti työtä ja koulutusta, antaa työvoimapolitiittisia selvityksiä työ- ja elinkeinotoimistolle sekä hakeutua ja osallistua aktivointitoimenpiteisiin (Finlex 2002). Laki ei siis määrittele yksilön työllistymistä asiana, joka edistää yksilön hyvinvointia tai aktiivista työnhakua, vaan vastuuna työttömyysetuuden saamiselle.

2.2. TYÖLLISTETTÄVYYDEN KÄSITE

Työllistettävyyden määrittely riippuu erilaisista tekijöistä, kuten yksilön ominaisuuksista ja olosuhteista sekä ulkoisista tekijöistä, kuten työvoiman kysynnän tilanteesta. (McQuaid & Lindsay 2004, 197) Kyseiset tekijät, varsinkin työntekijästä riippumattomat ulkoiset tekijät, kuten työvoiman kysyntä, vaihtelevat ajankohdittain ja alueittain. Yksilön ominaisuudet, kuten työtehtävä, jossa yksilö toimii, voi olla eksklusiivinen sen suhteen, että yhdessä työtehtävässä toimiminen voi rajoittaa yksilön pääsyä toiseen työtehtävään. Työnantajan näkökulmasta yksilön ominaisuuksista olennaista on osaaminen. Jos potentiaalinen työntekijä osaa toimia työnantajan tarjoamassa työtehtävää, on kyseisen henkilön työllistettävyys korkea, vaikka se ei johtaisikaan työsuhteen syntymiseen. Työllistettävyttä pohdittaessa (McQuaid ym. 2004, 214) ei tule pelkistää työllistettävyttä käsittämään vain työvoiman tarjonnan puolta, kuten koulutustasoa, sillä tämä johtaa muun muassa harjoitettavan työvoimapolitiikan yksipuolisuuteen.

Työllistettävyyden määrittely työvoimapalveluissa tehdään asiakkuuden kautta. Julkisesti järjestettyjen työllistämispalveluiden parissa toimii useita tahoja, mutta henkilöitä, joihin palvelut kohdistetaan, kutsutaan yleisnimellä asiakas. (Ylipaavalniemi, Sariola, Marniemi & Pekkala 2005, 12) Työllistettävyyden näkökulmasta voidaan tunnistaa ihmiset, joilla on työllistettävyyden kannalta jollain tapaa vaikea tilanne; vammaiset ja pitkäaikaissairaat, muuten vajaakuntoiset ja muuten heikossa työmarkkina-asemassa olevat. Jälkimmäistä ryhmää koskien on siis muuta kuin esimerkiksi lääketieteellisiä vaikutuksia työllistymiselle. (Ylipaavalniemi ym. 2005, 13)

Työllistettävyyden käsitettä ei voida käsitellä ilman työvoimapolitiikan tai sosiaaliturvan käsittelyä. Valtiontalouden tarkastusviraston mukaan työllistymisen merkittäväksi esteeksi koettiin työttömyysturvan epäkannustava vaikutus, sama virasto kokee työttömyysturvan ehtojen ja työn vastaanottamisen velvoituksen haastavaksi (VTV 2014,

2). Työllistettävyyden käsite pitää sisällään myös mahdollisuuden yksilön itsensä arvioimiselle ja arvottamiselle. Leena Åkerbland (2014, 16) huomauttaa, että työllistettävyyden kannalta etenkin lyhytkestoisessa työssä ihminen arvottaa itsensä täysin työmarkkina-arvonsa kautta. Tällöin hän kohdistaa itseensä myös negatiivisia aspekteja työmarkkina-asemansa suhteen; heikosti työllistettävä pitää itseään kaikin puolin alempiarvoisena ihmisenä verrattuna työssäkäyviin.

Työllistettävyyden ja työllistämisen käsite ei ole vailla kritiikkiä: Valtiontalouden tarkastusvirasto on kerännyt aktivoivan työvoimapolitiikan arviointeja ja huomauttaa (VTV 2011, 35) niiden mukaisesti harjoitetun politiikan vaikutusten olleen verrattain vaatimatonta. Tarkastusviraston mukaan toimivimpia toimenpiteitä työllistämässä ovat olleet ammatillinen työvoimakoulutus, oppisopimuskoulutus ja yksityisen sektorin tukityöllistäminen. Vaikuttavuudeltaan kehnompia muuten kuin pitkäaikaistyöttömien työllistämässä ovat olleet valmentava työvoimakoulutus ja julkisen sektorin tukityöllistäminen. Tarkastusviraston (2011, 35) mainitsemilla toimenpiteillä on siis vaihtelevaa vaikutusta ja onkin huomioitava, että Turun kuntakokeilussa kohderyhmänä oli juuri pitkäaikaistyöttömät.

Työllistettävyyden ja työllistämisen tarkastelussa tulee erottaa toisistaan harjoitettavien toimenpiteiden sektorikohtaisuus, eli pyritäänkö työnhakijaa työllistämään julkiselle vai yksityiselle sektorille. Kari Hämäläinen (1999, 101) toteaa, että julkisen sektorin tuetun työllistämisen vaikutukset ovat huomattavasti yksityistä sektoria kehnompia. Kuntakokeilussa pyrittiin pääasiassa työllistämään yksityiselle sektorille (Heiniola 2016, 21), jolloin toimenpiteiden vaikutusten voidaan olettaa toimivan hyvin. Hämäläinen (1999, 103) kuitenkin toteaa, että aktiivisella työvoimapolitiikalla tulee yrittää vastata työllistämisen haasteisiin, sillä nämä haasteet ja Hämäläisen ehdottamat keinot niihin vastaamiseksi ovat yhteneväisiä. Hämäläinen (1999, 103) huomauttaa tosin, että työnhakijoiden työllistymismahdollisuuksien suuret erot sekä työvoimapolitiikan kohderyhmien keho työllistettävyyden tulevat aiheuttamaan haasteita. Työmarkkinoille on syntynyt pysyvästi vaikeasti työllistettävien työnhakijoiden ryhmä.

Harjoitettava työvoimapolitiikka on kohdannut kritiikkiä myös kapeakatseisesta suhtautumisestaan työllistymiseen: Pertti Koistinen (2005) kritisoi työvoimapolitiikkaa käsitteleviä poliittisia ohjelmia ja päätöksentekoa siitä, että työllistäminen sidotaan vain korkeaan työllisyysasteeseen. Koistisen mukaan työllisyyden hoidolla ollaan Suomessa pyritty vain työllisyysasteen korottamiseen, vaikka työllisyyspolitiikan tavoitteena tulisi olla myös hyvinvoinnin tuottaminen ja sosiaalisen koheesion lisääminen. Koistisen (2005) mukaan työvoimapolitiikkaa tulisi arvioida pelkän työllistämisen sijaan myös työn mielekkyyttä työllistyneille työnhakijoille sekä työllistämistoimenpiteen tuloksena tehtävän työn tuottavuutta.

Valtiontalouden tarkastusviraston (2014, 3) mukaan Työ- ja elinkeinoministeriössä ei ole kirjattu tavoitteeksi erityisesti syrjäytymisen ehkäisyä, sillä työllistymisen edistämisen tuloksena nähdään sivutuotteena syrjäytymisen väheneminen. Palveluiden merkitys työllistymisessä ja syrjäytymisen ehkäisemisessä on tunnistettu ja kartoitettu TEM:n tuottamissa hankeraporteissa. Syrjäytymisen syntymistä itsessään ei siis pyritä vähentämään, vaan ministeriö suorittaa toimenpiteitä, tässä tapauksessa aktivointitoimenpiteitä, joiden tuloksena syrjäytymisen odotetaan vähenevän (VTV 2014, 3).

3 HYVINVOINTIVALTIO JA AKTIVOINTI SOSIAALIHUOLLOLLISESTA NÄKÖKULMASTA

Tässä luvussa tarkastelen hyvinvointivaltion historiaa keskittyen erityisesti muutokseen hyvinvointivaltion perimmäisessä tarkoituksessa. Neil Gilbert kuvaa kuinka hyvinvointivaltion toimintatapoja on markkinatalouden puitteissa muutettu entistä enemmän vastaamaan yksityisen sektorin toimintatapoja. Kansalaisen oikeus sosiaaliturvaan ei ole enää kaikkein olennaisin hyvinvointivaltion tehtävistä (Gilbert 2003, 188). Hyvinvointivaltion muutos on Gilbertin mukaan tapahtunut ensisijaisesti Yhdysvalloissa, mutta se voidaan rinnastaa myös Eurooppaan ja Suomeen.

Anthony Giddens (1998, 2000 & 2004) tukee ajattelua siitä, miten hyvinvointivaltiota ei tule pitää enää vain yhteiskunnallisen pahoinvoinnin poistajana, vaan hyvinvointivaltiossa tuotetut palvelut ovat pikemminkin yksilökeskeisiä ja aktivoivia. Hänen mielestään myös tämä muutos passiivisesta tukia jakavasta hyvinvointivaltiosta kansalaisiaan aktivoivaan on positiivinen, sillä se vastaa paremmin nykyaikaista yhteiskuntaa ja siinä asuvien tarpeita.

3.1 HYVINVOINTIVALTIOSTA AKTIVOINTIVALTIOON

Suomalainen hyvinvointivaltio ja sen luonne kansalaisia, erityisesti pitkäaikaistyöttömiä aktivoivana järjestelmänä, toimii tämän tutkimuksen viitekehyksenä. Hyvinvointivaltion tehtävä on muuttunut alkuaikojensa jälkeen ja valtion tehtävä ei ole vain huolehtia heikko-osaisten taloudellisesta ja sosiaalisesta hyvinvoinnista passiivisesti. Sen sijaan hyvinvointivaltiot kautta maailman ovat 1990-luvun jälkeen kehittyneet aktivoiviksi ja mahdollistaviksi järjestelmiksi (Gilbert & Terrell 2005, 281). Tämän muutoksen todisteena on sosiaalipolitiikan diskurssin muuttuminen kustannuspohjaiseksi ja julkisen vallan harjoittaman sosiaalipolitiikan muuttuminen aktivoivammaksi verrattuna ”perinteiseen” hyvinvointivaltioon. (Gilbert ym. 2005, 281) Hyvinvointivaltio on siis taloudellisen ajattelun alainen poliittisessa päätöksenteossa.

Perinteisen suomalaisen hyvinvointivaltion kehityksessä merkittävä teos, Pekka Kuusen ”60-luvun sosiaalipolitiikka” esittää, että sosiaalipolitiikan ja talouden suhde on syventynyt, eikä sosiaalipolitiikkaa voi pitää vain taloudellisena rasitteena. Keynesiläisen talousajattelun mukaisesti Pekka Kuusi kokee vahvan hyvinvointivaltion olennaiseksi osaksi panostamisen talouskasvuun sen sijaan, että hyvinvointivaltio nähtäisiin vain taloudellisena rasitteena (Tuomioja 2002). Tuomiojan (2002) mukaan keynesiläinen ja Kuusen mukainen talousajattelu on kärsinyt sittemmin suosion romahduksen, mutta hyvinvointivaltion ylläpidon motiivina panostaminen talouskasvuun hyvinvointivaltion avulla voidaan edelleen ajatella olevan hyvin merkittävä.

3.2. HYVINVOINTIVALTION MUUTOS 1990-LUVULLA

Suomalaisen hyvinvointivaltion historian käsittely keskittymisenä yhteiskunnan tuottamiin palveluihin kohdistuu pääasiassa 1990-luvulla koetun lamaan ja sen jälkeiseen aikaan. 1990-luvulla koettiin suomalaisen hyvinvointivaltion siihen mennessä tapahtuneen kehittämisen tulleen kehityksensä päähän, kun uusliberalismi voimistui yhteiskunnallisena politiikkaparadigmana ja keskeisiksi käsitteiksi julkisen vallan toteuttamisessa tulivat taloudellinen tuloksellisuus, tuottavuuden nousu sekä palvelujärjestelmän tehokkuus (Rauhala 2017, 158) Tätä yhteiskunnallista ajattelutapaa voidaan kutsua myös vaikuttavuusyhteiskunnaksi (Rajavaara 2007), jossa jokaisen julkisen vallan käyttäjän tulee tarjota tuloksia oman työnsä vaikuttavuudesta.

Pirkko-Liisa Rauhala (2017, 158) argumentoi, että suomalaisen hyvinvointivaltion kehittäminen tuli tiensä päähän erityisesti palveluiden osalta 1990-luvulla. Hän mainitsee myös, että vuonna 2015 voimaan tulleen sosiaalihuoltolain kehittämisessä oli yhtenä pääelementtinä eri sosiaalipalveluiden ja terveystalouden yhteistyö ja palveluiden saatavuus. Rauhalan (2017, 158) mukaan kuitenkin pääasiallinen huomion kohde sosiaalipolitiikassa on ollut keskittyminen yksilön ja perheen vastuuseen yhteisöllisen vastuun sijaan

Pohjoismaainen ja yleiseurooppalainen hyvinvointivaltio on Peter Taylor-Gooby (2012, 75) mukaan ollut mittava projekti toisen maailmansodan jälkeen. Se on ollut yhdistelmä hallittua markkinataloutta, demokratiaa ja ydinperheeseen nojaamista. Sosiaalinen koheesio ja yhteiskunnallinen solidaarisuus ovat olleet merkittävimmät tekijät hyvinvointivaltion rakentamisessa. Koheesioon ja solidaarisuuteen perustuvan hyvinvointijärjestelmän tavoitteena on ollut elämän turvaaminen riskeiltä ja hyvän elämän mahdollistaminen kansalaisille. Varsinkin Pohjoismaissa hyvinvointivaltio on rakennettu erittäin kattavaksi järjestelmäksi, joka kattaa ihmisen elämän kehdestä hautaan (Taylor-Gooby 2012, 75). Pohjoismaat ovat Klaus Petersenin (2006, 67) mukaan viisi itsenäistä valtiota ja niillä ei ole käsitettävissä olevaa yhtenäistä identiteettiä. Ne käsitetään silti yhdeksi yksiköksi monessa mielessä, jos huomioidaan kyseisten yhteiskuntien yhteisöllinen aspekti.

1990-luvun alun ja nykyisen talouskriisin puitteissa hyvinvointivaltio on kokenut rankkaakin kritiikkiä eri tahoilta. Erityisen vakavaksi ongelman tekee kritiikin painottuminen taloudellisten suhdanteiden mukaisesti. Taloudellisesti hyvinä aikoina kritiikki kasvaa isoimmaksi, kun taas huonoina talousaikoina hyvinvointivaltion voidaan ajatella nauttivan laajempaa kannatusta, koska se suojelee suurempaa osaa kansasta välittömämmin (Taylor-Gooby 2012, 77). Ongelmaksi hyvinvointivaltion koossa pitämisen kanssa on muodostunut juuri tämä sitoutuminen taloudelliseen kuriin. Poliittinen päätöksenteko ja solidaarisuus antavat tilaa taloudelliselle realismille. Poliittisia päätöksiä ei tehdä ensijaisesti esimerkiksi eettisistä lähtökohdista, vaan

talousajattelun kautta. Tässä tilanteessa poliittisilla päätöksentekijöillä on ollut haasteena harjoittaa politiikkaa, joka on sekä hyvinvointia tuottavaa että taloudellisesti vastuulliseksi katsottavaa (Taylor-Gooby 2012).

Neil ja Barbara Gilbertin (1989) teoria mahdollistavasta valtiosta on ajankohtainen, sillä sen pääajatus muuttuvasta hyvinvointivaltiosta, sen tehtävistä ja päämääristä on nykyisen hyvinvointivaltiokeskustelun olennainen osa. Hyvinvointivaltio ei Gilbertien mukaan ole vain köyhille suunnattu ”projekti” joka poistaa kurjuutta, vaan se on myös kansalaisia aktivoiva ja menestyksen mahdollistava voima. Mahdollistava valtio on hyvin yksilökeskeinen näkökulma hyvinvointivaltioon, mikä voi nykyaikana saada sosiaalista näkökulmaa enemmän huomiota julkisessa keskustelussa. Samalla mahdollistavassa valtiossa yksityinen sektori omaksuu merkittävän roolin hyvinvointipalveluista. Gilbertien (1989, xi - xii) teoria perustuu pääasiassa Yhdysvalloissa heidän tekemäänsä tutkimukseen, mutta se voidaan yleistää muihin myös Suomeen ja muihin länsimaihin.

Hyvinvointivaltion suurimmaksi riskiksi on noussut rahoituksen järjestäminen tai puute. Muuttunutta tilannetta voidaan verrata niin sanottuun hyvinvointivaltion kulta-aikaan 1900-luvun loppupuoliskolla, jolloin sosiaalimenojen osuus oli merkittävimmillään ja uusia taloudellisia panostuksia voitiin tehdä hyvinvointivaltion rakentamiseen. Gilbertin (2001, XVI – XVII) mukaan voidaan olettaa, että olennaiset osa hyvinvointivaltiota, esimerkiksi työttömyysturva, tullaan säilyttämään. Niiden toteuttamista tulevat rajoittamaan taloudelliset ja sosiaaliset rajoitteet.

Tässä tutkielmassa tarkasteltavan kuntakokeilun ja muiden työllistämiprojektien toteutus voitaneen nähdä osana tätä hyvinvointivaltion osallistamisen kehitystä. Työttömille tarjotaan tukea työllistämisen osalta, ei entisen kaltaisesti taloudellisina etuuksina. Gilbert (2001) itsekään ei ole varma termistä mahdollistava valtio: ei ole varmaa onko ”mahdollistava valtio” olennainen kutsumanimi kyseiselle mallille, sillä kyseisen mallin tunnusmerkkejä on ollut hyvinvointivaltioissa jo tätä ennen. Ominaista mahdollistavalla valtiolle on tarkentunut sosiaalietuuksien ja -palvelujen kohdistaminen.

Kyseisen kehityksen voidaan ymmärtää johtavan palveluiden asiakaskeskeisen suunnittelun tulemiseen ominaiseksi menetelmäksi työttömien aktivoimisessa.

Giddensin (1998, 34 - 36) kolmannen tien teorian mukaan olennainen muutos hyvinvointivaltion kehityksessä on muutos individualismin eli yksilökeskeisyyden suuntaan. Giddensin mukaan yksilön vastuu omasta elämästään ja myös yksilön valta päättää omasta elämästään on ollut olemassa myös edeltävissä hyvinvointivaltiota käsittelevissä teorioissa, mutta niissä yksilön valta ja vastuu ovat olleet piilotettuna. Giddens kokee uuden individualismin olevan olennainen elementti kaikessa politiikassa, myös hyvinvointivaltiossa. Giddens (2000, 85 - 86) myös mainitsee eriarvoisuuden sosiaalisena ongelmana, mutta keskittyy tasa-arvon kehityksessä mahdollisuuksien tasa-arvoon. Giddens (2000, 85) kokee, että tulosten tasa-arvo on pääasiassa poliittisen vasemmiston utopiaa, josta tulisi päästä eroon ja keskittyä mahdollisuuksien tasa-arvon varmistamiseen, koska se hänen mukaansa myös tuottaisi parempia tuloksia.

Sosiaalisen investoinnin valtio on Giddensin (1998, 99 - 105) mukaan yhteiskunta, jossa toteutetaan muun muassa sosiaalista inklusiota, etuuskeskeisen hyvinvointivaltion hylkäämistä sekä positiivista hyvinvointia. Tässä hyvinvointivaltiossa palvelut järjestetään tuottamaan hyvinvointia, ei tasapäistämään menestyjiä. Sosiaalisen investoinnin valtiossa yksilöitä autetaan menestymään auttamalla heitä itseään, ei karsimalla muiden mahdollisuuksia menestykseen. Sosiaalisen investoinnin valtiossa heikosti pärjääviä yksilöitä autetaan menestymään ja paremmin pärjääviä yksilöitä ei rajoiteta tasa-arvon nimissä (Giddens 2000, 85 - 86). Giddensin (2014) näkökulmasta hyvinvointivaltio on muodostunut järjestelmäksi, joka panostaa ihmisten hyvinvointiin aktiivisesti. Giddens korostaa sosiaalisen sijoituksen valtiota, jossa ihmisten kykyä vastata työelämän tarpeisiin kehitetään.

Sosiaalisen investoinnin valtiossa (Giddens 2004) nykyaikaan tarvitaan hyvinvointivaltion malli, jossa ihmisten taitoja kehitetään. Kyseisessä sosiaalisen investoinnin valtiossa ei keskitytä liiallisesti sosiaaliseen pahoinvoinnin poistamiseen.

Tavoitteena on mahdollisuus parantaa ihmisten hyvinvoinnin tekijöitä kuten onnellisuutta tai omanarvontuntoa. Jorma Sipilä (2008) on huomionnut Giddensin ja muiden yhteiskuntatieteilijöiden kritiikin hyvinvointivaltiota kohtaan 1990-luvulla. Giddens korostaa aktiivisten toimijoiden merkitystä työmarkkinoilla. Giddens on saanut kannatusta sosiaalitieteissä myös Neil Gilbertiltä (2002, 10,) joka rinnastaa Giddensin sosiaalisen investoinnin valtion ja yksilön voimaannuttamisen Hollannissa, Ruotsissa ja Uudessa Seelannissa harjoitettuun hyvinvointipolitiikkaan.

Sosiaalisen investoinnin valtiossa (Giddens, 2004) korostuva yksilön toimintaedellytysten parantamisen elementti viittaa siis voimaantumisen käsitteeseen. Myös asiakaslähtöisen palvelujärjestelmän ajatuksessa (Rostila 2001, 39), jossa asiakkaan toimintakyvyn kasvu nähdään edellytyksenä onnistuneelle ja tulokselliselle auttamistyölle, jossa otetaan huomioon asiakkaan toiveet ja tavoitteet tämän oman hyvinvointinsa edistämisen suhteen.

Giddens ei ole ainoa yhteiskuntatieteilijä, joka on huomionnut hyvinvointivaltion reformin tarpeen, jotta toimenpiteet vastaisivat paremmin nykyaikaista yhteiskuntaa. Toinen merkittävä sosiologi Gøsta Esping-Andersen korostaa reformin tärkeyttä vuonna verratessaan eri hyvinvointivaltiomalleja keskenään. Jorma Sipilä (2008) mainitsee, että Esping-Andersenin mukaan tai pohjoismaainen hyvinvointivaltiomalli toimi esimerkiksi eurooppalaista mallia paremmin, sillä pohjoismaisessa, mallissa sosiaalihuollon palvelut nostetaan etusijalle verrattuna tulonsiirtoihin.

Sipilän (2008) huomio siitä, että sosiaalisen investoinnin valtion teoriaa on sovellettu useassa maassa esimerkiksi Suomessa viittaa hyvinvointivaltion selkeään muutokseen. Michael Sherraden (2003) mainitsee, että sosiaaliturvan ja talouskasvun keskinäinen ristiriita voidaan kyseenalaistaa. Hyvinvointivaltiota tarkasteltaessa voidaan olettaa, että sosiaaliturvaan panostaminen johtaa sosiaalisen kehityksen lisäksi myös talouskasvuun. Tämä on verrattavissa Tuomiojan (2002) esittelemään perusteluun sille, että Pekka Kuusen mukaan hyvinvointivaltion rakentaminen on edellytys talouskasvulle.

3.3 TYÖLLISTÄMINEN SOSIAALIHUOLLOLISESTA NÄKÖKULMASTA

Ennen huhtikuuta 2015 Suomen sosiaalihuollon perustana oli sosiaalihuoltolaki, joka oli tullut voimaan 1982. Vuoden 1982 laissa kunnan sosiaalihuollon tehtäviksi oli määritelty sosiaalipalvelujen järjestämisestä asukkailleen; toimeentulotuen antamisesta kunnassa oleskelevalle henkilölle; sosiaaliavustusten suorittamisesta asukkailleen; ohjauksen ja neuvonnan järjestämisestä sosiaalihuollon ja muun sosiaaliturvan etuuksista ja niiden hyväksikäyttämisestä; sosiaalihuoltoa ja muuta sosiaaliturvaa koskevan tiedotustoiminnan järjestämisestä; sosiaalihuoltoa ja muuta sosiaaliturvaa koskevan koulutus-, tutkimus-, kokeilu- ja kehittämistoiminnan järjestämisestä; sekä sosiaalisen luoton myöntämisestä asukkailleen. Sosiaalityö määriteltiin laissa (Finlex 1982) sosiaalipalveluksi ja sillä tarkoitettiin sosiaalihuoltolain 18§ mukaan sosiaalihuollon ammatillisen henkilön suorittamaa ohjausta, neuvontaa ja sosiaalisten ongelmien selvittämistä sekä muita tukitoimia, jotka ylläpitävät ja edistävät yksilöiden ja perheen turvallisuutta ja suoriutumista sekä yhteisöjen toimivuutta.

1990-luvulla syntyi lukuisia työhallinnon, sosiaalitoimen ja järjestöjen yhteisiä projekteja, jotka kehittivät uusia työllistymispolkuja ja paransivat pitkäaikaisesti työelämästä poissa olleiden henkilöiden työhön sijoittumisen edellytyksiä (Lehto, Kananoja, Kokko & Taipale 2001, 148). Suomalaisen sosiaalihuollon palvelujärjestelmässä kuntouttava työtoiminta on ollut vuodesta 2001, jolloin säädettiin sosiaalihuollon erityislaki, Laki kuntouttavasta työtoiminnasta. Kuntouttavan työtoiminnan lähtökohdat olivat 1990-luvun korkean työttömyyden jälkeensä jättämässä pitkäaikaistyöttömyydessä (Lehto ym. 2001, 148). Lain tavoitteena on ollut ehkäistä työttömyyden aiheuttamia kielteisiä vaikutuksia henkilön toimintakykyyn, vahvistaa asiakkaan elämän- ja arjenhallintaa sekä työ- ja toimintakykyä sekä ehkäistä syrjäytymistä tarjoamalla mahdollisuutta työtoimintaan ja muihin palveluihin. (STM 2001). Kuntouttavan työtoiminnan järjestäminen perustuu aktivointisuunnitelmaan, jonka työ- ja elinkeinotoimiston ja kunnan sosiaalihuollon viranomaiset laativat asiakkaan kanssa. Lain (STM 2001) mukaan toimintaan osallistuvalla asiakkaalla suunnitellaan palvelukokonaisuus, joka kirjataan aktivointisuunnitelmaan. Suunnittelussa

otetaan huomioon asiakkaan henkilökohtainen tilanne, joka määrittelee sen, mitä palveluita asiakkaalle palvelukokonaisuudessa tarjotaan.

Sosiaalihuoltolaki toi uutena palvelumuotona sosiaalisen kuntoutuksen, jonka tavoitteena on sosiaalisen toimintakyvyn vahvistaminen, syrjäytymisen torjuminen sekä osallisuuden edistäminen. (STM 2016, 36) Sosiaalinen kuntoutus on Sosiaali- ja terveysministeriön (2016, 36) mukaan osa kuntoutusjärjestelmää, jossa muun muassa lääkinnällisen, ammatillisen ja kasvatuksellisen kuntoutuksen kanssa voidaan tehdä asiakkaan työllistymistä edistävää yhteistyötä. Moniammatillisen työn kautta arvioidaan ja edistetään asiakkaan työllistymisen edellytyksiä.

Sosiaalisen kuntoutuksen tavoitteista elämänhallinta on olennainen. Sosiaali- ja terveysministeriö (2016, 29) kertoo elämänhallinnan esimerkkinä päihteiden käytön. Päihteiden ongelmakäyttö vaikeuttaa yksilön kykyä hallita elämänsä eri elementtejä, esimerkiksi ihmissuhteita, työkykyä tai taloudenhallintaa. Toimintakyvyn yleinen paraneminen ja ongelmakäytöstä irrottautuminen vaatii juuri kyseisten elementtien hallinnan opettelua.

Voimaantumisen ja elämänhallinnan paraneminen nähdään elämänlaatua parantavina toimenpiteinä varsinkin sosiaalityössä, mutta elämänlaadun käsitettä ei voi rajata vain sosiaalityön kenttään (Landhäußer & Ziegler 2005), vaan elämänlaadun tutkimus voidaan katsoa osaksi myös muita yhteiskuntatieteitä. Samalla useat poliittiset toimijat ovat ottaneet käyttöön elämänlaadun käsitteen. Sandra Landhäußerin ja Holger Zieglerin (2005) mukaan Pohjoismaisessa käsitteessä elämänlaatu ei nähdä ainoastaan yksilön taloudellisena olosuhteena, vaan siihen yhdistetään myös muita sosiaalisia, kulttuurillisia, sukupuolittuneita ja palvelujärjestelmäkeskeisiä tekijöitä.

Sosiaalisen kuntoutuksen käsite ulottuu 1960-luvulle, jolloin kuntoutuksen käsitteet jaettiin sosiaalisen ja lääkinnällisen kuntoutuksen käsitteisiin (Haimi & Kahilainen 2012, 42). Ennen 2015 sosiaalihuoltolakia sosiaalista kuntoututusta ei kuitenkaan ole kirjattu

lakisääteiseksi tehtäväksi ja siten sosiaalisen kuntoutuksen asema on jäänyt epäselväksi osana palvelujärjestelmää. (Karjalainen & Rajavaara 2012, 3) Kiinnostus sosiaalista kuntoutusta ja sen kehittämistä kohtaan koki Tea Haimin ja Jaana Kahilaisen (2012, 45) mukaan Suomessa huippunsa 1970 - ja 1980- luvuilla, mutta sen merkitys väheni 1980-luvun loppupuolella. 2000-luvun alussa sosiaalisen kuntoutuksen käsite miellettiin paikoitellen kaiken kuntoutuksen kattavaksi käsitteeksi.

Vuonna 1982 Rehabilitation International Finnish National Committeen neuvottelukokouksien tuloksena muodostui kuva sosiaalisesta kuntoutuksesta, jossa sosiaalinen kuntoutus määritettiin ympäristösidonnaiseksi prosessiksi, jossa keskitytään sosiaaliseen toimintakykyyn. Kyseisessä määritelmässä tosin keskitytään vammaisen toimintakykyyn (Haimi & Kahilainen 2012, 43). Sittenmin (STM 2016, 36) sosiaalisen kuntoutuksen kohderyhmä on laajentunut ja sosiaalisen kuntoutuksen tavoite käsittää uudemmassa lainsäädännössä ja käsitteistössä myös syrjäytymisen ehkäisyn ja osallisuuden lisäämisen.

Työllisyyden kuntakokeilun seurantaraportin (Arnkil, Spangar, Jokinen, Tuusa & Pitkänen 2015) mukaan vuoden 2015 sosiaalihuoltolain sisältö ja henki näkyy kuntakokeilussa. Seurantaraportissa mainitaan myös vuoden 2015 alussa voimaan tullut laki työllistymistä tukevasta monialaisesta yhteispalvelusta (Arnkil, Spangar, Jokinen, Tuusa & Pitkänen 2015, 56). Yhteispalvelu sekä perustoimeentulon siirtäminen pois kunnan vastuutehtävistä vapauttaa kuntien käyttöön enemmän resursseja kohdistaa sosiaalihuoltolain mukaiseen asiakastyöhön. Seurantaraportin mukaisesti työllisyyden kuntakokeiluissa on kehitetty uusia toimintatapoja erityisesti palveluohjaukseen sekä työelämävalmennukseen ja kunnissa on samalla myös kehitetty sosiaalihuoltolain mukaisen sosiaalisen kuntoutuksen toimintamalleja. (Arnkil, Spangar, Jokinen, Tuusa & Pitkänen 2015, 56 - 57)

Sosiaalisen kuntoutuksen ohella myös kuntouttava työtoiminta mainitaan kunnan palveluna sosiaalihuoltolaissa. Tämän lisäksi Laissa kuntouttavasta työtoiminnasta

säädetään kuntouttavan työtoiminnan toteutuksen tarkemmat edellytykset, sosiaalihuoltolaissa säädetään kuntouttavaan työtoimintaan kuuluvan aktivointisuunnitelman tekeminen osaksi kunnalta edellytettävää palvelutarjontaa (STM 2016, 87).

3.4 SOSIAALINEN TYÖLLISTÄMINEN SUOMESSA 2010-LUVULLA: CASE KUNTAKOKEILU

Työllisyyden kuntakokeilu (Kuntaliitto 2016) käynnistettiin Jyrki Kataisen hallituksen toimesta vuonna 2012, jolloin Työ- ja elinkeinoministeriö määräsi, että pitkäaikaistyöttömyyden vähentämiseksi käynnistetään hallituskauden loppuun kestävä määräaikainen kokeilu, jossa vähintään 12 kuukautta työttömänä olleen työllisyyden hoidon päävastuu siirretään yhteisvastuullisesti kunnalle tai kunnille.

Turun tapauksessa Työ- ja elinkeinoministeriö hyväksyi kaupungin mukaan kyseiseen valtakunnalliseen hankkeeseen, jossa oli tavoitteena työttömyyden vähentäminen ja pitkäaikaistyöttömien aseman tukeminen (Heiniola 2016, 4). Kataisen hallitusohjelmassa on perusteeksi kuntakokeilun toteuttamiselle mainittu (Kuntaliitto 2016, 4) pitkäaikaistyöttömyyden vähentämisen ohjelma, joka toteutetaan hallituskauden kestävä kokeilu. Kokeilussa viimeistään 12 kuukauden työttömyysjakson jälkeen työttömän työnhakijan työllisyyden hoidon päävastuu siirretään yhteisvastuullisesti kunnalle tai kunnille

Työllisyyden kuntakokeilun virallisena tavoitteena on aloitusvaiheesta asti ollut pitkäaikaistyöttömyyden vähentäminen. Nimensä mukaisesti kuntakokeilussa tavoitteena on ollut löytää uusia toimintatapoja työllisyyden ja erityisesti pitkäaikaistyöttömyyden käsittelyyn. Kuntakokeilussa erityisenä kohderyhmänä ovat (Arnkil, Spangar, Jokinen, Tuusa & Pitkänen 2015, 4) pitkäaikaistyöttömät, jotka tarvitsevat työllistämispalvelujen ohella kuntien tuottamia sosiaali- ja terveyspalveluja voidakseen sijoittua työmarkkinoille.

3.5 KUNTAKOKEILU TURUSSA

Turun kuntakokeilun tavoitteeksi on määritelty (Heiniola 2016, 9) kuntakokeilun aloitusvaiheessa vuonna 2012 seuraavat: uudenlaisen, monistettavissa ja siirrettävissä olevan ja asiakaslähtöisen toimintamallin kehittäminen, tarjolla olevien peruspalveluiden hyödyntäminen, pitkäkestoisten, toimirajat ylittävien asiakasprosessien kehittäminen peruspalveluita tukemaan, ja uusien, innovatiivisten ja asiakaslähtöisen palveluiden ja toimintamallien luominen, sekä työvoiman palvelukeskuksen toiminnan edelleen kehittäminen kuntakokeilun yhteydessä ja saatujen kokemusten pohjalta (Heiniola 2016, 9).

Kuntakokeilu toteutettiin Turussa ajalla 1.9.2012 – 31.12.2015. Käytännössä Turun kuntakokeilun tavoitteena oli luoda aluksi Turun Varissuolla uudenlaisia toimintatapoja. Turun kuntakokeilun kohderyhmäksi määriteltiin sen alkaessa 2012 Varissuon pitkäaikaistyöttömät, jotka olivat syrjäytymisvaarassa. Tavoitteena oli luoda kuntakokeilun asiakkaille henkilökohtainen palvelukokonaisuus ja samalla tarjota työllistymiselle tai työllistymisen edellytysten vahvistamiselle paremmat olot. Kyseinen tavoite nimettiin Turussa Varissuo-takuuksi. Toimintamalli oli tavoitteena kopioida myöhemmin toteuttavaksi muualla Turun alueella (Heiniola 2016, 4 - 5). Varissuolla oli kuntakokeilun alkaessa Turulle verrattain korkea työttömyysaste 20-30 %. Tämän lisäksi Varissuolla asuvista jollain tapaa työvoiman ulkopuolella, mukaan lukien alle 15-vuotiaat, eläkeläiset, opiskelijat, oli yli puolet. Varissuolla asuu myös muuta kuin suomea tai ruotsia äidinkielenään puhuvia eniten Turun alueista. Nämä seikat loivat oman erityispiirteensä Varissuolle vaikeasti työllistettävien alueena (Heiniola 2016, 5). Tavoitteena oli laajentamista suunnitellessa huomioida myös muut työllisyyden kannalta haasteelliset alueet Turussa, esimerkkinä Pansio-Pernon alue (Heiniola 2016, 5). Kuntakokeilu toimi koko toimikautensa ajan Turun kaupungin Hyvinvointitoimialan alaisuudessa vaihtaen kerran toimialan sisällä vastuuorganisaatiota (Heiniola 2016, 5).

Kuntakokeilun kohderyhmänä toimi Turun postialueiden 20610 alueella asuvat 500 päivää työttömyysetuuksia saaneet ja vähintään 12 kuukautta yhtäjaksoisesti työttömänä olleet asiakkaat. Kokeilu laajennettiin myöhemmin myös Nummen alueelle postipiiriin 20540. Hankkeella oli asiakkaita vuosien 2013 ja 2015 välillä yhteensä 818 henkilöä, mutta uusiksi asiakkaiksi hankkeessa laskettiin myös henkilöt, joiden asiakkuus kuntakokeilussa päättyi ja alkoi uudelleen kuntakokeilun toimimisen aikana (Heiniola 2016, 14). Kohderyhmän asiakkaista merkittävä osa tarvitsi ensisijaisesti jotain muuta kuin työvoimapalveluja ja merkittävänä ongelmina asiakkaiden keskuudessa esiintyi päihde- ja mielenterveysongelmia ja rajoittunutta työkykyä. (Heiniola 2016, 18).

4 TUTKIMUKSEN SUORITTAMINEN

Tässä luvussa käsittelen tutkimuksen suorittamista. Olen tehnyt tutkimuksen pääasiassa vuosien 2012 ja 2017 välillä.

Tutkin kuntakokeilussa työskennelleiden työntekijöiden näkemyksiä kuntakokeilun työllistämistoimenpiteiden tavoitteista ja sisällöistä. Tutkimukseni tavoitteena on siis selvittää työntekijöiden mielipiteitä teoriaosuudessa määritellystä hyvinvointivaltion muutoksesta ja työvoimapolitiikan ilmenemistä Turun kuntakokeilussa.

Tutkimuskysymykset ovat:

- 1. Onko Turun työllistämisen kuntakokeilussa toteutettavien toimenpiteiden tavoitteena pääasiassa yksilön hyvinvointi tai taloudellinen etu vai näiden yhdistelmä?*
- 2. Miten kuntakokeilun työntekijät näkevät kokeilun roolin yhteiskunnallisena ja yhteisöllisenä toimintana?*

Kysymysten muodostamiseen vaikutti motivaationi tutkia suomalaisen hyvinvointivaltion muutosta ja etenkin sosiaalipolitiikan, työvoimapolitiikan ja talouspolitiikan sekoittumista. Motivaationi tutkia kyseisiä ilmiöitä muodostui työ- ja harjoittelukokemuksistani Turun Hyvinvointitoimialalla. Aiemmassa kokemuksessani työtehtävissä ja opinnoissani olen käsitellyt monesta näkökulmasta suomalaista hyvinvointivaltiota ja sosiaalipolitiikkaa ja näiden molempien tehtävää. Tällöin pohdin, onko sosiaalipolitiikan tavoitteena torjua köyhyyttä vai mahdollistaa hyvinvointia ja mistä syystä. Onko työvoimapolitiikan tavoitteena vain saada ihmisiä työllistymään ja pois tulonsiirtojärjestelmien tarpeesta vai oliko palvelujen tavoitteena tuottaa työllistymisen kautta osallisuutta ja hyvinvointia Turussa asuville?

4.2 TUTKIMUSMENETELMÄ JA TUTKIMUSAINEISTON HANKINTA

Tutkimus suoritettiin laadullisena haastattelututkimuksena. Valikoin menetelmäksi tutkimuskysymysten muodostuessa haastattelututkimuksen, koska katsoin sen parhaiten vastaavan tutkimuskysymyksiini ja omaan tiedonkeruun tavoitteeseeni. Haastattelut suoritettiin kuntakokeilun toimitiloissa Turussa.

Laadullisen haastattelututkimuksen tarkoituksena on ymmärtää tutkimuskohdetta (Hirsjärvi, Remes, Sajavaara, 1997, 170). Täten koin oman tutkimusmotivaationi ja tutkimuskysymysteni kannalta juuri kvalitatiivisen haastattelututkimuksen vastaavan parhaiten suorittaa tutkimukseni. Laadullisen tutkimuksen kautta pääsee juuri tutkimaan kuntakokeilua ja sen tarjoamia palveluita ilmiönä sen sijaan, että etsisi jo tutkituista ilmiöistä testattavia merkityksiä.

Haastateltavien valinnassa kriteeriksi valitsin eliitti- eli asiantuntijaotannan. Eliittiotanta on harkinnanvarainen haastatteluaineistonkeruun menetelmä, jossa haastateltaviksi valikoituvat henkilöt, joilta tutkimuksen tekijä katsoo parhaiten saatavan tietoa tutkittavasta ilmiöstä (Saaranen-Kauppinen & Puusniekka , 2006). Kuntakokeilun työntekijöillä on tutkimusnäkökulmasta paras näkökulma kuntakokeilun toteutumisesta osana hyvinvointivaltion uutta muotoa ja työvoimapolitiikan asemaa hyvinvointivaltiossa. Eliitin edustajina heidän oletetaan myös tuntevan läpikotaisin edustamansa organisaation (Soininen 1996, 113). Turun kuntakokeilun asiantuntijoiksi valitsin kuntakokeilussa työskentelevät työllistämistoimenpiteiden ammattilaiset.

Eliittiotanta (Saaranen-Kauppinen & Puusniekka, 2006) on aineiston keräämisen tapa, johon en tutustunut aiemmin aineiston keräämistä tai koko tutkimuksen suunnittelua tehdessäni. Perehdyin menetelmään muiden tutkimusten kautta

Tavoitteena kvalitatiivisessa tutkimuksessa on ymmärtää tutkittavan kohteen, eli tässä tapauksessa Turun kuntakokeilun henkilökunnan näkemysten, merkitystä. Tämä tulee etukäteen määrittää tutkimuskentän valitsemisella (Hirsjärvi, Remes, Sajavaara, 1997, 170 - 171). Olin valinnut tutkimuskentäksi Turun kuntakokeilun, joten tässä tilanteessa eliittiotannan käyttäminen rajaamaan haastattelun otanta koskemaan vain kuntakokeilun työntekijöitä oli tutkimuksen tekemisen näkökulmasta perusteltua.

Olin ennen haastattelujen varaamista tehnyt taustatyötä kuntakokeilusta perehtymällä siihen kesällä 2012 sekä tapaamalla kuntakokeilun toiminnanjohtajaa loppuvuodesta samana vuonna. Kyseisellä tapaamisella keskustelimme Turun kuntakokeilun aloittamisesta, Varissuon työllisyystilanteesta ja siellä asuvien työttömien profiilista. Esittelin mahdollisia ideoitani kuntakokeilun tutkimisen suhteen ja sain myös alustavan hyväksynnän tutkimuksen teolle tahtomallani tapaa. Perehdyin kuntakokeiluun ja sen suunnitteluun pääasiassa keskustelemalla silloisen Turun hyvinvointitoimialan palvelutuotantojohtaja Petri Virtasen kanssa sekä osallistumalla kuntakokeilun ohjausryhmän kokouksiin kahdesti. Kyseisissä keskusteluissa sekä ohjausryhmässä huomasin tarpeen tarkastella työntekijöiden näkemyksiä kuntakokeilua kohtaan. Ohjausryhmä kuntakokeilulle asetettiin jo ennen kuntakokeilun aloittamista ja sen kokouksessa käsiteltiin toiminnan laajuutta, toimintamuotoja sekä paikkaa, jossa kuntakokeilun pääasiallinen toiminta tapahtuisi.

Kuntakokeilun toimintatilojen paikaksi valikoitui Turussa Varissuon kaupunginosassa sijaitseva toimistotila, jonka yhteydessä toimi myös Kelan palvelupiste. Kelan palvelupisteen läheisyys nähtiin projektin sisältöjä ja tavoitteita tukevaksi seikaksi.

Yhden luukun periaate, toisin sanoen sosiaali- ja muiden pitkäaikaistyöttömille suunnattujen palveluiden läheisyys ja yhteistyö, oli toistunut kuntakokeilun ohjausryhmän ja hyvinvointitoimialan henkilöstön kanssa käymissäni keskusteluissa. Keskusteluissa sekä toimipaikan valinnassa toistui tarve löytää pitkäaikaistyöttömille mahdollisimman helposti saavutettava paikka, jossa olisi mahdollista hoitaa

mahdollisimman monia asioita. Taustatyö hyvinvointitoimialan henkilöstön, kuntakokeilun ohjausryhmän sekä kuntakokeilun johtajan kanssa johti minut tunnistamaan tarpeen tutkia kuntakokeilun työntekijöiden näkemyksiä.

Olin projektin johtoon yhteydessä projektin aloittaessa loppuvuodesta 2012. Tuolloin sovimme projektipäällikön kanssa suullisesti ja sähköpostitse, että saan luvan tutkimuksen teolle. Tarkemmin sovimme helmikuussa 2013 sekä toukokuussa 2013 haastattelujen teosta. Tämän jälkeen olin toukokuussa 2013 sähköpostitse yhteydessä projektin muuhun henkilökuntaan koskien haastattelujen toteutusta. En kokenut tarpeelliseksi pyytää erillistä kirjallista tutkimuslupaa tai haastatteluosuudesta projektin henkilöstöltä, sillä olin sähköpostitse sopinut jokaisen haastateltavan kanssa haastattelun ajankohdan. Olin myös esitellyt etukäteen projektipäällikölle haastattelussa käyttämäni haastattelulomakkeen ja tutkimussuunnitelman, jonka hän oli puolestaan esitellyt projektin ohjausryhmän kokouksessa helmikuussa 2013.

Sovin haastattelujen ajankohdat ensimmäisellä haastattelukerralla sähköpostitse kuntakokeilun henkilökunnan kanssa toukokuussa 2013. Haastattelujen ajankohtien sopiminen tapahtui vaivattomasti: jokaisen tuolla hetkellä kuntakokeilussa työssä olleen henkilökunnan jäsenen kanssa sain sovittua haastattelut samalle päivälle, 3.6.2013.

Seuraavalla haastattelukerralla suoritin kuntakokeilussa korkeakouluharjoittelussa olleen sosiologian pääaineopiskelijan haastattelun marraskuussa 2013. Sain kuntakokeilun projektipäälliköltä tiedon harjoittelijasta lokakuussa 2013 sähköpostitse. Tämän jälkeen suoritin haastattelupyynnön puhelimitse harjoittelijalle suoraan ja sovimme haastattelukerran. Katsoin samalla eliittiotantaa vastaavasti korkeakouluharjoittelijan olevan informanttina tarpeeksi hyvä aineistonkeruuta varten.

Kuntakokeilussa vaihtui projektipäällikkö tammikuussa 2014, mutta itse en valitettavasti saanut tästä tietoa etukäteen vaihtuvalta projektipäälliköltä tai muulta henkilökunnalta.

Sain tammikuussa 2014 kuitenkin projektin henkilökunnan jäseneltä uuden projektipäällikön yhteystiedot ja olin häneen yhteydessä sähköpostitse helmikuussa 2014. Projektissa oli myös hänen ohella vaihtunut yksi työntekijä, joten aiheellista oli haastatella sekä uusi projektipäällikkö että uusi henkilökunnan jäsen. Uuden haastattelukerran varaaminen kyseisten henkilöiden kanssa lykkääntyi syyskuulle 2014, jolloin kävin haastattelemassa kyseiset kaksi uutta työntekijää 16.9.2014. Tuon haastattelukerran varasin sähköpostitse.

Harkitsin tutkimusta suunnitellessani haastattelevani työntekijöiden lisäksi myös kahta muuta kuntakokeiluun osallistuvaa osapuolta, mutta koin tämän lopulta tutkimustehtäväni kannalta epäolennaiseksi. Ensinnäkin harkitsin kuntakokeiluun mahdollisesti osallistuvien yritysten ja asiakkaiden ottamista mukaan haastateltavaksi. Koskien yritysten ja asiakkaiden lisäämistä aineistoon haastateltaviksi osapuoliksi päätin, ettei kummankaan osallistuminen haastatteluaineiston keräämiseen toisi informatiivista lisäarvoa aineistoon tai sen analyysiin.

Aineiston kerääminen suoritettiin kesällä ja syksyllä 2013 sekä kesällä 2014. Aineisto kerättiin haastattelututkimuksena käyttäen ääninauhuria sekä valmista kyselylomaketta. Haastattelut suoritettiin kuntakokeilun toimitiloissa Turun Varissuon kaupunginosassa ja nauhoitin haastattelut. Haastatteluja varten lainasin sosiaalipolitiikan oppiaineen nauhuria, mikä mahdollisti aineiston luotettavan keräämisen ja nopean siirtämisen tallennuslaitteelta toiselle. Aineiston keräämistä varten varasin erikseen tapaamisen kuntakokeilun johtajien kautta sähköpostitse.

Aineiston keräämisessä olin ollut yhteydessä kuntakokeilun johtoon sekä Turun kaupungin hyvinvointitoimialan palvelutuotantojohtajaan, jolloin aineistonkeruutapaamiset olivat helposti sovittavissa. Haastattelut suoritettiin kuntakokeilun työntekijöiden työpäivän aikana ja haastattelupäiviä varten olin tehnyt selvittänyt erikseen työntekijöiden valmiuden osallistua haastatteluun sähköpostitse. Itse tilaisuudessa oli varattu työntekijää kohden tunti haastattelua kohden, mutta useimmat

haastatteluista eivät vaatineet niinkään pitkää aikaa. Haastattelua varten työntekijöille oli etukäteen tiedotettu aineistonkeruun tarkoitus, lyhyesti omat taustatietoni tutkimuksen tekijänä sekä aineistonkeruun menetelmä.

4.3. HAASTATELTAVIEN KUVAUS

Tämän tutkimuksen aineistoksi haastattelin kahdeksaa Turun kuntakokeilussa töissä ollutta työntekijää. Haastatteluihin osallistuneista kahdeksasta työntekijästä kolme oli miehiä ja viisi naisia. Kaikilla oli korkeakoulutausta.

Edellä mainitusti haastatelluilla työntekijöillä sekä kuntakokeilun korkeakouluharjoittelijalla oli monipuolinen tausta koulutuksen suhteen. Haastatteluja sovittaessa työntekijöiden koulutus- tai työtausta ei ollut tiedossa, joten tuolloin aineiston keräämisessä olin valmistautunut tarvittaessa laajentamaan otantaa. Haastatteluja kerätessäni huomasin tämän kuitenkin olevan tarpeetonta, sillä huomioon ottaen työntekijöiden koulutustaustan sekä työhistorian katsoin haastateltavien olevan edelleen paras lähde tutkimuskysymyksiin vastaamiselle.

Haastateltujen koulutustausta oli pääasiassa AMK-tason koulutuksesta. Kahdeksasta haastatellusta kuudella oli opistotason tai ammattikorkeakoulutason koulutus viimeisimpänä koulutuksenaan, kun taas kahdella oli yliopistotason koulutus. Yliopistotason koulutetuista toisella oli pääaineenaan ollut maantiede ja toisella, korkeakouluharjoittelijalla, oli pääaineenaan sosiologia ja hän oli myös haastattelun ajankohdan aikaan viimeistelemässä maisterin tutkintoaan sosiologiasta Turun yliopistolle. Haastateltavien koulutustasoa merkittävämmäksi tekijäksi haastattelujen aikana muodostui heidän kokemuksensa työ- ja elinkeinoalan tehtävissä.

Koulutustausta tai muut tekijät, kuten työkokemus, olivat eliittiotantaa tukevia elementtejä haastateltavissa, mikä tuki juuri eliittiotannan valitsemista haastatteluaineiston keruun perusteeksi. Analyysiluvussa käsittelen kattavammin, miksi keräämäni aineisto vastasi tutkimuskysymyksiini tarpeeksi hyvin, eikä tarvetta otannan laajentamiselle tai lisähaastatteluille ollut.

Jokaisen haastattelun alussa kysyin kuntakokeilun työntekijöiltä taustatietoja. Taustatietojen kysymisen motivaationa oli selvittää haastateltavien itsensä taustoja sekä tarjota tutkimuskysymyksille konteksti. Kun työntekijän tausta muun muassa koulutuksen tai aikaisemman työkokemuksen suhteen on tiedossa, tarjoaa se viitekehysesä työntekijän mielipiteelle koskien työllistämispolitiikkaa. Taustatietoja kysymällä halusin selvittää millä tavalla kuntakokeilun työntekijät ovat valikoituneet kyseiseen projektiin töihin sekä selvittää, millä taustalla kyseisiin töihin hakeudutaan ja päästään.

Taustatietoja kysyin kysymyksillä haastateltavien koulutustaustan, työkokemuksesta sekä sosiaali- ja terveysalalla että itse kuntakokeilussa. Selvitin myös haastateltavien motivaatiota Turun kuntakokeiluun töihin lähdölle. Koulutustaustassa kysyin sekä koulutusalan että koulutustason, joka haastateltavalla oli.

Haastateltavien koulutustausta vaihteli jossain määrin, mutta jokaisella oli nykyaikaisen koulutusjärjestelmän mukainen korkeakoulututkinto tai siihen verrattavissa oleva tutkinto. Tutkintojen määrä jakautui seuraavasti: kahdella haastateltavista oli työterveyshoitajan opistoasteentutkinto. Yhdellä haastateltavalla oli terveydenhoitoalan ammattikorkeakoulututkinto ja kahdella haastateltavista oli sosionomi AMK-tutkinto, eli sosiaalialan korkeakoulututkinto. Kahdella haastateltavalla oli kaupallisen alan tutkinto, joista toisella oli liiketalouden ammattikorkeakoulututkinto erikoistuen juridiikkaan ja toisella haastateltavalla oli opistoasteen kaupallinen tutkinto.

Haastateltavien työtausta vaihtelu lähinnä keston takia, mutta merkittävänä huomiona selvisi haastatteluissa, että, korkeakouluharjoittelijaa lukuun ottamatta, kuntakokeilun työntekijöillä oli mittavasti taustaa työllistämisestä ja työttömien kanssa työskentelystä. Haastateltavien työntekijöiden kuntakokeilua edeltävä kokemus työvoimapalveluissa työskentelystä vaihteli.

Haastateltavien työkokemus sosiaali- ja terveysalalta, sekä tarkalleen työllistämistoimenpiteiden parissa oli tärkeä selvitettävä tutkielmalle. Pysin selvittämään haastatteluissa paitsi itse haastateltavien taustat, myös mahdolliset aiemmat kokemukset Turun kaupungin työllistämispalveluissa. Kuntakokeilun luonteen kannalta halusin tietää juuri turkulaisten työllistämispalveluiden asiantuntijoiden taustan.

Haastateltavista pisimpään olennaisissa työtehtävissä oli työskennellyt työntekijä, joka kertoi olleensa sosiaali- ja terveysalalla vuodesta 1988, eli haastattelun aikaan noin 25 vuotta. Tämän ohella monella työntekijällä oli kokemus tarkalleen pitkäaikaistyöttömien kanssa työskentelystä. Korkeakouluharjoittelijaa lukuunottamatta kaikilla oli jonkinlaista kokemusta työllistämispalveluissa tai pitkäaikaistyöttömien kanssa työskentelystä joko Työ- ja elinkeinotoimistossa tai Turun kaupungilla. Kaksi haastatelluista työntekijöistä oli myös ollut töissä aiemmin Turun työllisyyspalvelukeskuksessa TYPissä.

Haastattelun alussa kysyin haastateltavilta kauanko he ovat olleet töissä sosiaali- ja terveysalalla. Tämän kysymyksen kohdalla yksikään haastateltavista ei ollut sitä mieltä, että työllistämistoimenpiteissä työskentely ei sopisi sosiaali- ja terveysalan määritelmään. Toisin sanoen tässä vaiheessa jo sain tutkimuksellista sisältöä, sillä yksi tutkimuskysymyksistä “Onko työvoimapolitiikka talous- vai sosiaalipolitiikka?” saa tässä tapauksessa vastauksen haastateltavilta. Haastatteluissa luonnollisesti tuli esille merkittävästi työllistämistoimenpiteitä koskevia mielipiteitä. Sain kuitenkin haastateltavien taustatietoja selvitetessä osittaisen vastauksen yhteen tutkimuskysymykseen. Useamman työntekijän kohdalla juuri jaottelu työllistämisen sosiaalisen ja taloudellisen aspektin suhteen näkyi tunnustamalla molemmat aspektien

vaikutus työllistymistä kohtaan, mutta useammalla näkökulma kallistui selkeästi sosiaalisemman aspektin puoleen.

4.4. HAASTATTELUKÄYTTÖT JA AINEISTON ANALYYSIMENETELMÄT

Mielestäni alkuperäinen, kesäkuussa 2013, kerätty aineisto vaikutti ensin laajuudeltaan liian suppealta. Haastateltavien määrä (5) tuntui olevan pieni ja vastaukset tuntuivat samankaltaisilta. Tämä osoittautui kuitenkin tarpeettomaksi huoleksi, sillä teemojen samankaltaisuus lähinnä lisäsi aineiston koherenssia; samankaltaisten vastausten sisältöjen ja teemojen avulla tulisin saamaan paremmin vastauksen tutkimuskysymykseeni.

Haastatteluaineistoa analysoidessani kävin läpi kaikki vastaukset useaan otteeseen, sillä haastatteluaineistossa oli mittavasti vastauksia erinäisiin sosiaalipolitiikkaa, työllisyyspolitiikkaa ja talouspolitiikkaa koskeviin kysymyksiin.

Haastattelujen litteroinnin olen suorittanut pitkällä aikavälillä aloittaen välittömästi ensimmäisten haastattelujen suorittamisesta kesäkuussa 2013 jatkuen viimeisten haastattelujen toteuttamiseen. Litteroitua tekstiä kertyi yhteensä lähes 20 sivua. Sivumäärään vaikutti haastattelujen keston lisäksi kysymys-vastaus-asettelu litteroinnissa. Litterointi (Hirsjärvi ym. 2010, 224) olisi hyvä tehdä mahdollisimman pian haastattelujen jälkeen, jotta tutkimuksen tekijälle muodostuisi kattava kuva koko aineiston sisällöistä.

5 TUTKIMUSTULOKSET

Analyysia tehdessäni muodostin keskeisistä teemoista ja käsitteistä nelikentän. Kyseisessä nelikentässä aineistossa toistuvat käsitteet koin olennaisimmiksi tuloksiksi. Tuomi & Hirsijärvi (2004, 94) mainitsevat tutkimuksen tekemisen kannalta olennaisia tavoitteita, kuten päättäminen, mikä tutkimuksessa on kiinnostavaa ja aineiston erittelemineen tämän perusteella. Aineistossa on nähtävissä usein paljon kiinnostavia teemoja analyysiin, mutta tutkimuksen rajaamisen kannalta ei ole olennaista sisällyttää näitä kaikkia analyysiin.

Oheiseen käsitteistöön olen koonnut teorian perusteella olennaisimpia teemoja, joita aineistosta oli nähtävissä, jotka vastaavat tutkimuskysymykseeni. Kyseiset teemat olen valinnut juuri niiden kiinnostavuuden mukaan sekä sen mukaan, miten hyvin ne vastaavat tutkimuskysymyksiini. Teemoissa ja varsinkin niiden ilmenemisessä vastauksissa on tiettyjä yhteneväisyyksiä.

Keskeisiä teemoja haastatteluissa

	Sosiaalinen ulottuvuus	Taloudellinen ulottuvuus
Yksilö	Työllistyminen Työllistettävyys Voimaantuminen Osallisuus Elämänhallinta Elämänlaatu Syrjäytyminen Yksilön vastuu	Palkkatulot Sosiaalietuusriippuvuus Ansiotason paraneminen Työnhakuvelvoite
Yhteiskunta	Eriarvoisuus Sosiaalinen koheesio Hyvinvoinnin lisääminen Mahdollistaminen Työllistäminen Yhteiskunnan vastuu	Sosiaalietuuksista säästäminen Verotulot Huoltosuhde Kansantalouden parantaminen Taloukasvu Palvelujärjestelmän toimivuus Kansantaloustilanne

Oheiset käsitteet ovat toistuneet teoriassa ja tutkimusaineistossa. Etenkin sosiaalisen investoinnin valtion teorian ja mahdollistavan valtion teorian mukaan yksilökeskeisyys ja aktivointi ovat olleet käsitteiden keskiössä. Muuten nelikentässä olevat teemat ovat tulleet pääasiassa kuntakokeilun tavoitteista ja suunnitelmista. Useat termit ovat hyvin teoriasidonnaisia, joten selitän niiden esiintymisen teoriassa.

Työllistettävyydellä tarkoitetaan yksilön ominaisuuksia, kuten esimerkiksi koulutusta, joita hän voi hyödyntää työpaikan saamisessa. Työllistettävyyden (McQuaid & Lindsay 2004, 214) kohdalla silti kyseisten ominaisuuksien kysyntä vaihtelee merkittävästi, joten työllistettävyys on monen tekijän summa.

Yksilön näkökulmasta voimaantuminen ja osallisuus, sekä yhteisön kannalta yhteisöllinen mahdollistaminen, ovat termejä, jotka esiintyvät tämän tutkielman teorian osalta pääasiassa Gilbertin mahdollistavan valtion (2001) ja Giddensin sosiaalisen investoinnin (2004) teorioissa. Kyseiset termit ovat olennaisia aineiston analyysin kannalta ja aktivointipolitiikan tutkimisen kannalta.

Elämänhallinnan, elämänlaadun ja syrjäytymisen käsitteet toistuvat sosiaalihoitoalalla ja sen soveltamisen tavoitteissa (STM 2016) keskeisinä termeinä, joihin pyritään sosiaalihoitoalalla ja siihen kuuluvalla kuntoutuksella vaikuttamaan.

Työnhakuvelvoite on erityisesti laissa työttömyysturvasta mainittu (Finlex 2002) olennaisena osana työttömyysturvaa. Työttömällä työnhakijalla on velvoite hakeutua työhön ja työvoimatoimenpiteisiin ollakseen oikeutettuja työttömille maksettaviin tulonsiirtoihin.

5.1 KUNTAKOKEILU TYÖLLISYYSPOLIITTISENA TOIMINTANA YKSILÖN KANNALTA

Tässä luvussa esittelen aiemmin tässä tutkimuksessa mainitun nelikentän termien esiintymistä tutkimusaineistossa. Aineistoa käydessäni läpi olen tehnyt taulukkoon merkintöjä yksittäisten termien esiintymisestä joko sellaisenaan tai siten, että termi on tulkittavissa haastateltavan vastauksesta. Haasteena on ollut, että samassa vastauksessa on voinut esiintyä useampi termi käytännössä samanaikaisesti. Aineiston tulkinnassa tämä päällekkäisyys aiheutti joitain haasteita käsitteiden tunnistamisessa.

Esittelen nelikentän mukaisesti jokaisen termin yksitellen riippumatta siitä, kuinka monta kertaa se on esiintynyt aineistossa. Nelikentän järjestys on syntynyt pääasiassa teoriaa ja aineistoa lukiessani, joten sen järjestys on käytännössä sattumanvarainen. Järjestys on kuitenkin teoriaan ja aineistoon sidottu.

5.1.1 Työvoimapolitiikan sosiaaliset vaikutukset yksilöön

Työllistymisen teema näkyi aineistossa vähän; vain kolme haastateltavaa mainitsi sen suoraan vastauksissaan, kukin kerran. Työllistymisellä tässä tapauksessa tarkoitettiin kuntakokeilussa tehtävien toimenpiteiden johtavan pitkäaikaistyöttömän asiakkaan työllistymiseen palkkatyöhön. Vaikka palkkatyöhön työllistyminen on kuntakokeilun tavoitteena, on työntekijöillä realistinen kuva toimenpiteiden mahdollisuuksista suoraan työllistää. Työntekijät keskittyvät enemmän haastatteluissa asiakkaan aseman ja elämäntilanteen yleiseen parantamiseen ja näkevät myös työllistymisen selkeät esteet:

H2 *“Työllisyystilanne on nyt kuitenkin verrattaen aika heikko, mutta mahdollisuuksia silti siihen oman työllistymisen parantamiseen löytyy aina reilusti.”*

H3 *“yksi voima täytyy olla siinä, että vaikutukset ovat pitkäkestoisia, pitempikestoisia*

kuin se mahdollinen työllistyminen, joka tästä tulee.”

Työllistyminen ei siis näy suoraan useimmissa tapauksissa edes tavoitteena, mutta yksilön toimintaedellytyksien ollessa tavoitteena voi välillisvaikutuksena olla työllistyminen.

Työllistettävyyys näkyy aineistossa useaan otteeseen ja jokainen haastateltava ottaa sen tavalla tai toisella esille melko toistuvasti. Työllistettävyyden ulkoiset ja sisäiset tekijät näkyvät aineistossa, mutta pääasiassa haastateltavat korostavat sisäisiä tekijöitä, kuten maahanmuuttajien työllistettävyyttä, koulutustaustaa tai vain sattumaa:

H1 “on heitä, joilla on ihan hyvä koulutus, mutta sen heidän koulutusalaansa töitä ei ole tarjolla.”

H5 “jos on joku hyvä tyyppi ja sattuu kohtaamaan työnantaja sen, joka hakee jotain paikkaa... niin silloin saattaa päästä sinne suoraan.”, “jos on vaikka IT-alalla niin kaikki muuttuu, on jo kuukauden poissa, niin voi olla hirveitä muutoksia työnteossa”

H4 “tietenkin nämä maahanmuuttajat on asia erikseen, ettei välttämättä ole se opiskelumahdollisuus ollut niin hyvä siellä lähtömaassa”

Voimaantuminen käsitteenä näkyy aineistossa monella tapaa: siinä missä esimerkiksi työllistymistä ei nähdä realistisena tavoitteena, onnistumisen tunteen tuottaminen asiakkaalle toistuu haastateltavien vastauksissa. Samoin esimerkiksi palkkatulojen saaminen ei ole asiakkaalle yhtä merkittävää asia, kuin töissä itsensä toteuttaminen ja omanarvontunnon kohoaminen. Voimaantuminen on yhteydessä esimerkiksi osallisuuden käsitteeseen, mutta on selkeämmin subjektiivinen kokemus.

H1 “on kuitenkin mahdollisuus tukea ihmistä ja saada ihminen itse näkemään, missä homma klikkaa.”

H5 “ettei ole vaan se työttömyys ja ettei ole mitään tekemistä, vaan sitten tulee myös se,

että omanarvontunto laskee itsetunto laskee, ei enää usko että voi löytää töitä.”

H3 *“En ihan tarkkaan voimaantumiskäsitettä tunne niin, että voisin sitä mitenkään analysoida, mutta uskoisin, että tästä [ihmisten voimaannuttamisesta] on kyse.”*

Osallisuus käsitteenä on vahvasti yhteydessä voimaantumisen käsitteeseen, mutta siinä missä voimaantuminen on ihmisen omien voimavarojen kasvattamista, on osallisuuden tunne asiakkaan itsensä subjektiivisesti kokemaa. Osallisuus näkyy kuntakokeilun ja työvoimapolitiikan virallisissakin tavoitteissa, mutta haastateltavilta osallisuus tulee hyvin konkreettisina esimerkkeinä heidän asiakkaidensa elämässä.

H1 *“se [osallisuus] ennaltaehkäisee sitten kaiken näköisiä muita ongelmia, kun ihmisellä on se työpaikka ja työympäristö ja työyhteisö.”*

H2 *“jollekin voi myös olla se, että pääsee jollain tapaa osallistumaan yhteiskuntaan.”*

H5 *“Katsoisin, että se yhteiskuntaan kuulumisen vahvistuu ja tulee sidoksia eri paikkoihin”*

Elämänhallinta on osallisuuden tavoin helposti sekoitettavissa voimaantumiseen, mutta elämähallinnassa on kyse vahvasti sosiaalihuollollisista tavoitteista; ihmisen kyky selviytyä arkipäivän tilanteissa ja työmarkkinoilla riippuu hyvin pitkälti hänen kyvystään hallita hänen omia arkisia asioitaan.

H1 *“Mutta esimerkiksi nämä, kenellä on jotain elämänhallinnallisia ongelmia, sen pitää lähteä ensin jostain kuntouttavasta työtoiminnasta tai tällaisista”*

H5 *“tulee enemmän sitä elämänhallintaa, ystäväpiiri laajenee, myös katsontakanta laajenee, voi lähteä muuallekin kuin lähikauppaan. Se elämänhallinta ja sosiaalinen puoli siinä on tärkeintä.”*

H3 *“Tottakai pitää huomioida se, että vaikka me teemme mitä temppuja, niin kaikki ihmiset siinä*

kohderyhmässä eivät saa tilannettaan siihen saakka, että pystyisivät itse toimimaan ja itse hakemaan ja elämänhallintaansa ja työllistymisen kehittymistä”

Elämänlaatu on tässä tapauksessa toinen ilmaisu materiaaliselle, kuten perustarpeiden täyttymiselle, ja henkiselle hyvinvoinnille, kuten koetulle onnellisuudelle. *Elämänlaatu* käsittää siis työllistämispalveluissa ja haastatteluaineistossa asiakkaiden hyvinvoinnin peruselementit. Se eroaa esimerkiksi voimaantumisesta siten, että se on useammin mitattavissa. *Elämänlaatu* taloudellisesta näkökulmasta on käsittelyssä seuraavassa taloudellisen aspektin osiossa myöhemmin tässä tutkielmassa.

H4 *“Tietysti nyt kulutkin saattavat olla työttömällä pienet, mutta elämänlaadustahan siinä on kyse. Mielestäni se on asiakkaan elämänlaadun kohentamista, jos pystytään työllistämään.”*

Syrjäytymisen ehkäisy on mainittu työllistämistoimenpiteiden suunnitelmissa merkittävänä tavoitteena palveluissa, mutta itse haastatteluissa syrjäytymistä ei juuri mainita, vain kaksi työntekijää puhuu puhtaasti syrjäytymiseen verrattavista olosuhteista. Syynä tälle lienee syrjäytymisen olevan negatiivisesti väritynyt terminä ja siten työntekijä haluaa keskittyä positiivisempiin tavoitteisiin. Syrjäytymisellä tässä tapauksessa tarkoitetaan juuri joutumista työmarkkinoiden ulkopuolelle joko oman toiminnan myötä tai itsestä johtumattomista syistä.

H4 *“tietysti näiden pitkäaikaistyöttömien keskuudessa on tätä syrjäytymistä, ettei ole oikein kiinnostustakaan lähteä, vaikka jokin työtilaisuus olikin. Tavallaan tyydytään sellaiseen elämäntilanteeseen, joka vallitsee.”*

H5 *“Tietysti yleensä, kun on ollut pitkäaikaistyötön, niin ei välttämättä ole sitä kapasiteettia katkaista sitä työttömyyttä, että se kynnyks ottaa yhteyttä työnantajiin voi olla erittäin korkea siinä vaiheessa.”*

Yksilön vastuu voidaan nähdä joko taloudellisen tai sosiaalisen näkökulman kautta, mutta tässä tutkimuksessa valitsin yksilön vastuun sosiaalisesta näkökulmasta. Vastuu yksilön hyvinvoinnista ja työllistymisestä voidaan nähdä ensisijaisesti kuuluvan yksilölle itselleen. Vaihtoehtoisesti voidaan nähdä yhteiskunnalla olevan vastuu yksilöiden toimintakyvyn ja hyvinvoinnin ylläpitämisestä.

H3 *“työllistymisen esteistä ihmisen itse asettama este on myös suuri joukko. Onko se suurin, en siihen pysty vastaamaan, mutta katson että se on myös yksi tekijä, kyllä.”*

H5 *“Se on aluksi ehkä yksilön vastuulla, mutta kun se pitkittyy, niin se rupeaa olemaan jo sosiaalinen ongelma”*

5.1.2 Työvoimapolitiikan taloudelliset vaikutukset yksilön kannalta

Palkkatulot ovat etenkin markkinataloudessa olennainen osa työllistymisen seurauksista, mutta esiintyvät aineistossa harvaan. Pitkäaikaistyöttömien tapauksessa haastateltavat eivät nähneet palkkatulojen merkitystä kovinkaan olennaisena tekijänä, sillä työllistymisen ollessa vaikeaa ja epävarmaa on palkkatulojen saaminen näennäisen toissijaista esimerkiksi voimaantumiselle.

H2 *“Kyllä se palkkatulot [on tärkein], että kaikki pystyisivät hankkimaan itse itselleen toimeentulon, että siinä pystyttäisiin auttamaan.”*

H3 *“ alkuvaiheen työhön kiinnittyminen on sen, että on yhteiskunnassa saanut aseman, mukanaan tuomaa hyvää koska se ei siinä vaiheessa vielä vaikuta henkilölle taloudellisesti kuin äärimmäisen vähän. Mutta myöhemmässä vaiheessa se taloudellinen vaikutus on ihan olemassaoleva ja sen voi todeta euroissa.”*

H5 *“Tottakai se palkkatulokin on tärkeää, että voi pystyä itse omalla työllä maksaa laskut, mutta monessa osa-aikatyössä, vaikka olisi työssä, saa silti sosiaalietuksia, koska se palkka ei riitä kattamaan elinkustannuksia”*

Riippuvuus sosiaalietuksista voidaan nähdä yksilön kannalta negatiivisena asiana. sillä haastatteluaineistossa riippuvuus nähtiin yksilön kokemuksena oman arvonsa alenemisena sekä yksilön itsemääräämisoikeutta ja itsetuntoa rajoittavana. Sosiaalietuksien nauttiminen yhdistetään myös matalaan elintasoon, sillä palkkatulojen ajateltiin tuottavan parempaa elintasoa.

H1 *“se taloudellinen puolikin ihmisen elämää helpottaa, jos on työssä, suhteessa siihen, jos elää yhteiskunnan tukien varassa.”*

H4 *“kyllä se toisi jokaiselle sellaisen taloudellisesti turvatun elämän, että eihän työttömyyskorvaus koskaan mitään palkkaa vastaa.”*

Ansiotason paraneminen eroaa sillä tapaa palkkatulojen ja etuuksien saamisesta, että ansiotason paraneminen on myös pidemmän aikavälin teema: asiakas voi saada palkkatuloja työllistymisensä yhteydessä hyvinkin vähän suhteessa esimerkiksi etuuksiin, mutta pidemmällä aikavälillä ja työllisyyden mahdollisesti jatkuessa ansiotason voidaan nähdä myös nousevan. Ansiotason paraneminen silti, kuten palkkatulojen korostaminen työllistymisessä, ei saa paljoa vastakaikua haastateltavilta.

H3 *“myöhemmässä vaiheessa se [työllistymisen] taloudellinen vaikutus on ihan olemassaoleva ja sen voi todeta euroissa.”*

Työnhakuvelvoite oli aktiivisen työvoimapolitiikan teoriassa merkittävä elementti järjestelmää tarkasteltaessa. Erityisesti lainsäädännössä se oli olennaisin elementti. Silti haastateltavista ei kukaan maininnut kyseistä teemaa vastauksissaan. Työnhakuvelvoite osana työttömyyskorvausjärjestelmää on siis ainakin palvelutyöntekijöiden osalta tässä tapauksessa ilmeisen epäolennainen seikka yksilön kannalta.

5.2 KUNTAKOKEILU TYÖLLISYYSPOLIITTISENA TOIMINTANA YHTEISKUNNAN, YHTEISÖN JA POLITIIKAN NÄKÖKULMASTA

Tässä luvussa esittelen aineistoa harjoitettavan työvoimapolitiikan näkökulmasta. Analyysin kohteena on kuntakokeilun työntekijöiden näkemukset siitä, miten kuntakokeilussa suoritettavan toimenpiteet ja työntekijöiden omat näkemykset kuvaavat työvoimapolitiikan vaikutuksia yhteiskunnan ja yhteisön tasolla. Käsittelen työvoimapolitiikkaa myös poliittisen päätöksenteon näkökulmasta.

5.2.1 Työvoimapolitiikan sosiaaliset vaikutukset yhteiskunnan kannalta

Eriarvoisuus on terminä määritettävissä nimenomaan yhteisön kautta, sillä täyttä tasa-arvoa olisi vaikea määrittää tai saavuttaa yksilöiden välillä. Eriarvoisuudella on tässä analyysissä tarkoitettu sekä sosiaalista, että taloudellista eriarvoisuutta ja niiden vähentämisen tavoitteita, mutta sosiaalisen eriarvoisuuden voidaan tässä tapauksessa kokea sisältävän myös taloudellisen eriarvoisuuden. Eriarvoisuus ei saanut haastatteluissa suurta huomiota, mutta sen eri elementtejä kyllä tuli esille.

HE5 *“jos ollaan hyvinvointivaltio, niin kyllä siihen kuuluu kaikki sosiaalietuudet ja tulonsiirrot, koska se ehkäisee sellaista eriarvoisuutta.”*

Sosiaalinen koheesio on ihmisten kokemaa turvallisuutta ja yhtenäisyyttä yhteisössään ja yhteiskunnassa sekä erinäisten sosiaalisten ongelmien, kuten rikollisuuden puutetta. Se eroaa eriarvoisuudesta, tai sen vähentämisestä siten, että sosiaalinen koheesio johtuu, ainakin haastateltavien mukaan, eriarvoisuuden vähentämisestä. Haastateltavan oma mielipide sosiaalisen koheesio-voimavaroista selviää hänen vastauksistaan.

HE5 *“Eriarvoisuus voi johtaa taas niin sanottuihin konflikteihin väestöryhmien kesken. ... katsoisin silti että hyvinvointivaltioon kuuluu se, että on niitä tulonsiirtoja ja että ihmiset maksaa enemmän veroja, koska silloinhan verotulot menee näihin tulonsiirtoihin ja sosiaalietuuksiin, niin sekin ehkäisee tavallaan sitä rikollisuutta ja kaikkea harmaata taloutta”*

Hyvinvoinnin lisääminen on teemana haastava, sillä haastatteluissa yksilön hyvinvoinnin lisääminen koettiin olennaiseksi ja työllistämispolitiikalla pyritään yksilön koettua ja tosiasiallista hyvinvointia lisäämään, mutta yhteiskunnallisella tasolla pelkistetysti vain hyvinvointia ei työllistämispoliitikan suhteen haastatteluissa juuri käsitelty. Hyvinvoinnin lisääminen ei esiintynyt kuin kerran haastatteluaineistossa, mutta koska se voidaan yhdistää muihin nelikentän teemoihin, katsoin sen olennaiseksi mainittavaksi.

H5 *“kuntakokeilu auttaa asiakkaita pääsemään töihin, koulutusneuvontaan, kuntoutukseen, kaikkeen tällaiseen, eli voisi sanoa, että se antaa resursseja asiakkaalle päästä elämässä eteenpäin.”*

Työllistäminen tässä luvussa tarkoittaa sitä, miten aktiivisella työvoimapolitiikalla voidaan pyrkiä yleisen työllisyystilanteen parantamiseen, vaikka sen käytännön toteutuksella tehdään kuntakokeilun kaltaisissa projekteissa yksilöön kohdistuvia toimenpiteitä. Tarkastelen tässä, uskoivatko haastateltavat kuntakokeilun parantavan laajasti pitkäaikaistyöttömien työllisyystilannetta. Työllistämisen suhteen haastateltavat eivät uskoneet kuntakokeilulla olevan suuria vaikutuksia yleiseen työllisyystilanteeseen, varsinkaan nopealla aikavälillä, sillä vain kolme haastateltavista mainitsi asian.

H4 *“Jos niitä malleja pystytään kehittämään ja jalostamaan eteenpäin, niin ehkä tulee jokin hyvä tapa hoitaa työttömyyttä.”*

H3 *“Tosiasia on se, että pitkäaikaistyöttömien osuus on melkoisen suuri ja se on se*

ryhmä, jolle jotain on pakko saada tehtyä”

H2 *“Tai en tiedä, kyllä tänne Varissuolla voi olla, että saadaan jotain tilastollistakin vaikutusta tämän kolmen vuoden aikana.”*

Yhteiskunnan vastuu työllistämisessä tarkoittaa sitä, että yhteiskunnalla, julkisella vallalla, olisi pääasiallinen vastuu yksilön työllistämisessä. Yhtä haastateltavaa lukuunottamatta kaikki haastateltavat tunnistivat sekä yksilön että yhteiskunnan vastuun. Siitä huolimatta moni korosti yksilön vastuuta tärkeämpänä. Yhteiskunnan vastuu koettiin lähinnä yhteiskunnan tarpeena vähentää työttömyydestä johtuvia ongelmia, tietynlaista kollektiivista vastuuta yhteiskunnan toimivuudesta. Samalla myös työntekijät huomioivat yksilön kyvyttömyyden auttaa itseään jokaisessa tilanteessa.

H1 *“se kyky katkaista sitä, jos on ollut kauan pois työelämästä, on aika monella ihmisellä heikko siinä vaiheessa. Vastuu auttamisesta on julkisella vallalla, julkisilla palveluilla on kuitenkin mahdollisuus tukea ihmistä.”*

H2 *“Kyllä uskon, että se on on sekä että, mutta kyllä toki ilman niitä mahdollisuuksia on aika hankala itsekään niitä löytää, vaikka olisi kuinka aktiivinen ... mahdollisuuksia silti siihen oman työllistymisen parantumiseen löytyy aina reilusti, kyllä se on sekä että.”*

H5 *“Se on aluksi ehkä yksilön vastuulla, mutta kun se pitkittyy, niin se rupeaa olemaan jo sosiaalinen ongelma”*

5.2.2 Työvoimapolitiikan taloudelliset vaikutukset yhteiskunnan kannalta

Työllisyyden kuntakokeilun taloudelliset vaikutukset yhteiskunnalle ovat hyvin olennainen varsinkin, kun arvioidaan työllisyyden kuntakokeilua taloudellisena investointina. Siinä missä kuntakokeilun tavoitteet ovat sosiaaliseen ja hyvinvointiin tähtääviä, hyvinvointivaltion muutoksessa ollaan huomattu varsinkin poliittisen päätöksenteon mielenkiinnon lisäämistä palvelujen ja etuuksien kustannuksiin ja vaikutuksiin kansantaloutta kohtaan. Hyvinvointivaltion toimenpiteenä työllistäminen sisältää siis myös tarpeen tarkastella sen mahdollisia positiivisia taloudellisia vaikutuksia yhteiskunnalle.

Sosiaalietuuksista säästäminen tai niiden leikkaaminen voi olla suosittu teema julkisessa keskustelussa. Haastateltavien mielipiteissä sosiaalietuuksista säästäminen ei silti saanut merkittävää myötätuntoa, vaan heidän huomionsa keskittyi lähinnä työttömille suunnattujen palveluiden kehittämiseen ja tuottamiseen.

H1 *“Uskon sen, että jos kysytään kaupungin johdolta, niin heitä kiinnostaa varmaan aika paljon yhteiskunnan näkökulma siihen [sosiaalietuuksiin]”, “Mutta tiedän senkin, että meidänkin hankkeen pohjalla on, että saadaan säästöä kunnalle”*

H3 *“Asia on varmasti näkökulmakysymys. Vaikutukset kumpaankin on eittämättömät, varmaan tutkimuksiakin löytyy kummastakin.”*

Haastattelussa nousi myös esille erottelu kunnantalouden ja valtiontalouden välillä.

H5 *“Kunnan mielestä ei varmaan ole mitään merkitystä, mitä tapahtuu sen jälkeen kun poistuu niin sanotulta Kela-listalta, eli kunta joutuu maksamaan työmarkkinatuesta puolet ... Minuahan ei kiinnosta pätkäkään mitkään Kela-listat, vaan että sen asiakkaan tilanne paranee.”*

Verotulot on teema, jolla tarkoitetaan työllistymisestä johtuvaa kansantaloudellista hyötyä verotettavien tulojen muodossa. Haastateltavilla ei ollut suuria odotuksia verotulojen kasvusta, sillä he kokivat projektin mahdollisuudet työllistää pitkäaikaistyöttömiä pysyvästi rajallisiksi. Joitakin mainintoja asiasta verotulojen kasvusta kuitenkin ilmeni.

H5 *“Ja kun maksaa veroja, niin kyllä se omanarvontunto ja itsetunto paranee.”*

H3 *“yksi tapa puuttua on, että saadaan karsittua pois etuuksien piiristä kaikki ne ihmiset, jotka voisivat olla tuottavia tässä yhteiskunnassa”*

Huoltosuhte on teema, joka nousi jo haastatteluaineiston keräämisen aikana, kun yksi haastateltava mainitsi sen suoraan yhtenä motivaationa työllistämiprojektille. Huoltosuhteella tarkoitetaan tässä kontekstissa siis suhdetta työssäkävien ja työvoimaan kuuluvien työttömien ja työvoimaan kuulumattomien välillä. Työvoimaan kuulumattomia, kuten opiskelijoita tai eläkeläisiä, ei voisi tässä suhteessa verrata työvoimapolitiikan kautta, mutta yleisen huoltosuhteen kontekstissa heidätkin voinee huomioida.

H3 *“Se mistä näkökulmasta minä tätä asiaa ajattelen on esimerkiksi taloudellisen huoltotaseen puolesta: siis siitä, että kuinka suurta joukkoa työtätekevät ihmiset elättävät tässä maassa ja ennusteet näyttävät siltä, että tilanne saattaa muuttua huolestuttavaksi ajan myötä ja siihen asiaan täytyy puuttua”*

H5 *“hyvinvointivaltioon kuuluu se, että on niitä tulonsiirtoja ja että ihmiset maksaa enemmän veroja, koska silloinhan verotulot menee näihin tulonsiirtoihin ja sosiaalietuuksiin”*

Kansantalouden etu määritellään siten, että työllistämisellä koetaan haastateltavien toimesta olevan ylipäättään positiivinen vaikutus kansantalouteen. Tähän sisältyy muita tässä luvussa käsiteltäviä teemoja. Kansantalouden etu on kuitenkin syytä huomioida omana teemanaan, sillä se on julkisessa keskustelussa toistuva teema.

H1 *“tulee varmasti yhteiskunnalle kalliimmaksi pidemmän päälle, kun ei ole työelämässä”*

H2 *“Tottakai varmaan ainakin pidemmällä aikavälillä, mutten usko kauhean nopeasti mitään äkkinäisiä liikkeitä on. Tai en tiedä, kyllä tänne Varissuolla voi olla, että saadaan jotain tilastollistakin vaikutusta tämän kolmen vuoden aikana.”*

Kansantaloustilanne käsittää tässä analyysissa yleisen mielikuvan siitä, onko yleinen kansantalouden tilanne työllistymisen kannalta otollinen vai heikko. Haastatteluissa tulee joitain viittauksia asioihin kuten lama, mutta se kuvastaa työntekijöiden itsensä mielikuvaa, ei niinkään todellista tilannetta tai työllisyystilannetta. Useimmissa vastauksissa, joissa todetaan työllisyystilanteesta jotain, ei viitata mihinkään tiettyyn työmarkkinasektoriin tai alaan.

H1 *“mutta tietysti tässä työllisyystilanteessa se vaatii todella paljon, että yritys saadaan otettua tämän tyyppiseen työhön.”*

H2 *“Työllisyystilanne on nyt kuitenkin verrattaen aika heikko”*

H5 *“sillä [työllistämispalvelulla] on niin paljon tekemistä sen kanssa, miten talous menee, että nyt on vähän lamakausi, mutta jossain vaiheessa se talous taas tietenkin nousee. Silloin sillä on vaikutusta enemmän.”*

Taloukasvu on teema, joka nousi teoriassa joissain kohdissa esille. Sitä ei mainittu haastattelujen aikana. Haastatteluissa tämä johtunee työntekijöiden keskittymisestä ruohonjuuritason työllisyyspalveluihin ja pitkäaikaistyöttömien hankalaan asemaan työmarkkinoilla. Kun pitkäaikaistyöttömien työllistettävyyden taso on jo alkujaan matala, ei voida olettaa yksittäisen asuinalueen ja kaupungin työllistämiprojektilla tuotettavan paljoa taloukasvua.

Palvelujärjestelmän toimivuus teemana sai haastatteluissa erittäin paljon huomiota. Palvelujärjestelmän toimivuudella tarkoitan tässä analyysissa yleisesti byrokratian, kuntakokeilun resurssien ja työntekijöiden tuottamien palvelujen sujuvuutta ja toimivuutta. Toimintojen sujuvuus ja toimivuus herättivät kritiikkiä verrattuna haastateltavien joihin aikaisempiin kokemuksiin. Haastateltavien puheissa välittyi kuitenkin myös motivaatio tuottaa uusia toimintamuotoja ja innovaatioita sekä hyviä tuloksia.

H1 *“Jos me nämä ihmiset saadaan ohjattua oikeaan paikkaan, niin uskon että sillä tulee olemaan vaikutusta. Sen lisäksi meillä on tosi paljon suunnitteilla nyt näitä yrityksiin liittyviä isojakin suunnitelmia, että miten voitaisiin saada houkuttelevammaksi työllistää myös pitkäaikaistyötön”*

H2 *“Kyllä, koska projekteilla on enemmän liikkumavaraa. Jos ajatellaan työvoimahallintoa ja kunnallisia palveluita ja muita, niin nämä on ne mahdollisuudet kehittää niiden toimintaa edelleen ja löytää uutta. Meilläkin on liikkumavaraa: kokeiluhankkeena voidaan koittaa sellaisia, mihin isompien tahojen on hankalampi taipua.”*

H4 *“pitkäaikaistyöttömiltä puuttuu sellainen terveydenhuoltotaho ihan totaalisesti, jossa he asioivat. Tuolla perusterveydenhuollossa he jäävät hieman jalkoihin”*

H5 *“jos kuntakokeilu laajenee ja tulee valtakunnalliseksi ja siirtyy kuntien hoidettavaksi tämä pitkäaikaistyöttömyys, niin täytyyhän sillä olla vaikutusta.”*

Haastateltavat ovat varovaisia lausunnoissaan koskien kuntakokeilun vaikuttavuutta, mutta kokevat tekevänsä olennaista työtä ja vastaavansa kuntakokeilun tavoitteeseen.

6 JOHTOPÄÄTÖKSET

Johtopäätöksiä tehdessäni olen vertaillut haastatteluissa ilmenneitä asioita ja näkemyksiä tutkimuksen teoreettisiin lähtökohtiin. Tärkeitä teoreettisia käsitteitä ovat esimerkiksi mahdollistavan ja aktivoivan hyvinvointivaltion, sosiaalisen kuntoutuksen, aktiivisen työmarkkinapolitiikan sekä työllistettävyyden käsitteet. Pohdin vielä, miten kuntakokeilun tavoitteet ja pyrkimys niiden toteutumiseen ilmenevät haastateltavien näkemyksissä.

Hyvinvointivaltion näkökulmasta haastateltavat näkevät Turun kuntakokeilun pääasiassa kokeilevana ja palvelujärjestelmää kehittävänä toimenpiteenä. He näkevät oman työnsä erittäin pragmaattisena toimenpiteenä, jonka tavoitteena on toimia työllistämistoimenpiteiden haastavalla alalla, etsiä uusia tapoja työllistämiseksi tai ylipäätään yrittää parantaa asiakkaiden asemaa. He eivät näe kuntakokeilua erityisen kunnianhimoisena toimenpiteenä, sillä haastattelujen aikana heidän näkökulmansa oli lähinnä selvittää asiakkaiden asemaa ja mahdollisesti pohtia uusia toimenpiteitä, joilla työllisyyttä voitaisiin parantaa.

Haastateltavat kokevat edelleen hyvinvointivaltion passiivisemmat elementit, kuten tulonsiirrot, olennaisena osana palvelujärjestelmää, mutta pyrkivät silti omalta osaltaan tekemään aktiivista työtä palvelun käytännön toteuttajina. Tämä kuvaa melko heikosti mahdollistavan valtion tai sosiaalisen investoinnin valtion teorioita käytännössä, mutta tarkasteltaessa teemoja koskien aktivointia ja hyvinvointivaltion muutosta kyseinen kuva muuttuu. Haastateltavat eivät koe tulonsiirtoja ja työllistämispalveluja toisiaan poissulkevinä elementteinä, pikemminkin he näkevät oman työnkuvansa puitteissa palvelut olennaisempina. Käytännön työssä siis kuntakokeilu kuvastaa tulonsiirtojen toissijaisuutta hyvinvointivaltion tuottamille palveluille, mutta haastateltavien näkökulma on ymmärrettävästi kohdistunut juuri palveluihin sekä heidän nykyisen työnkuvansa puolesta että heidän työhistoriansa puolesta.

Mahdollistavan valtion ja sosiaalisen investoinnin näkökulmasta haastateltavat eivät näe työnsä olevan merkittävää laajemmassa yhteiskunnallisessa mittakaavassa, vaan he kokevat tekevänsä yksilökeskeistä työtä pienellä alueella. He kokevat tekevänsä olennaista työtä työllistämisen ja siten myös työllisyystilanteen puolesta, mutta itse kuntakokeilun vaikuttavuus yleiseen työllisyystilanteeseen on ainakin haastatteluvaiheessa vaikea todeta. Haastateltavat eivät koe voivansa vaikuttaa lyhyellä aikavälillä esimerkiksi työllisyystilastoihin, mutta toivovat työllänsä olevan myöhäisemmällä ajankohdalla tilastollisesti mitattavissa olevaa yhteiskunnallisesta merkitystä. Pääasiassa haastateltavat kokevat kuntakokeilun olevan ilmiö, jonka tuloksena omaksuttaisiin työllistämistoimenpiteisiin toimivia toimintatapoja, joita ensin ollaan pilotoitu kuntakokeilussa.

Tutkimuskysymyksellisestä näkökulmasta, koskien kysymystä “Onko kuntakokeilussa toteutettavien toimenpiteiden tuloksena pääasiassa yksilön hyvinvointi tai taloudellinen etu vai näiden yhdistelmä?” haastateltavat näkevät kuntakokeilun tärkeimpänä tuloksena yksilön hyvinvoinnin. Aineistossa toistuvat maininnat työllistettävyyden paranemisesta kuntakokeilun asiakkaiden parissa, mutta työntekijät ovat varovaisia puhuessaan työllistymisen mahdollisuudesta ja mahdollisten palkkatulojen vaikutuksesta yksilön hyvinvointiin. Palkkatulot ja työllistyminen nähdään verrattain epärealistisena tai myöhemmän ajan tavoittena asiakkaille, kun taas osallisuuden lisääminen ja voimaannuttaminen nähdään välittömämpänä vaikutuksena kuntakokeilussa.

Haastateltavat kokevat edelleen hyvinvointivaltion passiivisemmat elementit, kuten tulonsiirrot, olennaisena osana hyvinvointivaltiollista järjestelmää. He pyrkivät silti omalta osaltaan tekemään aktiivista työtä palvelun käytännön toteuttajina. Tämä kuvaa mahdollistavan valtion tai sosiaalisen investoinnin valtion teorioita käytännössä he edistävät osallisuutta, voimaantumista ja aktiivisuutta. Tarkasteltaessa teemoja koskien aktivointia ja hyvinvointivaltion muutosta kyseinen kuva muuttuu. Haastateltavat eivät koe tulonsiirtoja ja työllistämispalveluja toisensa poissulkevinä elementteinä. He näkevät pikemminkin oman työnkuvansa puitteissa olennaisempana asiakkaiden ohjaamiseen työllistymistä tukeviin palveluihin. Haastateltavien näkökulmasta kuntakokeilu kuvastaa

tulonsiirtojen toissijaisuutta hyvinvointivaltion tuottamille palveluille. On ymmärrettävää, että palvelun toteuttamiseen erikoistuneiden työntekijöiden mielestä hyvinvointivaltion on olennaisempaa kohdistua juuri palveluihin, eikä tulonsiirtoihin, vaikka he näkevät myös tulonsiirrot tärkeänä.

Haastateltavien näkemys siitä, että palvelujen osuus työvoimapolitiikan keinona ei poissulje tulonsiirtojen merkitystä ei kuntakokeilun työntekijöiden osalta tue Giddensin (1998, 2000) ja Gilbertin (2002) näkemystä hyvinvointivaltion muutoksesta. Giddens (1998, 2000) ja Gilbert (2002) korostavat aktivoinnin ja voimaannuttamisen elementtejä lähes ylivoimaisina hyvinvointivaltiollisina toimenpiteinä verrattuna tulonsiirtoihin. Haastateltavat näkevät oman työnsä raameissa palvelut olennaisemmaksi osaksi yksilön kannalta. Tässä voitaisiin nähdä aktivointitoimenpiteiden ja tulonsiirtojen suhteen eräänlaisen hierarkian. Palvelut ovat aina olennaisempi osa hyvinvointivaltiojärjestelmää, mutta tulonsiirtoja ei tule unohtaa tai varsinkaan poistaa. Mahdollistavassa valtiossa ja sosiaalisen investoinnin valtiossa muutokset ovat nähtävissä kuntakokeilun työntekijöiden näkemyksissä, mutta radikaalista murroksesta tulonsiirtokeskeisyydestä palvelukeskeisyyteen ei voida puhua.

Giddensin (1998, 2000) ja Gilbertin (2002) näkemykset siitä, että hyvinvointivaltio on yksityinen ja yksilökeskeinen projekti näkyy kuntakokeilun työntekijöiden näkemyksissä eri tavoin. Kuntakokeilu on julkisesti rahoitettu ja tuotettu ja työntekijöiden mielestä julkisella vallalla on tietty tehtävä hyvinvoinnin tuottamisessa. Silti heidän mielestään yksilöllä on pääasiassa vastuu omasta hyvinvoinnistaan ja kuntakokeilun merkittävänä tehtävänä on juuri voimaannuttaa yksilöä tuottamaan omaa hyvinvointiaan.

Voimaannuttaminen ja yksilön aktivointi ovat työntekijöiden mielestä huomattavasti olennaisempia kuntakokeilun tavoitteina verrattuna yksilön taloudelliseen etuun. Yksilöllä on velvollisuus osallistua aktivointitoimenpiteisiin ollakseen oikeutettu työttömyysetuuteen, mutta tämän lisäksi kuntakokeilun työntekijät eivät juuri koe työnsä olevan merkittävää asiakkaidensa taloudelliselta kannalta varsinkaan palkkatuloista keskusteltaessa.

Kuntakokeilun tavoitteista (Heiniola 2016, 9) työntekijät ovat silti hyvin sisäistäneet erityisesti asiakaslähtöisen toiminnan. Haastattelujen hetkellä asiakaslähtöisyys ja siihen liittyvä yksilöllisyys oli työntekijöiden mielestä olennaista asiakkaiden auttamisessa, mutta asiakaslähtöisyyteen liittyvien uusien aktivoivan työvoimapolitiikan toimintatapojen kehittäminen ei vielä ollut päässyt alkamaan konkreettisesti.

Toiseen alakysymykseen, miten työntekijät näkevät kuntakokeilun roolin yhteiskunnallisena ja yhteisöllisenä toimintana, vastaaminen tuotti vaikeuksia, sillä aineistossa ei juuri kerrota konkreettisia vaikutuksia, joita kuntakokeilulla olisi voinut olla yhteiskuntaan. Ymmärrettävästi haastateltavat näkivät kyseisen vaikutuksen melko kaukaisena, sillä päivittäisessä työssä kuntakokeilussa keskityttiin asiakkaan välittömään auttamiseen.

Kuntakokeilun työntekijät eivät koe tekevänsä työtänsä suoraan suomalaisen tai turkulaisen yhteisön hyväksi vaan pikemminkin vain kuntakokeilun asiakkaana olevien yksilöiden hyväksi. He kyllä kokivat, että kuntakokeilulla olisi ollut potentiaalia hyödyttää yhteiskuntaa pitemmällä aikavälillä, mutta suhtautuivat varauksellisesti kuntakokeilussa tehtävän työllistämispolitiikan vaikutusta kohtaan.

Giddensin (2004) ja Gilbertin (2002) hyvinvointivaltion muutoksen teorioissa viitataan muutokseen tulonsiirtokeskeisyydestä palvelu- ja aktivointikeskeisyyteen. Tämän mukaisesti haastateltavat kokivat muutoksen jo tapahtuneen siinä mielessä, että he kokevat palvelujärjestelmän olevan tulonsiirtojärjestelmää olennaisempi, vain yksi haastatelluista työntekijöistä mainitsee tulonsiirrot palveluja tärkeämmäksi. Täten siis voi siis ainakin haastateltavien näkemyksissä sanoa, että Suomen hyvinvointivaltio on muuttunut mahdollistavaksi valtioksi ja sosiaalisen investoinnin valtioksi.

Työntekijät itse eivät juuri koe olevansa aktiivisen työvoimapolitiikan suorittajia, sillä heidän näkemyksensä asiakkaiden elämäntilanteen parantamisesta kohdistui lähinnä pieniin saavutuksiin ja pitkäaikaistyöttömien mahdollisuuksien lisäämiseen. Kuntakokeilua voidaan pitää eräänä aktiivisen työvoimapolitiikan muotona (Heiniola 2016). Kuntakokeilu oli kuitenkin haastattelujen ajankohtana vielä verrattain nuori projekti ja siten sen vaikutuksia oli vaikea arvioida haastattelujen perusteella. Tämän tutkimuksen tapauskohtaisuuden ja Turun kuntakokeilun alueellisen rajaamisen huomioon ottaen ei voida myöskään yleistää kuntakokeilun työntekijöiden näkemyksiä kovin laajalle.

Kuntakokeilun työntekijät näkivät työllistämistoimenpiteiden ja aktivoivan työvoimapolitiikan roolin olevan osa hyvinvointivaltion palvelukeskeisyyttä. Heidän näkemyksensä hyvinvointivaltiosta siis kuvastivat melko pitkälti mahdollistavan valtion ja sosiaalisen investoinnin valtion periaatetta. Sen mukaan hyvinvointivaltion tehtävänä ei ole torjua työttömyyttä tai pahoinvointia suoraan, vaan tarjota ihmisille, tässä tapauksessa pitkäaikaistyöttömille, mahdollisuuden parantaa omaa elämäntilannettaan (Giddens 2004).

Kuntakokeilussa mainitaan yhtenä tavoitteena uusien, innovatiivisten ja asiakaslähtöisen palveluiden ja toimintamallien luominen (Heiniola 2016, 9). Tässä mielessä haastateltavien toistuvat maininnat palvelujärjestelmästä ja sen parantamisesta sopivat yhteen kuntakokeilun tavoitteen kanssa. Kuntakokeilun työntekijät ovat töissä projektissa, jota ei ole samalla tapaa sidottu vakiintuneisiin toimintamalleihin, vaan päinvastoin, sen tavoitteena on Turussa etsiä uusia toimivia toimintamalleja pitkäaikaistyöttömien auttamiselle. Haastateltavat eivät juuri näe työllään vielä merkittävää yhteisöllistä vaikutusta, vaan pikemminkin haastattelujen hetkellä keskittyvät aloittamaan työtään uuden projektin työntekijöinä.

7 POHDINTA

Turun työllisyyden kuntakokeilu oli työllisyyden edistämisen ja aktiivisen työmarkkinapolitiikan projektina siinä mielessä erityinen, että se ei varsinaisesti tuonut aloituksensa hetkellä mitään uutta suomalaiseen työvoimapolitiikkaan, vaan sen tarkoituksena oli toimintansa aikana juuri kehittää käytännön asiakastyön kautta uusia toimintatapoja. Kuntakokeilun alussa tiedettiin haasteet, jotka kohtaavat Varissuon ja muun Turun työllistämistoimenpiteitä ja vaikeasti työllistyvien työmarkkina-asemaa, mutta tavoitteena oli kohdata nämä asiakaslähtöisesti ja samalla myös kehittää uusia toimintatapoja matkan aikana. Mahdollisten jatko- ja oheistutkimusten osalta tunnistan erityisesti tarpeen selvittää asiakkaiden näkökulman kuntakokeilun tarkoituksen ja menetelmien onnistumisen suhteen.

Suomalainen aktivoiva työllistämispolitiikka on kuntakokeilun päätyttyä saanut useita ehdotuksia kotimaisella ja kansainvälisellä tasolla: kansallisella tasolla SOSTE ry selvittää Sosiaalibarometrissa (SOSTE 2017), että työllistämisen kannalta toimivinta olisi työvoimaohjaus.

Jouko Kajanojan (2017) mukaan suomalainen työllistämispolitiikka voisi ottaa oppia australialaisen William Mitchellin argumentoinnista, jonka mukaan liberaalissa markkinataloudessa työllisyystilanne ei tasapainotu itsestään. Työvoiman kysyntää tulee lisätä julkisen vallan toimesta luomalla työpaikkoja, joilla ei ole markkinataloudessa suurta kysyntää, mutta joista maksetaan tarpeeksi pientä palkkaa, jotta se ei vääristä markkinatalouden toimintaa. Toisin sanoen Kajanoja (2017) tukee Mitchellin ajatusta siitä, että julkisen vallan tulisi luoda markkinataloudesta riippumattomia työpaikkoja työttömyyden torjumiseksi.

Paltamossa kokeiltiin omanlaistaan täystyöllistämisen mallia vuosina 2009 - 2013 (Karlsson, Mirja 2014). Kyseisessä kokeilussa täystyöllisyyskokeilun katsottiin onnistuneen työllistettävien näkökulmasta, sillä työnhakijoiden palaute ja tyytyväisyys kokeiluun oli merkittävän positiivista (Kokko, Nenonen, Martelin & Koskinen, 312). Niin

kutsutussa Paltamon mallissa olikin selkeitä yhteneväisyyksiä kuntakokeilun kaltaisten projektien sekä SOSTE ry:n (2017) selvittämien työllistymisen haasteiden kanssa: Paltamon mallissa (Karlsson 2014) tärkeäksi tekijäksi muodostui asiakaslähtöinen ja yksilöity työnhaku ja työllistymisen suureksi haasteeksi huomattiin muun muassa työn perässä muuttaminen.

Vuoden 2017 Sosiaalibarometrin (SOSTE 2017) mukaan työllistämistoimenpiteissä edistetään työllistymistä lähinnä asiakaslähtöisillä työvoimatoimenpiteillä. Sosiaalibarometrissä on haastateltu kuuttakymmentä työelämäpalvelujen johtajaa, joiden mukaan suurimpia ongelmia työllistymisessä olivat työvoiman osaamisen ja kysynnän kohtaamisen ongelmat, pitkäaikaisen työttömyyden mukana heikentynyt työkyky ja haluttomuus muuttaa työn mukana (SOSTE 2017).

Kuntakokeilu antaa verrattain konservatiivisen kuvan suomalaisesta kontekstista työvoimapolitiikassa. Työllistäminen nähtiin tärkeänä sosiaalipalveluna, mutta sen tehokkuus pitkäaikaistyöttömien työllistämisessä nähtiin melko kehnona. Tämä ei tietenkään tarkoita, etteikö kuntakokeilun kaltaisten projektien vaikutuksista olisi puutetta. Työllistämispolitiikan tavoitteena ei voi olla vain työllistyminen, vaan myös yksilön elämäntilanteen, työmarkkina-aseman selkeyttäminen ja osallistaminen. Työtöntä työnhakijaa ei helpota millään tapaa, jos julkisen vallan työntekijä katsoo hänen tilannettaan ja toteaa, ettei mitään ole tehtävissä.

Työttömän työnhakijan velvollisuus osallistua työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin ja sosiaalipalvelujen kehittäminen antavat selkeän kuvan osallistavasta hyvinvointijärjestelmästä, jossa sosiaalisia ongelmia ei hoideta vain etuuksilla, vaan yksilön elämää koitetaan parantaa auttamalla tätä auttamaan itseään.

Olen pyrkinyt selvittämään Soste ry:n tavoit (2017) työvoimapolitiittisten toimenpiteiden toimivuutta niissä työskentelevien mielipiteiden näkökulmasta. Jatkossa olisi erittäin olennaista selvittää erityisesti palveluissa asiakkaina olevien näkemyksiä palvelujen toimivuudesta. Asiakkaiden mielipiteitä selvittämällä saataisiin selvitettyä yksilön

kokemukset palvelujen toimivuudesta ja samalla myös tämän omia näkemyksiä palveluja tuottavien työntekijöiden työpanoksesta. Ylikännön (2017, 114) mukaan Suomessa voitaisiin nykyistä enemmän ottaa huomioon työttömien työnhakijoiden näkemykset, mitä tulee palveluihin ja niiden sisältöihin. Jotta suomalainen hyvinvointijärjestelmä pystyy vastaamaan siihen kohdistuviin haasteisiin, kuten taloudelliseen säästöpolitiikkaan tai sosiaali- ja terveystuudistukseen, tulisi uudistustyötä tekevällä olla tiedossa mahdollisimman paljon tietoa sekä työntekijöiden että asiakkaiden toiveista ja tarpeista. Vaikka kaikki kansalaiset eivät pääsisi töihin, niin jokainen yksilö tulee huomata, osallistaa ja hänelle tulee löytää oma paikkansa yhteiskunnassamme.

LÄHTEET

Arnkil, Robert, Spangar, Timo, Jokinen, Esa, Tuusa, Matti & Pitkänen, Sari (2015) Kokonaisvoimavarat käyttöön työllisyyden edistämiseksi. Helsinki. Työ- ja elinkeinoministeriö.

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

<http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/220568650308.pdf?expires=1491127705&id=id&accname=guest&checksum=6E0D5B955929E00D79C62CF0B4943374>

Luettu 2.4.2017

Eskola, Jari & Suoranta, Juha (2005) Johdatus laadulliseen tutkimukseen. Tampere. Vastapaino.

Finlex (1982) Sosiaalihuoltolaki. 17.9.1982/710

<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1982/19820710#L3>

Luettu 12.4.2017

Finlex (2002) Työttömyysturvalaki. 30.12.2002/1290

<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2002/20021290#L1P3>

Luettu 13.5.2017

Giddens, Anthony (1998) The Third Way: The Renewal of Social Democracy. Malden. Blackwell Publishers.

Giddens, Anthony (2000) *The Third Way and its critics*. Cambridge. Polity Press.

Giddens, Anthony (2004) *The Welfare State in a modern European society*.

<http://www.uoc.edu/symposia/caixamanresa/jornadaeconomia/eng/giddens.pdf>

Luettu 11.4.2017

Gilbert, Barbara & Gilbert, Neil (1989) *The Enabling State: Modern Welfare Capitalism in America*. New York. Oxford University Press.

Gilbert, Neil (2001) *Targeting Social Benefits: International Perspectives & Trends*. New Brunswick: Transaction Publishers.

Gilbert, Neil (2002) *Transformation of the Welfare State: The Silent Surrender of Public Responsibility*. New York. Oxford University Press.

Gilbert, Neil (2003) *Transformation of the Welfare State*. *The Journal of Sociology & Social Welfare*: vol 30: nro 11.

Gilbert, Neil ja Terrell, Paul (2005) *Dimensions of Social Welfare Policy*. Boston: Pearson.

Grubb, David (2012) *Key features of successful activation strategies*. OECD Employment Analysis and Policies Division.

<http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=7526&langId=en>

Luettu 11.4.2017.

Haimi, Tea & Kahilainen, Jaana (2012) Sosiaalisen kuntoutuksen käsitteen historiaa Suomessa. Teoksesta Kuntoutus 4 / 2012. Kuntoutussäätiö.

<https://kuntoutussaatio.fi/files/1341/4-12-valmis.pdf>

Luettu 12.4.2017

Heiniola, Suvi (2016) Turun kuntakokeilu, loppuraportti. Turku. Turun kaupunki.

<http://ah.turku.fi/tytmk/2016/0229003x/Images/1438432.pdf>

Luettu 20.2.2017

Hirsjärvi, Sirkka, Remes, Pirkko & Sajavaara, Paula (2006) Tutki ja kirjoita. Helsinki. Tammi.

Hämäläinen, Kari (1999) Aktiivinen työvoimapolitiikka ja työllistyminen avoimille työmarkkinoille. Helsinki. Elinkeinoelämän Tutkimuslaitos, ETLA.

Kajanoja, Jouko (2017) Työtakuu uuden työllisyyspolitiikan avaimena. Peruste. 7.6.2017.

<http://perustelehti.fi/tyotakuu-uuden-tyollisyyspolitiikan-avaimena/>

Luettu 10.6.2017

Karjalainen, Vappu & Rajavaara, Marketta (2012) Sosiaalinen kuntoutus lakisääteiseksi – mikä muuttuu? Teoksesta Kuntoutus 4 / 2012. Kuntoutussäätiö.

<https://kuntoutussaatio.fi/files/1341/4-12-valmis.pdf>

Luettu 12.4.2017

Karlsson, Mirja (2014) Paltamon työllisyyskokeilu onnistui. Tesso.

<https://tesso.fi/artikkeli/paltamon-tyollisyyskokeilu-onnistui>

Luettu 28.6.2017

Koistinen, Pertti (2005) Työvoimapolitiikan voima ja voimattomuus. Tampereen yliopisto.

<http://www15.uta.fi/arkisto/sostut/hlokunta/koistinen/pahkina/juttu7.htm>

Luettu 19.6.2017

Kokko, Riitta-Liisa, Nenonen, Tellervo, Martelin, Tuija & Koskinen, Seppo (2013) Työllisyys, terveys ja hyvinvointi – Paltamon työllistämismallin vaikutusten arviointitutkimus 2009–2013 Hankkeen loppuraportti. Terveysten ja hyvinvoinnin laitos.

https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/110702/THL_RAP2013_018_verkko.pdf?sequence=1

Luettu 10.9.2017

Kuntaliitto (2016) Työllisyyden kuntakokeilu. Kuntaliitto.

https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/Kuntakokeilu_loppuraportti_3.pdf

Luettu 29.3.2017

Landhäußer, Sandra & Ziegler, Holger (2005) Social Work and the Quality of Life Politics - A Critical Assessment. Social Work and Society International Online Journal Vol , No. 1, 30-58.

McQuaid, Ronald W. & Lindsay, Colin (2005) The Concept of Employability. Urban Studies Vol. 42, No. 2, 197–219, February 2005

https://pure.strath.ac.uk/portal/files/12212609/Concept_of_Employability_FINAL.pdf

Luettu 15.4.2017

OECD (2013) Activating jobseekers: Lessons from seven OECD countries. Teoksesta OECD Employment Outlook 2013. OECD Publishing.

http://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2013-7-en

Luettu 2.4.2017

Petersen, Klaus (2006) Constructing Nordic Welfare: Nordic Social Political Cooperation.

<http://blogs.helsinki.fi/nord-wel/files/2009/03/ncoe-petersen-2006-part-i.pdf>

Luettu 20.9.2017

Rajavaara, Marketta (2007) Vaikuttavuusyhteiskunta: Sosiaalisten olojen arvostelusta vaikutusten todentamiseen. Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuksia. Vammala. Kela.

Rauhala, Pirkko-Liisa (2017) Sosiaaliturvan reformikaudet Suomessa. Teoksesta Harkittu, tutkittu, avoin, Marketta Rajavaaran juhlakirja. Helsinki. Kela.

Rostila, Ilmari (2001) Tavoitelähtöinen sosiaalityö - voimavarakeskeiseen ongelmanratkaisun perusteet. Jyväskylä. Jyväskylän yliopisto.

Saaranen-Kauppinen, Anita & Puusniekka, Anna (2006) KvaliMOTV - Menetelmäopetuksen tietovaranto [verkkójulkaisu].

<http://www.fsd.uta.fi/menetelmaopetus/>

Luettu 10.1.2017

Sherraden, Michael (2003) From the Social Welfare State to the Social Investment State. National Housing Institute.

<http://www.nhi.org/online/issues/128/socialinvest.html>

Luettu 11.4.2017

Sihto, Matti (1996) Aktiivinen työvoimapolitiikka - Strategia, sen kehitys ja merkitys joukkotyöttömyyden vallitessa. Kansantaloudellinen aikakauskirja.

<http://www.taloustieteellinenyhdistys.fi/images/stories/kak/KAK11996/KAK11996Sihto.pdf>

luettu 5.9.2017

Sipilä, Jorma (2008) Social investment state: something real or just a new discourse? University of Tampere.

http://recwowe.vitamib.com/publications-1/papers/wp04/ploneexfile.2008-06-04.6491796649/preview_popup

Luettu 11.4.2017

Soininen, Marjaana (1996) Tieteellisen tutkimuksen perusteet. Turku. Turun yliopiston täydennyskoulutuskeskus.

Sosiaali- ja terveysministeriö (2001) Kuntouttava työtoiminta.

<http://stm.fi/kuntouttava-tyotoiminta>

Luettu 27.5.2017

Sosiaali- ja terveysministeriö (2016) Sosiaalihuoltolaki, soveltamisopas.

<http://stm.fi/documents/1271139/1352015/Sosiaalihuoltolain+soveltamisopas.pdf/cb12a5c4-9bfa-4983-adf6-94ca18815f1b>

Luettu 1.4.2017

Soste ry (2017) Sosiaalibarometri 2017: Työllisyyspolitiikka.

<https://www.soste.fi/ajankohtaista/julkaisut/sosiaalibarometri/tyollisyyspolitiikka.html>

Luettu 12.6.2017

Taylor-Gooby, Peter (2012) Social Democracy at the End of the Welfare State?

Teoksessa Cramme, Olof ja Diamond, Patrick (toim.): After the Third Way: The Future of Social Democracy in Europe

Tilastokeskus (2017) Julkisyhteisöjen menot tehtävittäin.

http://tilastokeskus.fi/til/jmete/2015/jmete_2015_2017-01-31_tie_001_fi.html

Luettu 17.4.2017

Tuomi, Jouni & Sarajärvi, Anneli (2002) Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Helsinki. Tammi.

Tuomioja, Erkki (2002) Pekka Kuusi ja 60-luvun sosiaalipolitiikka suunnannäyttäjänä.

<http://www.tuomioja.org/index.php?mainAction=showPage&id=1077&category=2>

luettu 5.2.2014

Turun kaupunki (2015) Turun kaupungin työllisyyspalvelukeskus.

<http://ah.turku.fi/tytmk/2015/0224001x/Images/1369879.pdf>

Luettu 20.9.2017

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2011) Tarkastuskertomus 7/2011:
Pitkäaikaistyöttömien työllistyminen ja syrjäytymisen ehkäisy.

https://www.vtv.fi/files/2650/2292011_Pitkaaikaistyottomien_tyollistyminen_netti.PDF

Luettu 20.6.2017

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2014) Tarkastuskertomus 7/2011:
Pitkäaikaistyöttömien työllistyminen ja syrjäytymisen ehkäisy. Jälkiseurantaraportti.

https://www.vtv.fi/files/4590/Jalkiseurantaraportti_Pitkaaikaistyottomien_tyollistymine_n_ja_syrjaytymisen_ehkaisy.pdf

Luettu 14.4.2017.

Vlandas, Tim (2013) Mixing apples with oranges? Partisanship and active labour market policies in Europe. Journal of European Social Policy.

<http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0958928712463161>

Luettu 2.4.2017

Ylipaavalniemi, Pasi, Sariola, Leena, Marniemi, Janne & Pekkala, Terho (2005)
Sosiaalisen työllistämisen toimialan käsitteet. Helsinki. Vates-kirjat.

Ylikännö, Minna (2017) Työttömät palvelujärjestelmän heittopusseina. Teoksesta Harkittu, tutkittu, avoin, Marketta Rajavaaran juhlakirja. Helsinki. Kela.

Åkerbland, Leena (2014) Epävarmuuden tuolla puolen — Muuttuvat työmarkkinat ja prekaari toimijuus. Tampere. Juvenes Print - Suomen Yliopistopaino Oy