



VAASAN AMMATTIKORKEAKOULU  
UNIVERSITY OF APPLIED SCIENCES

Helena Nurmikoski

# TYÖLLISTÄMISTOIMENPITEIDEN VAIKUTUSSELVITYS

Vaasan kaupungin itse tuottama kuntouttava työtoiminta ja  
vanhustyön avustajatoiminta

Sosiaali- ja terveysala  
2019

## TIIVISTELMÄ

Tekijä	Helena Nurmikoski
Opinnäytetyön nimi	Työllistämistoimenpiteiden vaikutusselvitys Vaasan kaupungin itse tuottama kuntouttava työtoiminta ja vanhustyön avustajatoiminta
Vuosi	2019
Kieli	suomi
Sivumäärä	55 + 1 liitettä
Ohjaaja	Heidi Blom

---

Tässä opinnäytetyössä selvitetään Vaasan kaupungin itse tuottamien työllistämistoimenpiteiden vaikutusta työttömyyden hoidossa. Työmarkkinatuen kuntaosuusmaksun pienentäminen on Vaasan kaupungin työllistämispalvelut - yksikön tärkein tehtävä. Taustalla on lainsäädännön muutokset vuonna 2015, jolloin kunnille tuli aiempaa huomattavasti suurempi maksuosuus työmarkkinatuesta, jotta kunnat aktivoituisivat työttömyyden hoidossa. Muutokseen liittyen Vaasan kaupungin työllistämistoimintaa kehitettiin, joten on hyvä selvittää, mikä on työllistämispalvelussa olleiden kokemus, jotta saadaan eväitä toiminnan kehittämiseksi edelleen. Tutkimus on rajattu koskemaan kaupungin itse tuottamaa kuntouttavaa työtoimintaa ja vanhustyön avustajatoimintaa, johon palkataan pitkäaikaistyöttömiä palkkatuella. Tutkimuksessa avataan työttömyyttä ilmiönä ja sen lisäksi tutkimuksessa avataan työllistämistoiminnan keskeinen lainsäädäntö.

Työmarkkinatuen kuntaosuusmaksuun vaikutetaan työllistämistoimenpiteillä, joihin sisältyy muun muassa kuntouttava työtoiminta ja palkkatukityöllistäminen. Kuntouttavan työtoiminnan järjestäminen on lainsäädännöllä kuntia velvoittavaa. Palkkatukityöllistäminen on kunnan omaehtoista työllistämistoimintaa. Opinnäytetyössä on selvitetty näissä työllistämistoimenpiteissä olleiden näkemyksiä ja heidän kokemaansa vaikutusta kyselyllä, johon saatiin 29 vastausta. Näistä 12 vastaajaa oli ollut kuntouttavassa työtoiminnassa ja 17 vastaajaa oli toiminut vanhustyön avustajana palkkatuella.

Tutkimustulokset tuovat selkeästi esille kehittämistarpeet. Tärkein kehittämistarve oli työllistämistoimenpiteen aikaisessa työhaussa tarvittavan tuen ja ohjauksen merkitys. Haastateltavat kertoivat aktivoituneensa työhaussa, mutta silti työttömäksi jäätiin merkittävän usein. Tämän lisäksi tulokset kertoivat työllistämistoimenpiteiden vaikutuksesta sosiaalisesta näkökulmasta, kuten päivärytmin löytäminen, uusien taitojen oppiminen ja uusien ystävien saaminen. Tärkein kehittämistarve on jo johtanut toimenpiteisiin ja työllistämispalveluissa on aloitettu työhönvalmennus kaikille palkkatukityössä oleville ja kuntouttavassa työtoiminnassa niille, jotka ovat kuntoutuneet työkykyisiksi.

---

Avainsanat työttömyys, työttömät, työllistyminen, kuntoutus, työkyky, työllistämispalvelut, poikkialueellisuus

## ABSTRACT

Author	Helena Nurmikoski
Title	A Report on the Effect of Employment Measures. The Rehabilitative Work Service and Assistant Service for the Elderly Provided by the City of Vaasa
Year	2019
Language	Finnish
Pages	55 + 1 Appendix
Name of Supervisor	Heidi Blom

---

This bachelor's thesis examines the impact of the self-produced employment measures by the City of Vaasa on the treatment of unemployment. Reducing the municipal contribution to labour market support is the most important task of the Employment Services Unit in the City of Vaasa. The background is the legislative changes in 2015, when the municipality received a much higher share of the labour market support in order to activate the municipalities in managing unemployment. As a result of the change, the employment activities of Vaasa City were developed, so it is good to find out what the experience of the employment service has been in order to gain further insight into the development of operations. The research is limited to self-produced rehabilitation work and assistive activity for elderly people, for which long-term unemployed are hired. The study opens up unemployment as a phenomenon, and in addition, the legislation opens up the key legislation for employment.

Labor market support is influenced by employment measures, which include, among other things, rehabilitating work and employing wage subsidies. The organization of rehabilitative work activities is legally binding on municipalities. Payroll employment is a municipal self-employment activity. The thesis has explored the views of those employed in these employment measures and their impact on the survey with 29 responses. Of these, 12 respondents had been in rehabilitative work and 17 respondents had worked as assistant to the elderly for wage support.

The research results clearly highlight the development needs. The most important need for development was the importance of support and guidance for job search during the employment process. The interviewees reported that they had activated their job search and that they were still often unemployed. In addition, the results provided an insight into the impact of employment measures from a social perspective, such as finding a daily rhythm, learning new skills, and making new friends. The most important need for development has already led to measures and employment services have begun employing all those in paid employment and rehabilitating work for those who have been able to work.

---

Keywords                      Unemployment, unemployed, access to employment, rehabilitation, work ability, employment services, cross-sector administration

# SISÄLLYS

## TIIVISTELMÄ

## ABSTRACT

1	JOHDANTO.....	8
2	TUTKIMUKSEN LÄHTÖKOHDAT.....	10
	2.1 Tutkimuksen kuvaus ja rajaus.....	10
	2.2 Tutkimuksen tarkoitus ja tutkimuskysymykset .....	11
3	TYÖTTÖMYYS ILMIÖNÄ .....	13
	3.1 Aikaisempia tutkimuksia .....	13
	3.2 Työttömyyden määrittely.....	14
	3.3 Työttömyyden lajit.....	15
	3.4 Työttömyyden historiaa Suomessa .....	17
	3.5 Työttömyys sosiaalisena ja yhteiskunnallisena ongelmana.....	18
4	TYÖLLISTÄMISTÄ OHJAAVA LAINSÄÄDÄNTÖ .....	21
	4.1 Työllistämistoimintaa ohjaavien lakien keskeinen sisältö.....	22
	4.1.1 Laki julkisista työvoima- ja yrityspalveluista .....	22
	4.1.2 Laki kuntouttavasta työtoiminnasta .....	23
	4.1.3 Laki työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta... 24	
	4.1.4 Työttömyysturvalaki .....	25
	4.2 Keskeiset työttömyysturvaetuudet .....	26
5	VAASAN KAUPUNGIN TYÖLLISTÄMISPALVELUT.....	27
	5.1 Toimeksiantajan esittely .....	28
	5.2 Kaupungin työllistämistoiminnan kehittäminen, ohjaus ja valvonta.....	29
	5.2.1 Työllistämispalveluiden perustehtävä ja yhteistyötahot .....	30
	5.2.2 Lakisääteiset työllistämisen perustehtävät .....	30
	5.2.3 Omaehtoinen työllistäminen .....	32
6	TUTKIMUKSEN TOTEUTUS.....	34
	6.1 Aineiston keruu.....	34
	6.2 Aineiston käsittely .....	36
	6.3 Tutkimuksen luotettavuus ja eettisyys .....	37

7	TUTKIMUSTULOKSET .....	39
7.1	Taustatiedot.....	39
7.2	Vastaajien tilanne työllistämispalvelun jälkeen.....	40
7.3	Vastaajien arviot työllistämistoimenpiteen aikaansaamista muutoksista	42
7.4	Arviointi työllistämistoimenpiteestä.....	44
7.5	Avoimet palautteet .....	44
8	JOHTOPÄÄTÖKSET .....	46
9	POHDINTA.....	48
	LÄHTEET.....	52

## LIITTEET

## KUVA- JA KUVIOLUETTELO

<b>Kuva 1.</b> Rakennetyöttömyys Suomessa vuosina 2006-2017.	15
<b>Kuva 2.</b> Työvoiman ulkopuolella olevat piilotyöttömät vuosina 2015-2017.	17
<b>Kuva 3.</b> Työttömyysaste vuosina 1989-2018 (Tilastokeskus 2018 i).	18
<b>Kuva 4.</b> Lasten koulupudokkuus, työttömyys ja toimeentulotuki asiakkuus vanhempien huono-osaisuuden mukaan prosentteina (Vauhkonen ym. 2017).	19
<b>Kuva 5.</b> Väestö pääasiallisen toiminnan mukaan vuosina 1987–2017.	20
<b>Kuva 6.</b> Vaasan kaupungin työmarkkinatuen kuntaosuus vuosina 2014–2018.	27
<b>Kuva 7.</b> Työmarkkinatuen kuntaosuuden saajat kuukausittain 2014 - 2018.	28
<b>Kuva 8.</b> Vaasan kaupungin henkilöstöpalveluiden organisaatio.	29
<b>Kuvio 1.</b> Vastaajien sukupuolijakauma.	39
<b>Kuvio 2.</b> Vastaajien ikäjakauma.	40
<b>Kuvio 3.</b> Vastaajien tilanne työllisyyspalvelun jälkeen.	40
<b>Kuvio 4.</b> Työmarkkinatilanne ikäryhmittäin kuntouttavan työtoiminnan jälkeen.	41
<b>Kuvio 5.</b> Työmarkkinatilanne ikäryhmittäin palkkatukityön jälkeen.	42
<b>Kuvio 6.</b> Sain päivärytmistä kiinni.	42
<b>Kuvio 7.</b> Työhakuni aktivoitui.	43
<b>Kuvio 8.</b> Opin uusia taitoja.	43
<b>Kuvio 9.</b> Sain uusia ystäviä.	43
<b>Kuvio 10.</b> Työllistämispalveluiden arviointi asteikolla 1-10.	44
<b>Kuvio 11.</b> Negatiiviset ja positiiviset palautteet.	44

**LIITELUETTELO****LIITE 1. Kyselylomake**

## 1 JOHDANTO

Opinnäytetyössä selvitetään Vaasan kaupungin työllistämistoimenpiteiden vaikutusta kaupungin itse tuottamasta kuntouttavasta työtoiminnasta ja kaupungin omaehtoisesta palkkatukityöllistämistä vanhustyön avustajatoiminnassa. Toimeksiantaja on Vaasan kaupungin henkilöstöpalvelut. Selvityksen taustalla on vuonna 2015 voimaan astunut lainsäädännön muutos työmarkkinatuen kuntaosuusmaksuihin ja kaupungin perustaman yksikön, työllistämispalvelut, toiminnan arviointi ja toimintaan liittyvien kehittämisideoiden kerääminen.

Opinnäytetyön aloittamishetkellä oli Suomessa meneillään sosiaali- ja terveystalouden (sote) rakenneuudistus, joka kuitenkin kaatui keväällä 2019. Työ uudistuksen aikaansaamiseksi jatkuu, joten kuntasektorilla on tarpeellista ja ajankohdasta saada tietoa työllistämistoiminnan vaikutuksista toiminnan kehittämiseksi ja vastaamaan uudistuksen mahdollisesti mukanaan tuomiin muutostarpeisiin. Valmistelussa olleessa sote-uudistuksessa kunnan rooli oli muuttumassa työllistämiseen liittyvässä toiminnassa. Toimialaa koskeva ja ohjaava lainsäädäntö oli opinnäytetyön aloittamis- ja kirjoittamishetkellä eduskunnan käsittelyssä ja tiedossa oli, että työttömien kotikunnille on edelleen jäämässä työmarkkinatuen kuntaosuusmaksuja. Käsittelyssä olleessa lainsäädännössä ei otettu yksilöidysti kantaa kuntiin mahdollisesti jääviin työllistämistoimenpiteisiin.

Kirjoittamishetken tiedon mukaan merkittävin muutos olisi ollut kuntouttavan työtoiminnan järjestämisvastuun siirtyminen kunnilta maakunnille, jotka olisivat voineet mahdollisesti ostaa kunnilta kuntouttavaa työtoimintaa. Sote-uudistuksen jatkuessa on kunnan itse tuotetun kuntouttavan työtoiminnan vaikutusten selvittämisellä kehittää toimintaa vastaamaan tulevia haasteita. On myös mahdollista, että palkkatukityöllistämiseen tulee muutoksia, joten on tarpeellista tarkastella myös palkkatukityöllistämisen vaikutuksia työllistämispalvelujen kehittämiseksi.

Vallalla olevan yhteiskuntapolitiikan tärkeimpiä haasteita on pitkäaikaistyöttömyys ja syrjäytyminen. Työttömyys heikentää ihmisten taloudellista tilannetta ja vaikuttaa kielteisesti psyykkiseen ja fyysiseen hyvinvointiin. Työllistämällä ja työllistymisellä on yksilöllisiä, yhteisöllisiä ja yhteiskunnallisia vaikutuksia, jotka ulottuvat



laajasti julkiseen talouteen ja palvelujärjestelmään. (Puska & Vaarama 2013, 3.) Työttömyyden arvioidaan maksavan yhteiskunnalle vuosittain yli kuusi miljardia euroa, kun mukaan lasketaan työttömyysetuudet, työttömille maksettavan toimeentuloturvan ja asumistuen sekä julkisten työvoimapalveluiden ja kuntotuttavan työtoiminnan aiheuttamat kustannukset. Työttömyyden suorien kustannusten lisäksi työttömyys vähentää verotuloja, yksityistä kulutusta ja lisää kuntien rahoittamia työllisyyden hoidon sekä sosiaali- ja terveystyövoimien kustannuksia. (Oivo & Kerätär 2018, 25–26.)

Työttömät ovat – ja heidän myös oletetaan olevan – tietoisia, että heidän tulee olla aktiivisia ja pyrkiä kaikin tavoin edistämään omia uudelleen työllistymisen edellytyksiään. Työttömyysturvalaki velvoittaa, että työttömyysturvaetuuden saaja hakee aktiivisesti työtä ja koulutusta, sekä toteuttaa yhdessä työ- ja elinkeinotoimiston (TE-toimisto) kanssa laadittua työllistymissuunnitelmaa. Työttömän tulee myös tarvittaessa hakeutua ja osallistua työllistymistään edistäviin palveluihin ja toimenpiteisiin. (Ylikännö 2017, 111.)

Yhteiskunnassa pitkäaikaistyöttömyyden lieventämiseen pyritään aktiivisilla työvoimapolitiittisilla palveluilla – koulutuksella, valmennuksella ja muulla työllistämällä (Tilastokeskus 2018 d). 1.1.2018 tuli voimaan laki työttömyysturvan aktiivimallista, jossa työnhakijan on 65 työttömyysetuuden maksupäivän tarkastelujakson aikana täytettävä aktiivisuusedellytys. Se täyttyy työllistymällä työehtosopimuksen mukaiseen palkkatyöhön 18 tuntia tai ansaitsemalla yritystoiminnalla vähintään 23 prosenttia yrittäjän työssäoloahtoon vaaditusta kuukausiansiosta tai olemalla viisi päivää TE-toimiston työllistymistä edistävässä palvelussa. Aktiivisuusedellytyksen jäädessä täyttymättä työttömyysetuus pienenee seuraavan tarkastelujakson ajaksi 4,65 prosenttia. (TE-palvelut 2018.)

## 2 TUTKIMUKSEN LÄHTÖKOHDAT

Kuntasektori, kuten muukin yhteiskunta on jatkuvassa muutoksessa edistäessä ja vahvistaessa kuntalaisille tuotettujen palvelujen tehokkuutta ja kuntalähtöisyyttä. Arviointi on tärkeää kunnan palvelujen ja toimintojen laadun turvaamiseksi, ja se on keskeinen osa kunnan johtamista sekä toiminnan tuloksellisuuden vahvistamista. Arviointi tulee nähdä kiinteänä osana kunnan toiminnan suunnittelua ja johtamista sekä strategisella, että operatiivisella tasolla. Arviointia voidaan tehdä useilla eri arviointimalleilla ja menetelmillä. (Kuntaliitto 2018.)

Toimeksiantaja Vaasan kaupungin henkilöstöpalvelut on osa Vaasan kaupungin keskushallintoa. Henkilöstöpalveluiden ydintehtävänä on huolehtia Vaasan kaupungin henkilöstön kehittämisestä, palvelussuhdeneuvonnasta, työsuojelu- ja työhyvinvoinnista, työllisyyden edistämisestä, yhteistoiminta-asioista, yleisestä henkilöstöpolitiikasta sekä sisäisestä viestinnästä toimialueensa asioista. Henkilöstöpalveluita johtaa henkilöstöjohtaja. (Vaasa 2018 a.) Kaupungin työllistämistoimintaan liittyvät palvelut ovat olleet hajautettuna kaupungin eri hallintokuntiin vuoteen 2015 saakka. Tällöin perustettiin työllistämistoimintaan yksikkö työllistämispalvelut, joka kuuluu Vaasan kaupungin henkilöstöpalvelukeskukseen. Työllistämisen päätöksenteko kuuluu kaupunginhallituksen yleisjaostolle. Työllistämispalvelut vastaa Vaasan kaupungin työllistämisen lakisääteisistä ja omaehtoisista palveluista ja työllistämispalveluita johtaa työllistämispäällikkö. (Kaunisto 2018.)

### 2.1 Tutkimuksen kuvaus ja rajaus

Vaasan kaupungin strategiassa on yhtenä mittarina työllisyysaste (Kaunisto 2019). Lakisääteiset tehtävät pohjautuvat lakiin kuntouttavasta työtoiminnasta, joka säätelee kuntien kuntouttavan työtoiminnan järjestämisvastuuta ja lakiin julkisista työvoima- ja yrityspalveluista, joka säätelee velvoitetyöllistämistä ikääntyneille pitkäaikaistyöttömille (L2.3.2001/189; L28.12.2012/916). Vaasan kaupungin omaehtoista työllistämistoimintaa on palkkatukityöllistäminen (Kaunisto 2018).

Edellä mainittua lakisääteistä kuntouttavaa työtoimintaa kunta voi tuottaa itse tai ostaa sen ostopalveluna (L2.3.2001/189.) Tämä tutkimus toteutettiin kyselylomakkeella työllistämispalvelun asiakkaille, jotka ovat olleet kaupungin itse tuottamassa kuntouttavassa työtoiminnassa Vuorikeskuksessa sekä kaupungin palkkatukityössä vanhustyön avustajana, joiden työllistämispalvelu päättyy tutkimusaikana 10/2017 – 03/2018. Teoriaosuus tutkimuksessa rajataan koskemaan kirjoittamishetkellä olevan lainsäädännön mukaista työllistämistoimintaa ja niihin liittyviä kaupungin työllistämistoimenpiteitä.

## **2.2 Tutkimuksen tarkoitus ja tutkimuskysymykset**

Tutkimuksen tarkoitus on työllistämistoimenpiteiden vaikutusten arviointi kahden näkökulman avulla. Tutkimuksen ensisijainen kohde on työllistämistoimenpiteiden työvoimapoliittinen tilastollinen vaikutus, eli mikä on kuntouttavaan työtoimintaan osallistuneiden henkilöiden ja palkkatukityössä olleiden henkilöiden työllisyystilanne työllistämistoimenpiteen päättyessä. Toiseksi tutkimuksessa selvitetään, kokiko työtön saaneensa jotain konkreettista työllistymistä edesauttavaa apua työllistämistoimenpiteestä, jolloin tutkimusaiheena on, miten työllistämispalveluun osallistuneen henkilön oma aktivoituminen yksilötasolla on toteutunut.

Tutkimuskysymykset ovat:

1. Mikä on asiakkaan tilanne työllistämistoimenpiteen jälkeen?
2. Miten työllistämistoimenpide on vaikuttanut asiakkaan omaan aktivoitumiseen?
3. Minkälaista tukea asiakkaat ovat kokeneet saaneensa työllistämistoimenpiteestä?
4. Miten vastaajat arvioivat ja kokivat työllistämispalvelun?

Syrjäytyminen on yleistä pitkäaikaistyöttömien keskuudessa, joten kyselylomakkeessa kysytään myös elämänhallinnan paranemista, uusien taitojen oppimista ja uusien ystävien saamista. Näillä on suuri merkitys työttömän syrjäytymisen katkaisemisessa ja syrjäytymisen ennalta ehkäisemisessä. Tutkimuksessa saatujen vas-

tausten avulla kehitetään työllistämispalvelun sisältöä siten, että toiminnassa huomioidaan myös syrjäytymisen käsittely. Lisäksi tutkimuksessa kerätään avointa palautetta työllistämispalveluista. Kerätyn tiedon avulla tullaan työllistämispalveluiden toimintaa kehittämään, jotta Vaasan kaupungin työllistämispalvelut voi muun muassa vastata sote-uudistuksen mukana tuleviin muutoksiin kunnan roolista työllistämisessä.

### 3 TYÖTTÖMYYS ILMIONÄ

Työttömyys esiintyy suomenkielisenä sanana jo 1800-luvulla. Kirjallisuudessa sana työttömyys nousi laajemmin esille 1860-luvun nälkävuosien jälkeen. Nykyisin työttömyys ilmiönä on pysyvä osa yhteiskuntaa ja yhteiskunnan yleinen suhtautuminen työttömyyteen on ajan myötä muuttunut. (Yle 2016.) Nyky-yhteiskunnassa muun muassa työttömyyden ja sosiaalisen huono-osaisuuden nähdään periytyvän sukupolvelta toiselle (Vauhkonen, Kallio & Eerola 2017).

Nyky-yhteiskunnassa yksilöillä on paljon siirtymä- ja katkostilanteita sekä työ- ja koulutusurat ovat pirstaloituneita. Uusia työpaikkoja ja uudenlaista työtä syntyy jatkuvasti, mutta työn perustavalaatuinen luonne on muuttunut ja muuttuu edelleen. Tämä lisää yksilöiden syrjäytymisen riskiä. Tilanne on ongelmallinen etenkin heidän kohdalla, joilla on heikot edellytykset selvittää siirtymistä ja katkoksisista koulutus- ja työpaikkojen välillä. (Valtioneuvosto 2017.)

#### 3.1 Aikaisempia tutkimuksia

Työttömyydestä on paljon tutkimuksia, joissa työttömyyttä on tutkittu useasta eri näkökulmasta. Useimmat tutkimukset on tehty tukea tarvitsevien erityisryhmien työllistymisestä sekä sosiaalisen työllistymisen näkökulmasta. Minna Närhi on käynyt pro gradu -tutkielmassa läpi velvoitetyötä tekevän oikeusasemaa, pääpainon ollessa kuntouttavaan työtoimintaan osallistujan aseman selvittämisessä. Tutkielman mukaan työttömien aktivointitoimenpiteenä tehty työ on parhaimmillaan voimaannuttavaa ja saa työttömän uuden uran tai opiskelun alkuun. Kuntotuttavasta työtoiminnasta positiivisia vaikutuksia työttömille ovat rytmin saaminen elämään, mielekäs työ ja työyhteisön tuki, osaamisen lisääntyminen, etuuksien, kuten kulkukorvausten saaminen ja aktivoituminen muussakin elämässä. Tutkielman mukaan kuntouttavan työtoiminnan tapahtuminen työpaikoilla ja palkkatyötä tekevien parissa on tärkeää. (Närhi 2017, 4, 67-68.)

Heidi Niemi on väitöskirjassaan tutkinut kuntahallinnon asemaa työllistymisen tukemisen toimijakentässä ja nuorten työllistymisen tukemista, jota on toteutettu nuorisotakuun kuntakokeiluna vuosina 2015–2016. Tutkimuksessa keskeiseksi asiaksi

on noussut työttömyysturvalain säätämä työmarkkinatuen kuntien rahoitusosuuden ongelmallisuus ja vahva ajatus siitä, miten valta ja vastuu työllistymisen tukemisessa voisi olla kunnilla. Tutkimuksessa onnistuneita tuloksia olivat yhteisten palvelusuunnitelmien laatimisen lisäksi kuntien sisäisen sekä kuntien ja TE-toimistojen välisen yhteistyön ja tiedon kulun lisääntyminen sekä asiakasprosessien kehittyminen. Tutkimuksen mukaan kunnilla toiminnan säilyminen ja kehittyminen ovat kiinni kuntien omista toimenpiteistä, joten maakunnalliseen toimijaan nähden kunnilla voidaan nähdä olevan suurempi kiinnostus resurssien käyttöön työllisyyden edistämiseksi. Tutkimuksessa maakunnallisen toimijan ei nähdä välttämättä edistävän tehokkuutta ja vaikuttavuutta. Sen nähdään tuovan mukanaan edelleen jatkuvia vastuunjaon, tiedonkulun ja kokonaisuuden pirstaleisuuden ongelmia. Tutkimus myös osoittaa kuntien työllisyydenhoitoa koskevan sääntelyn siirtyneen yhä voimakkaammin sosiaali- ja terveysministeriöön. Kuntiin kohdistuneen lisääntyneen työllisyydenhoidon sääntelyn ja ohjauksen nähdään noudattaneen yleistä kehityskulkua ja lisänneen työllistymisen tukemisen erityistoimialan laajuutta. (Niemi 2018, 7–9, 31, 223, 284–287.)

### **3.2 Työttömyyden määrittely**

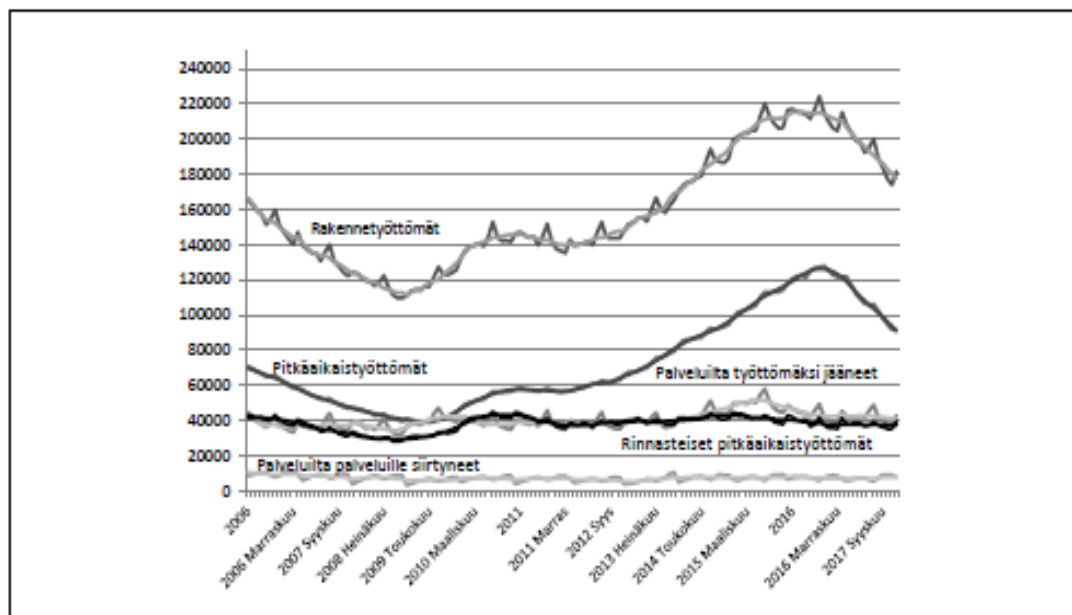
Käsitettä *työtön* määritellään kahdella tavalla. Tulonjakotilastossa työttömyys on sidoksissa työttömyyskuukausiin. Tätä tilastointia käytetään työmarkkinatukien tilastoinnissa, jossa seurataan työttömyyspäivärahojen maksatuksia. Toista työtön käsitettä määritellään työnhakurekisterin tietojen keräämistä ja tilastointia varten, johon lasketaan jokainen 15–74 - vuotias, joka on ollut työtä vailla vuoden viimeisenä päivänä. (Tilastokeskus 2018 a.)

Suomessa työttömyyttä seuraavat Tilastokeskus ja Työ- ja elinkeinoministeriö (TEM). Näiden seurannat poikkeavat toisistaan, ja työttömyysmääritelmässä sekä työttömyyslukuissa on eroja. Tilastokeskus noudattaa työvoimatutkimuksessaan kansainvälisen työjärjestön ILO:n aktiivisen työnhaun ja työhön käytettävyyden sekä Euroopan unionin määrittelemiä kriteerejä. TEM:n työnvälitystilastossa työtön on työnhakija, joka ei ole työllistetty, ei ole yrittäjä, eikä ole työsuhteessa. Kes-

keinen ero tilastojen välillä on opiskelijoiden ja lomautettujen seuranta. TEM:n seurannassa ovat mukana lomautetut ja henkilöt, jotka eivät ole päätoimisia opiskelijoita, tai joiden säännöllinen viikoittainen työskentelyaika on alle neljä tuntia. Tilastokeskus laskee työttömäksi tilastoissaan myös opiskelijat ja lomautetut. (Tilastokeskus 2018 b.)

### 3.3 Työttömyyden lajit

**Rakenteellinen työttömyys** on työttömyyttä, joka ei vähene, vaikka samaan aikaan työmarkkinoilla vallitsisi työvoimapula. TEM:n (2018, 90) alla olevassa kuvassa yksi havainnollistuu rakenteellinen työttömyys Suomessa vuosina 2006–2017. Yleisesti nähdään, että rakenteellinen työttömyys johtuu työelämän vaatimusten kasvusta, eli työttömien osaaminen ja ammattitaito eivät riitä tarjolla oleviin työtehtäviin. Osasyynä rakenteelliseen työttömyyteen voi olla myös työttömyysturva ja verotus. (Tilastokeskus 2018 c.)



Lähde: TEM, työnvälitystilasto

**Kuva 1.** Rakennetyöttömyys Suomessa vuosina 2006-2017.

**Suhdannetyöttömyys** on myös rakenteellista työttömyyttä, johon syynä ovat talouden suhdannevaihtelut. Tällöin matala- ja laskusuhdanteiden aikana työvoiman

kysyntä vähenee. Suhdannevaihtelut voivat olla kansallisia tai kansainvälisiä. (Tilastokeskus 2018 c.) Suhdannetyöttömyydelle onkin ominaista, ettei se johdu yksittäisen valtion sisäisestä politiikasta, vaan vaikuttajana on maanosien tai maailmanlaajuiset poliittiset päätökset tai konfliktit (Yle 2013).

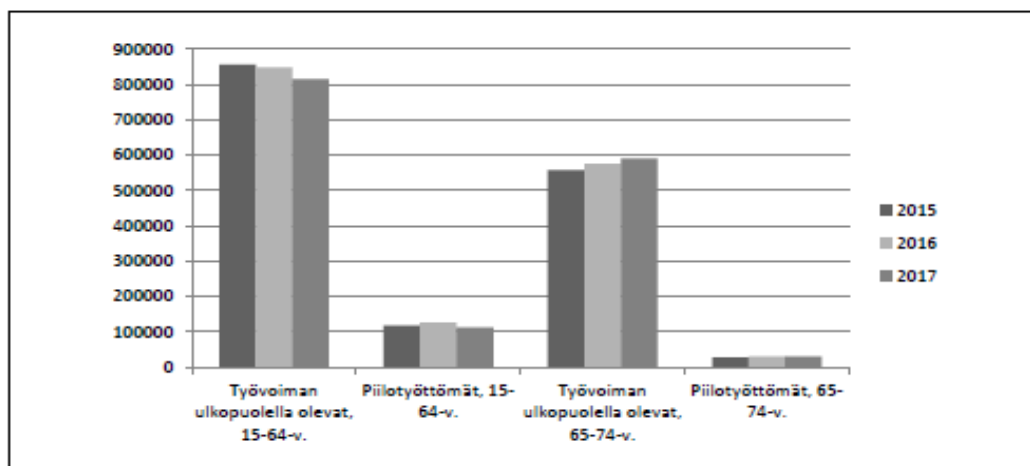
**Pitkäaikaistyöttömyys** pohjautuu aikamääreeseen eli työttömiin, jotka ovat olleet työttömänä yhtäjaksoisesti yli vuoden. Tässä luokassa suurimmat ryhmät ovat matkan koulutustason omaavat ja ikääntyneet työttömät. Pitkäaikaistyöttömyys johtaa usein ammattitaidon heikkenemiseen, työnhaun vaikeutumiseen ja riskiin syrjäytyä työmarkkinoilta lopullisesti. (Tilastokeskus 2018 d.)

**Nuorisotyöttömien** ryhmään kuuluvat 15–24 -vuotiaat nuoret. Nuorisotyöttömyyden seurannassa työttömyysaste ja työttömien osuus ikäluokasta ovat varsin kaukana toisistaan, mikä saattaa johtaa harhaan nuorisotyöttömyyden tulkinnassa. Työttömyysaste lasketaan työttömien osuutena työvoimasta, ei kaikista nuorista, koska ikäluokasta suurin osa opiskelee eikä kuulu työvoimaan. Nuorten työttömien kohdalla työttömyysaste ei kerro, kuinka monta prosenttia kaikista nuorista on työttömänä. (Tilastokeskus 2018 e.)

**Piilotyöttömyys** pitää sisällään mahdollisesti kaikkia edellä kerrottuihin työttömyyden lajeihin kuuluvia työttömiä. Esimerkiksi nuoria, jotka työttömäksi jäätyään eivät ilmoittaudu työnhakijaksi ja pitkäaikaistyöttömiä, jotka ovat jääneet jostain syystä työmarkkinoiden ulkopuolelle. Piilotyöttömät ovat työttömiä, jotka eivät ole aktiivisesti hakeneet työtä neljän viikon aikana, mutta ovat työhön käytettävissä ja haluaisivat työllistyä. Piilotyöttömät ovat passiivisia työnhakijoita, jotka työvoimatutkimuksessa luetaan työvoiman ulkopuolella oleviin. (Tilastokeskus 2018 f.)

TEM:n (2018, 87) alla oleva kuva kaksi avaa piilotyöttömien osuuden työvoiman ulkopuolella olevista. Yli 65-vuotiaista piilotyöttömistä valtaosa on eläkkeellä ja vastaavasti suuri osa alle 20-vuotiaista on opiskelijoita. Työvoiman ulkopuolella oleviin lasketaan kaikki, jotka eivät tutkimushetkellä ole työttömiä tai työllisiä. Kaikkiaan työvoiman ulkopuolella eri syistä on Suomessa lähes neljännes koko väestöstä. (Tilastokeskus 2018.)





Lähde: Tilastokeskus, työvoimatutkimus

**Kuva 2.** Työvoiman ulkopuolella olevat piilotyöttömät vuosina 2015-2017.

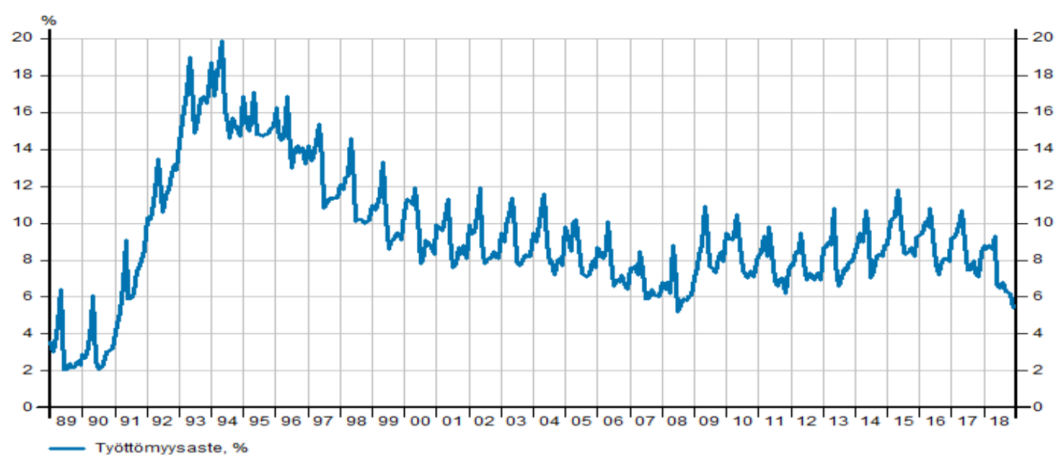
### 3.4 Työttömyyden historiaa Suomessa

Yliopistotutkija Matti Hannikainen tuo esiin Ylen haastattelussa, että Suomen jälleenrakennus sotien jälkeen työllisti merkittävästi ja on ilmeistä, että teollisuus alkoi kehittyä sotakorvausten maksun myötä. Sotakorvausten maksun jälkeen 1950-luvulla alkoi varsinaisesti suomalaisen elinkeinoelämän rakennemuutos. Rakennemuutoksen myötä julkinen sektori kasvoi työllistäen varsinkin naisia, vaikkakin suomalaiset naiset ovat perinteisesti tehneet töitä kodin ulkopuolella. Naisten työntekoa helpotti 1970-luvulla lasten päivähoidon laajeneminen, joka mahdollisti töihin paluun lasten syntymän jälkeen. (Yle 2013.)

Suomalaisen työttömyysturvan rakentuminen nykyisen kaltaiseksi alkoi vähitellen 1960-luvulla siirryttäessä rahallisiin työttömyyskorvauksiin. Rahalliset työttömyyskorvaukset nähtiin olevan yhteiskunnalle edullisempaa kuin työn järjestämisen työttömälle. Suomessa satunnaista kausityöttömyyttä lukuun ottamatta työttömyys ilmiönä oli marginaalinen 1970-luvun energiakriisiin asti. Suhdannetyöttömyyttä esiintyi voimakkaasti energiakriisin aikana ja merkittävästi 1990-luvun laman aikana. (Yle 2013.)

Tilastokeskuksen (2018 h) mukaan työttömyysaste on ollut Suomessa hyvin marginaalinen vuoteen 1930 asti. Ensimmäisen voimakkaan työttömyyden kasvun ai-

heutti 1930-luvun yleismaailmallinen lama. Toisen merkittävän työttömyyden kasvun aiheutti 1970-luvulla öljyn hinnan nousun aiheuttama kansainvälinen talous- taantuma. Kolmas merkittävä kasvu työttömyydessä oli 1990-luvun lama, joka johti suurtyöttömyyteen, jolloin työttömiä oli lähes puoli miljoonaa. Tilastokeskuk- sen työvoimatutkimuksen alla oleva kuva kolme kertoo työttömyysasteen kehityk- sestä vuosina 1989 – 2018. Kuvasta näkee myös, että 1990 -luvun jälkeisenä aikana työttömyysaste vakiintui 7–12 prosentin välille. Poikkeuksena on vuosi 2008, jol- loin alkuvuodesta päästiin alle kuuden prosentin. Vuonna 2017 työttömyysaste oli 8,6 prosenttia. (Tilastokeskus 2018 i.)



**Kuva 3.** Työttömyysaste vuosina 1989-2018 (Tilastokeskus 2018 i).

### 3.5 Työttömyys sosiaalisena ja yhteiskunnallisena ongelmana

Työttömyyttä pidetään yleisesti vakavana ja monitahoisena ongelmana niin yksilön kuin kansantaloudenkin kannalta. Työttömyysturvaan liittyvän lainsäädännön valmistelu ja kehittäminen kuuluu sosiaali- ja terveysministeriölle ja työttömyysturvan kehittäminen ja ohjaus kuuluu työ- ja elinkeinoministeriölle (STM 2019; TEM 2019.) Suomessa on totuttu ajattelemaan, että kansalaisen ja yhteiskunnan välinen suhde on selkeä. Kansalainen saa yhteiskunnalta ensin koulutuksen, jonka jälkeen hän siirtyy työelämään. Nähdään, että jokaisen tulee löytää oma paikkansa koulu- tus- ja työmarkkinoilta. Nykyisin työ käsitteenä ja merkityksenä on muuttunut ja johtanut siihen, että oman paikan tai elämänpolun löytäminen, ja sen kautta yhteis- kuntaan asemoituminen ja kiinnittyminen on muuttunut selkeästi haasteellisem- miksi. (Valtioneuvosto 2017.)

Työttömyys mahdollisesti leimauttaa ja lamauttaa työttömiä itseään sekä heidän perheitänsä ja yhteisöjä. Pitkä poissaolo työelämästä voi heikentää työttömän taitoja johtaen työn saannin vaikeutumiseen sekä uupumiseen, syyllisyyteen ja häpeään. Työttömyyden aiheuttama stressi ja huoli kuormittaa työttömän fyysistä, psyykkistä ja sosiaalista tilannetta, joka saattaa näyttäytyä erilaisina ongelmina työttömän perheen ja yhteisöjen sisällä. Ongelmat voivat olla taloudellisia tai näyttäytyä muun muassa vähäisenä lasten koulutuksena, lisääntyneenä sosiaali- ja terveyspalvelujen tarpeena ja käyttönä sekä sosiaalisen elämän kapeutumisenä. (Mieli 2018; Nichols, Mitchell & Lindner 2013, 2–3.)

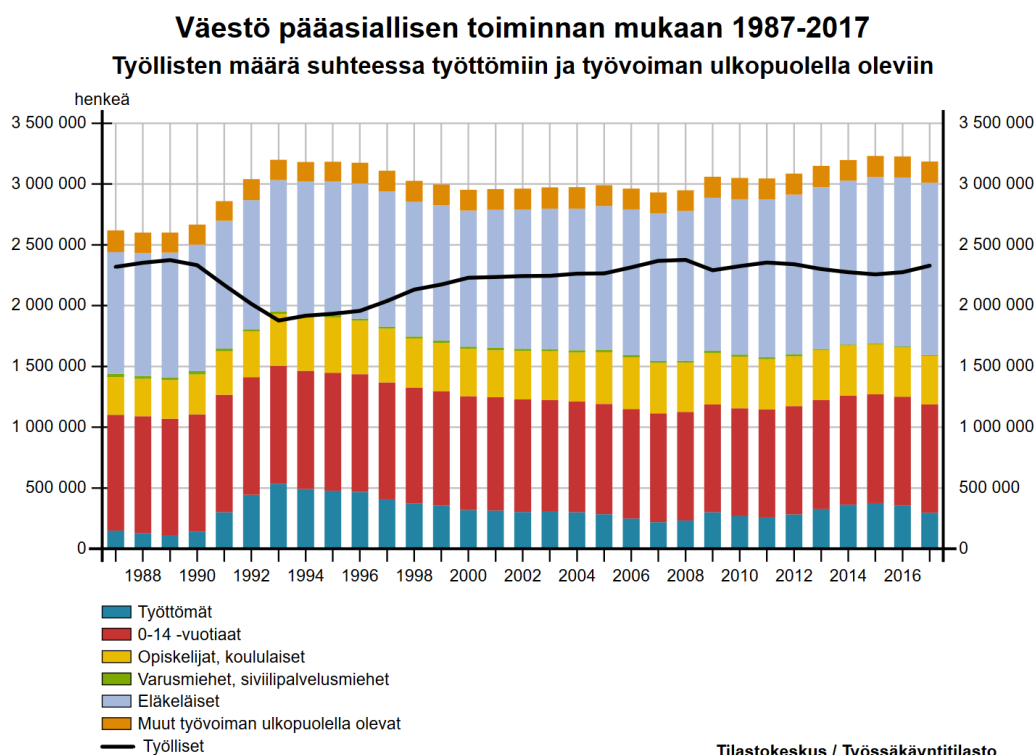
Vauhkonen ym. (2017) alla olevassa kuvassa neljä havainnollistuu, että tutkimustuloksien mukaan hyvä- ja huono-osaisten perheiden lapsilla on selkeä ero. Huono-osaisten perheiden lapsista yli neljänneksellä on vain peruskoulututkinto. Työttömien vanhempien lapsista yli viidesosalla puuttui tutkinto. Samalla tavalla myös työttömyys periytyi, eli pitkäaikaistyöttömien lapsista oli lähes 30 prosenttia työttömänä nuorena aikuisena. Pitkäaikaisesti toimeentulotuella olleiden vanhempien lapsista jopa 43 prosenttia oli myös itse toimeentulotuen asiakas nuorena aikuisena. Tutkimuksesta kävi myös ilmi, että on nuoria, jotka haluavat itselleen parempaa elämää, ja 53 prosenttia nuorista ei kokenut mitään huono-osaisuutta ollessaan 22-vuotias. (Vauhkonen ym. 2017.)

Perheen huono-osaisuus lapsen ollessa 15-vuotias	Lapsen huono-osaisuus 22-vuotiaana			
	N	Koulupudokkuus %	Työttömyys %	Toimeentulotuen asiakkuus %
Ei huono-osaisuutta	97 698	12	14	10
Koulupudokkuus	20 090	30	27	24
Työttömyyskuukausia 1–5	21 605	22	25	21
Työttömyyskuukausia 6 tai enemmän	21 841	23	29	24
Toimeentulotukea 1–5 kuukautta	11 588	33	33	35
Toimeentulotukea 6 kuukautta tai enemmän	4 265	40	38	43

**Kuva 4.** Lasten koulupudokkuus, työttömyys ja toimeentulotuki asiakkuus vanhempien huono-osaisuuden mukaan prosentteina (Vauhkonen ym. 2017).

Julkiseen talouteen työllisyyden vaikutukset heijastuvat laajasti. Työttömyyden taloudellista merkitystä mitataan huoltosuhteella, joka tarkoittaa työllisten lukumäärän suhdetta työttömiin ja työvoiman ulkopuolella oleviin. Findikaattorin (2018)

kuvassa viisi on kuvattu suomalaisten aseitoimista työelämässä vuosien 1988–2016 välisenä aikana. Huoltosuhdetta laskiessa jätetään työvoiman ulkopuolisiksi 0–14 -vuotiaat, koululaiset ja opiskelijat, varusmiehet ja siviilipalvelusmiehet, eläkeläiset sekä muut työvoiman ulkopuolella olevat. Työllisiksi lasketaan henkilöt, jotka ovat vuoden viimeisellä viikolla ansiotyössä. Taloudellinen huoltosuhde ilmoitetaan indeksilukuna, joka lasketaan jakamalla työttömien ja työvoiman ulkopuolella olevien määrä työllisten määrällä ja kertomalla saatu luku sadalla. Näillä indikaattoreilla huoltosuhde oli 142 vuonna 2016, joka tarkoittaa 100 työssäkäyvää kohden olevan 142 ei-työssäkäyvää. Korkeimmillaan huoltosuhde oli vuonna 1993, jolloin se oli 172. (Findikaattori 2019.)



**Kuva 5.** Väestö pääasiallisen toiminnan mukaan vuosina 1987–2017.

## 4 TYÖLLISTÄMISTÄ OHJAAVA LAINSÄÄDÄNTÖ

Suomi on täysivaltainen tasavalta ja Euroopan unionin jäsen. Rauhan ja ihmisoi-  
keuksien turvaamiseksi sekä yhteiskunnan kehittämiseksi Suomi osallistuu kan-  
sainväliseen yhteistyöhön. Suomen perustuslaissa valtiosääntö turvaa ihmisarvon  
loukkaamattomuuden ja yksilön vapauden ja oikeudet sekä edistää oikeudenmukai-  
suutta yhteiskunnassa. (L 11.6.1999/731.)

Työllisyys- ja sosiaalipolitiikassa Euroopan sosiaalisten oikeuksien pääpiirteet on  
jaettu kolmeen tärkeimpään periaatteeseen, joita noudatetaan useilla politiikan  
aloilla. Periaatteet ovat a) yhtäläiset mahdollisuudet ja pääsy työmarkkinoille, jo-  
hon sisältyy osaamisen kehittäminen, elinikäinen oppiminen ja aktiivinen tuki työ-  
listämiselle, b) muutoksiin valmiit työmarkkinat ja oikeudenmukaiset työolot, joita  
tarvitaan työtyöntekijöiden ja työnantajien oikeuksien ja velvoitteiden riittävän  
sekä luotettavan tasapainon aikaansaamiseksi ja c) julkinen tuki tai sosiaalinen suo-  
jelu ja osallistaminen. Tähän kuuluvat terveydenhuolto, sosiaaliturvaetuudet ja kor-  
kealaatuiset palvelut mukaan lukien lastenhoito, terveydenhuolto ja pitkäaikais-  
hoito, jotka ovat välttämättömiä ihmisarvoisen elämisen ja elämänriskien suojelun  
varmistamiseksi. (Eurostat 2018.)

Kunnan tehtävistä säädetään perustuslaissa ja kuntalaissa. Perustuslain 121§ sääde-  
tään kuntien itsehallinnosta, joissa hallinto perustuu kunnan asukkaiden itsehallin-  
toon. Samassa pykälässä annetaan kunnille verotusoikeus. (L11.6.1999/731.) Pe-  
rustuslaissa säädetään myös kansalaisten perusoikeuksista, jotka määrittävät osal-  
taan myös kuntien tehtävien ja velvoitteiden sisältöä. Näitä ovat erityisesti perus-  
tuslain 16 §: ään kirjatut sivistykselliset oikeudet ja perustuslain 19 §:ssä säädetyt  
sosiaaliset oikeudet. (Kuntaliitto 2018 a.) Kuntalaissa määritellään tarkemmin, mi-  
ten kunta järjestää sille laissa erikseen säädetyt tehtävät ja itsehallinnon nojalla it-  
selleen ottamansa tehtävät. Jotkut tehtävät on lain mukaan järjestettävä yhteistoi-  
minnassa muiden kuntien kanssa. Kunnalla on oikeus sopimuksella ottaa hoitaak-  
seen muitakin kuin itsehallintoonsa kuuluvia julkisia tehtäviä. (L10.4.2015/410.)

#### **4.1 Työllistämistoimintaa ohjaavien lakien keskeinen sisältö**

Kunnallisessa päätöksenteossa taustalla on kunta- ja hallintolaki. Kunnat toteuttavat työllisyyspalveluitaan sekä lakisääteisinä, että yleiseen toimialaansa kuuluvina omaehtoisina palveluina. (Kuntaliitto 2018 b.) Kunnalla on vastuu kuntouttavan työtoiminnan järjestämisestä lain mukaisesti ja aktivointisuunnitelmassa tai monialaisessa työllistymissuunnitelmassa määritellyllä tavalla, riippumatta kuntouttavan työtoiminnan järjestämistavasta. Aktivointisuunnitelman laatii kunnan sosiaali-toimi yhdessä TE-toimiston kanssa. (L2.3.2001/189.)

Velvoitetyöllistämässä lain mukaan kotikunnan on järjestettävä yli 60-vuotiaalle mahdollisuus työntekoon kuudeksi kuukaudeksi, jos yli 60-vuotias työtön työnhakija ei työllisty avoimille työmarkkinoille tai hänelle ei olla voitu järjestää soveltuvaa työllistymistä edistävää palvelua muun kuin kunnan palveluksessa. Velvoitetyöllistämiseen kunta saa TE-toimistosta osoituksen ja velvoitetyöllistämisen kuiluista 50 prosenttia palkkatukea. (L30.12.2014/1366.)

##### **4.1.1 Laki julkisista työvoima- ja yrityspalveluista**

Laki julkisista työvoima- ja yrityspalveluista antaa reunaehdot siitä, kuka on oikeutettu palkkatukeen. Lain keskeinen tavoite on edistää työmarkkinoiden toimivuutta vaikuttamalla talouden kasvuun, korkeaan työllisyyteen ja hyvinvoinnin turvaamiseen. Lain tavoitteena on myös edistää työmarkkinoiden toimivuutta ja työvoiman tarjontaa yhdessä kuntien, työmarkkinajärjestöjen, yritysten ja muiden työnantajien sekä kansalaisten kanssa. (L28.12.2012/916.)

Lain perusteella kunnalle ja yrityksille myönnetään työllistämisen- ja aluevelvoitteen perusteella palkkatukea työntekijöistä, jotka TE-toimisto on osoittanut sen työllistettäväksi työllistämisen- tai aluevelvoitteen perusteella. Laissa on yksilöitymillä edellytyksillä ja minkä suuruisena palkkatuki maksetaan kunnalle. TE-toimisto antaa yksilökohtaisesti tiedon saatavasta palkkatukiprosentista. Palkkatuki voi olla 30–50 % henkilön palkkakustannuksista, riippuen esimerkiksi työllistettävän työttömyyden pituudesta, työllistettävän terveystilasta ja iästä. Kunnille palkkatukea maksetaan pääsääntöisesti kuusi kuukautta sekä yrityksille ja yhdistyksille

voidaan maksaa palkkatukea pidemmälle työllistämisen ajanjaksolle. (L28.12.2012/916.)

Laissa on määritelty velvoitetyöllistäminen, joka koskee yli 60-vuotiasta työtöntä. TE-toimiston tulee järjestää mahdollisuus työttömyysturvalaissa tarkoitettuun työllistymistä edistävään palveluun tai palkkatuettuun työhön. Ensisijaisesti työpaikkaa palkkatuettuun työhön etsitään muualta kuin kunnalta. Palkkatuetun työn tai muun työllistymistä edistävän palvelun on oltava kestoltaan vähintään niin pitkä, että työnhakijan työssäoloehto täyttyy. (L30.12.2014/1366.)

#### **4.1.2 Laki kuntouttavasta työtoiminnasta**

Laki kuntouttavasta työtoiminnasta antaa reunaehdot, kenelle kuntouttavaa työtoimintaa on järjestettävä. Lain tarkoitus on säätää niistä toimenpiteistä, joilla parannetaan pitkään jatkuneen työttömyyden perusteella työmarkkinatukea tai toimeentulotukea saavan henkilön edellytyksiä työllistyä avoimilla työmarkkinoilla. Lailla edistetään työttömän mahdollisuuksia osallistua koulutukseen ja työ- ja elinkeinoviranomaisen tarjoamaan julkiseen työvoimapalveluun. Laissa säädetään myös toimenpiteisiin osallistuvan henkilön oikeuksista ja velvollisuuksista. (L2.3.2001/189.)

Laki koskee alle 25-vuotiasta työmarkkinatukeen tai toimeentulotukeen oikeutettua, jolle on laadittu työllistymissuunnitelma lain julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta mukaisesti. Henkilön on täytynyt olla työmarkkinatuella työttömänä vähintään 180 päivää viimeisen 12 kalenterikuukauden aikana. Myös henkilöä, jolla on työllistymissuunnitelma ja joka on saanut työttömyysturvalaissa määritellysti työttömyyspäivärahauden ajan työttömyyspäivärahaa. Laki koskee myös alle 25-vuotiasta, jolle on tehty lain julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta mukainen työnhakijan haastattelu ja jonka toimeentulo on pääasiassa viimeisen neljän kuukauden aikana perustunut työttömyydestä maksettuun toimeentulotukeen. (L2.3.2001/189.)

Laki koskee myös yli 25-vuotiaita työttömiä, joille maksetaan työmarkkinatukea tai toimeentulotukea ja joille on laadittu työllistymissuunnitelma ja henkilö on saanut työmarkkinatukea vähintään 500 päivää. Myös henkilöä, joka on työttömyys-

turvalain 6 luvun 7 tai 9 §:n mukaisen työttömyyspäivärahaikauden jälkeen saanut työttömyyden perusteella työmarkkinatukea vähintään 180 päivältä. Edellä kerrotun lisäksi laissa on yksilöidysti kerrottu aktivointisuunnitelman sisällön edellytyksistä, kuntouttavan työtoiminnan toteuttamisesta ja siihen liittyvistä rajoitteista, etuuksista ja korvauksista kuntouttavan työtoiminnan aikana, työturvallisuudesta ja työterveydenhuollosta, tapaturmavakuuttamisesta sekä kuntouttavan työtoiminnan rahoittamisesta. (L2.3.2001/189.)

Laki kuntouttavasta työtoiminnasta mahdollistaa myös monialaisen aktivointisuunnitelman laatimisen. Aktivointisuunnitelmaan voidaan siis kirjata monialainen työllistymissuunnitelma, joka mahdollistaa kuntoutujalle oikeuden sosiaali-, terveys-, kuntoutus- ja koulutuspalveluihin ja toimenpiteisiin, jotka parantavat henkilön työ- ja toimintakykyä sen mukaisesti kuin niitä koskevissa laeissa on erikseen säädetty. (L2.3.2001/189.)

#### **4.1.3 Laki työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta**

Lain tarkoitus on arvioida yhteistoiminnassa TE-toimiston, kunnan ja Kelan kanssa yhdessä työttömän palvelun tarpeet, suunnitella työttömän työllistymisen kannalta tarkoituksenmukaiset palvelukokonaisuudet ja vastata työttömien työllistymisprosessin etenemisestä ja seurannasta. On huomioitava, että kaikki työttömät eivät ole monialaisen yhteispalvelun asiakkaita, vaan työttömällä katsotaan olevan monialaisen yhteispalvelun tarve, jos hänen työllistymisensä edistäminen edellyttää edellä mainittujen toimijoiden tuottamien palveluiden yhteensovittamista. (L30.12.2014/1369.)

Tavoitteena monialaisessa yhteistyöpalvelussa on edistää työttömien työllistymistä tarjoamalla heille heidän yksilöllisen palvelutarpeensa mukaisia julkisia työvoimapaikkoja sekä näiden lisäksi tarvittaessa sosiaali-, terveys- ja kuntoutuspalveluja, joiden odotetaan edistävän työllistymistä, esimerkiksi kuntouttavan työtoimintapaikan etsiminen. Valitun kuntouttavan työtoimintapaikan tulee tukea kuntoutujaa hänen henkilökohtaisten tarpeidensa mukaisesti. Tilanteessa, jossa asiakas tarvitsee esimerkiksi erityisesti elämänhallinnan palveluita, ei työllistämispalvelut ole ensisijainen palvelun toteuttaja tällaiselle asiakkaalle. Suunniteltujen palveluiden, eli



tässä asiayhteydessä työllistymisprosessin etenemisen seuranta kuuluu myös työllistymistä edistävän palvelun tehtäviin. (L30.12.2014/1369.)

#### **4.1.4 Työttömyysturvalaki**

Työttömyysturvalakiin on kirjattu kaikki keskeiset työttömyysturvaan liittyvät säännökset. Siihen on kirjattu yksilöidysti etuuksista, etuudensaajanoikeuksista ja velvollisuuksista, etuuden saamiseen liittyvät työvoimapolitiittiset edellytykset ja mahdollinen moitittava menettely, etuuden saamisen yleiset rajoitukset, sovellettuun tai vähennettyyn työttömyysetuuteen vaikuttavat seikat sekä työttömyyspäivärahan saamisen edellytykset, esimerkiksi työssäoloehdon täyttymiseen liittyvät säännökset. Lakiin on kirjattu myös työllistymistä edistävän palvelun ajalta maksettavaa etuutta koskevat säännökset ja toimeenpanoon liittyvät säännökset, kuten esimerkiksi etuuden hakeminen, hakemuksen käsittely, tietojen antaminen etuus-käsittelijälle, etuuden maksutapa ja lapsikorotus. (L30.12.2002/1290)

Lain mukaan työttömällä työnhakijan päivärahaikauden enimmäisaika on 300–500 päivää riippuen työttömän iästä ja työssäoloajasta. Lain 14 luvussa 3 a §:ssä määritellään työttömyysturvan maksuosuuksien jakautumisesta kunnan ja valtion kesken. Lain 6 luvun 7§ rajat peruspäivärahan ja ansiopäivärahan maksuun ovat enintään 300 työttömyyspäivää henkilölle, joka on täytettyään 17 vuotta ollut työssä yhteensä enintään kolme vuotta ennen työttömyyspäiväraha-oikeuden alkamista ja 400 työttömyyspäivää henkilölle, joka on täytettyään 17 vuotta ollut työssä yhteensä yli kolme vuotta ennen työttömyyspäiväraha-oikeuden alkamista. Henkilöllä, jonka työssäoloehto on täyttynyt hänen täytettyään 58 vuotta ja jolla on työssäoloehdon täytyessä 11 §:ssä tarkoitettua työssäoloaikaa vähintään viisi vuotta viimeisen 20 vuoden aikana on peruspäivärahan ja ansiopäivärahan maksun raja 500 työttömyyspäivää. (L30.12.2002/1290)

Lain (L30.12.2002/1290) 6 luvun 9§ mukaan perus- ja ansiopäivärahaa maksetaan yllä kerrotun 7 §:ssä säädetyn enimmäisajan estämättä sen kalenterikuukauden loppuun saakka, jona työnhakija täyttää 65 vuotta, jos hän on syntynyt vuosina 1950–1954 ja ehtinyt täyttää 59 vuotta ennen enimmäisajan päättymistä. On syntynyt

vuonna 1955 tai 1956 ja jos ehtinyt täyttää 60 vuotta ennen enimmäisajan päättymistä. On syntynyt vuonna 1957 tai sen jälkeen ja jos ehtinyt täyttää 61 vuotta ennen enimmäisajan päättymistä. Edellytyksenä 1 momentin soveltamiselle on, että työnhakijalla on enimmäisajan täytyessä 11 §:ssä tarkoitettua työssäoloaikaa vähintään viisi vuotta viimeisen 20 vuoden aikana.

#### **4.2 Keskeiset työttömyysturvaetuudet**

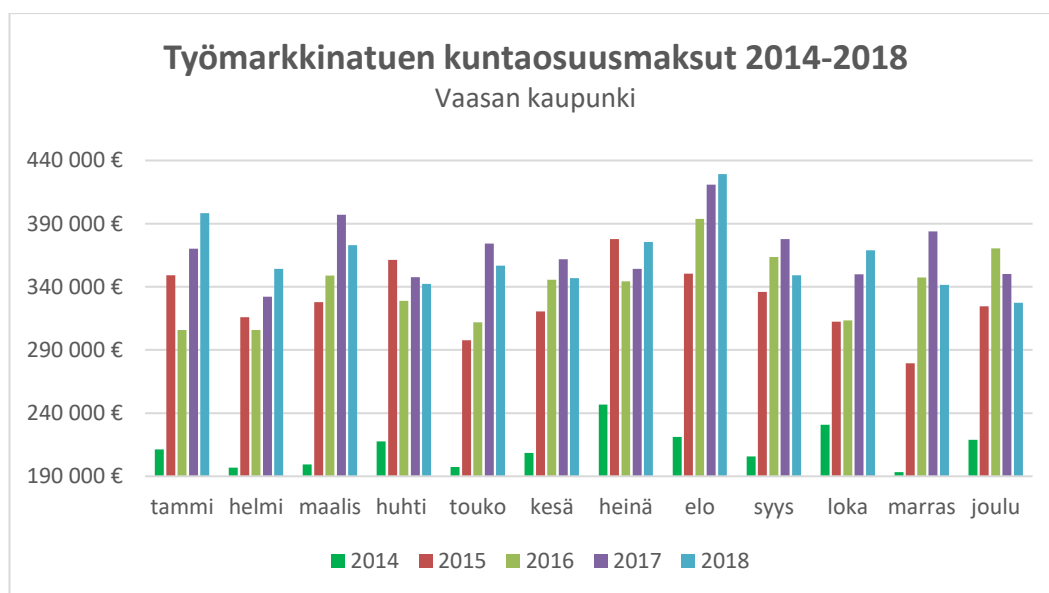
Kelan maksamien tukien maksuperusteet ovat lakiperusteisia. Tuen maksupäätöksessä huomioidaan hakijan tilanne yksilöllisesti, joten kaikki hakijat eivät saa saman suuruisia tukia. Saadakseen työttömyysajan etuutta tulee työttömän olla TE-toimiston asiakas. Työttömyysajan etuuksia ovat työttömyyspäiväraha, joita ovat peruspäiväraha tai ansiopäiväraha ja työmarkkinatuki. Kaikki etuudet ovat verotettavaa tuloa. (Kela 2018.)

Kelan peruspäivärahaan on oikeutettu työttömyyskassaan kuulumaton työtön työnhakija. Peruspäivärahaa maksetaan 400 päivää, tai jos työssä oloa on alle kolme vuotta, maksetaan peruspäivärahaa 300 päivää. Peruspäivärahan suuruus on kiinteä, ja siihen voi saada lapsikorotuksen. Työtön työnhakija, joka ei ole oikeutettu peruspäivärahaan, voi saada harkinnanvaraista työmarkkinatukea. Yleisimmät perusteet työmarkkinatuen maksamiselle on, että henkilö ei ole ollut työssä tai työttömyys jatkuu sen jälkeen, kun peruspäivärahan tai ansiopäivärahan maksuaika on täyttynyt. Peruspäivärahan ja työmarkkinatuen maksaja on Kansaneläkelaitos. (Kela 2018.)

Ansiopäivärahaa saadakseen, on työttömän tullut olla 26 viikkoa 28 kuukauden aikana työttömyyskassan jäsen ennen työttömäksi jäämistä, eli niin sanottu työttömyysehto on täyttynyt. Ansiopäivärahaa haetaan omasta työttömyyskassasta ja sitä maksetaan 300 päivää, jos työsuhde on kestänyt alle kolme vuotta tai 400 päivää jos työ suhde on kestänyt yli kolme vuotta. Ansiopäivärahan suuruus lasketaan ennen työttömyyttä saadun palkan mukaan, ja siihen voi saada lapsikorotuksen. Ansiopäivärahan maksaja on työttömyyskassa. (TYJ 2018.)

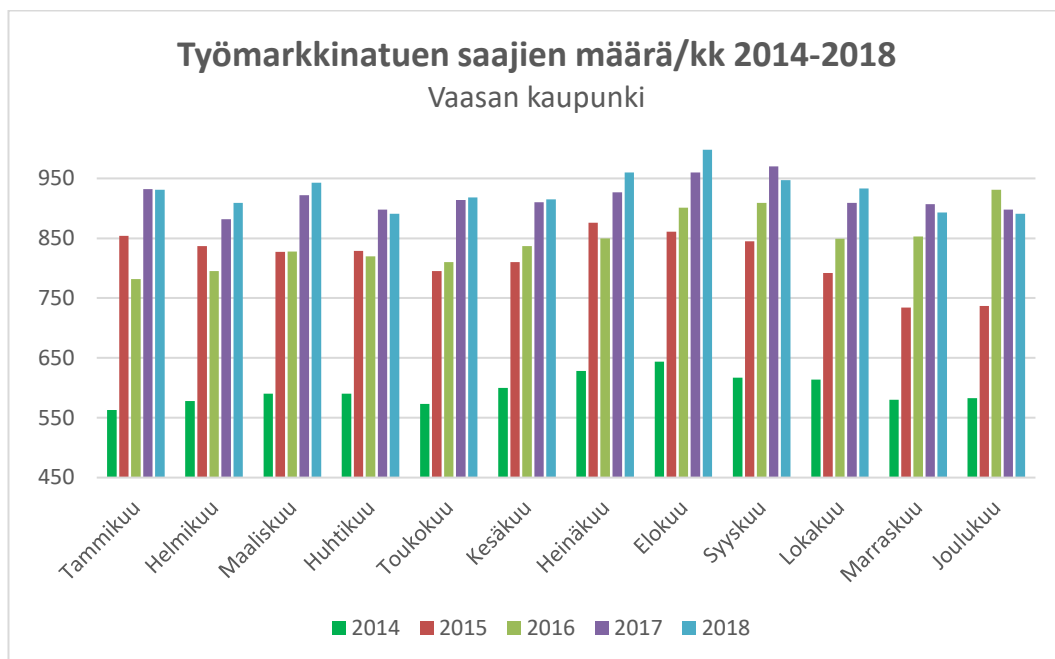
## 5 VAASAN KAUPUNGIN TYÖLLISTÄMISPALVELUT

Kuntia koskien 1.1.2015 työttömyysturvalakiin tehtiin merkittävä muutossäädös, jonka myötä työttömyyden hoidon kustannukset muuttuivat enemmän kuntia velvoittavaksi. Valtio rahoittaa työmarkkinatuen kokonaisuudessaan siihen asti, kun tuensaaja on ollut työtön 300 päivää. Ylimeneviltä päiviltä työttömyysaika rahoitetaan puoliksi työmarkkinatuen saajan kotikunnan ja puoliksi valtion varoista siihen asti, kun tuensaaja on ollut työtön 1000 päivää. Kun tuensaajan työttömyys kestää yli 1000 päivää, nousee kotikunnan maksuosuus 70 prosenttiin maksettavasta työmarkkinatuesta. Työttömyyden jatkuessa edelleen, säilyy kunnan työmarkkinatuen maksuosuus 70 prosenttina. Arkikielessä työmarkkinatuen maksuosuudesta puhutaan kuntien sakkomaksuista. (Kelasto 2018; L30.12.2002/1290 a.)



**Kuva 6.** Vaasan kaupungin työmarkkinatuen kuntaosuus vuosina 2014–2018.

Kauniston (2019) esittämässä Vaasan kaupungin laatimassa kuvassa kuusi havainnollistuu Vaasan kaupungin osuus työmarkkinatuen maksuista vuosittain vuosina 2014–2018. Lainsäädännön muutos vuonna 2015 nosti työmarkkinatuen osuuden lähes neljään miljoonaan euroon. Vuonna 2018 kuntaosuusmaksu oli lähes 4,4 miljoonaa euroa. (Kaunisto 2019.) Kauniston (2019) esittämässä Vaasan kaupungin tuottamassa kuvassa seitsemän on Vaasan kaupungin maksaman työmarkkinatuen kuntaosuusmaksun saajien määrä kuukausittain vuosilta 2014–2018.



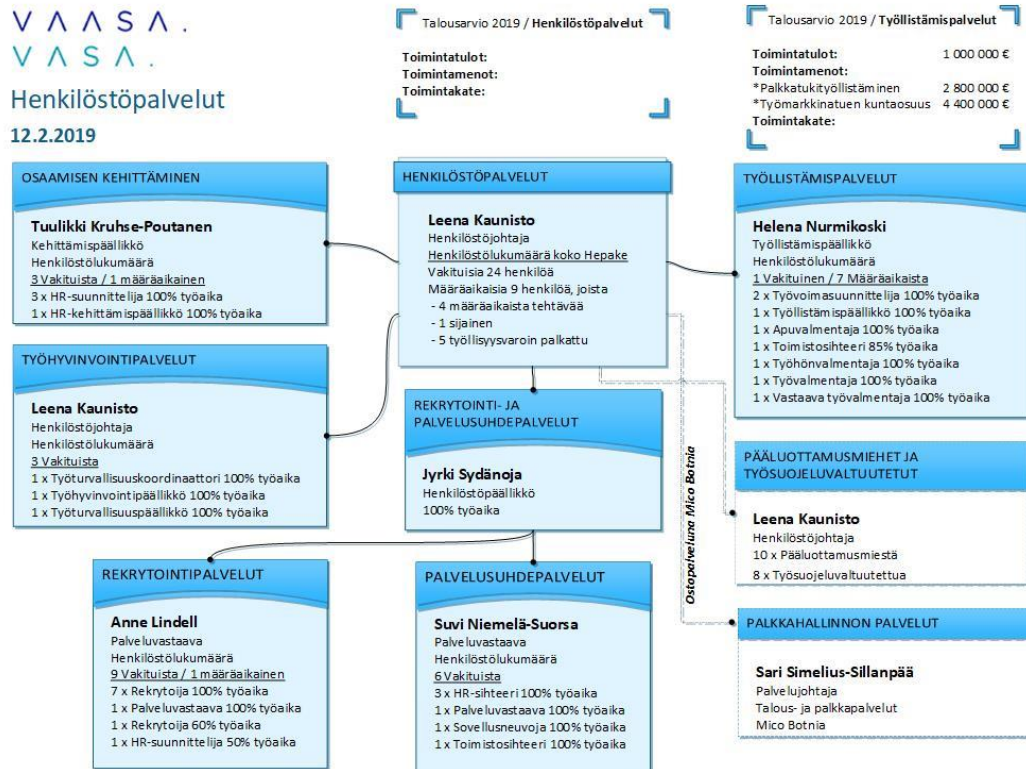
**Kuva 7.** Työmarkkinatuen kuntaosuuden saajat kuukausittain 2014 - 2018.

## 5.1 Toimeksiantajan esittely

Työttömyysturvalain muutossäädös edellytti työttömien henkilöiden kotikunnilta tehokkaita työllistämistoimia, jotta kotikunnan maksettava osuus työmarkkinatuista saadaan pidettyä mahdollisimman alhaisena. Vaasan kaupunki vastasi haasteeseen perustamalla työllistämispalveluiden yksikön, jonka tärkein tehtävä on työmarkkinatuen kuntaosuusmaksun pienentäminen. Tämä edellyttää toiminnan jatkuvaa kehittämistä. (Kaunisto 2018.)

Kauniston (2019) esittämässä Vaasan kaupungin laatimassa kuvassa kahdeksan on henkilöstöpalveluiden organisaatiokaavio johon työllistämispalvelut kuuluu. Työllistämispalveluissa työllistämispäällikkö vastaa kaupungin strategian mukaisesti kaupungin omaehtoisesta ja lakisääteisestä työllistämistoiminnasta. Näitä ovat palkkatukityön kehittäminen ja koordinointi, velvoitetyöllistäminen, kaupungin kesätöiden koordinointi ja työttömien lakisääteisen kuntouttavan työtoiminnan ja työttömien terveydenhuollon toteutuminen kaupungissa. Työllistämispalvelujen budjetti vuoden 2019 alusta on 7,2 miljoonaa euroa, josta 4,4 miljoonaa euroa on budjetoitu työmarkkinatuen kuntaosuusmaksuun. Budjetti on kaupunginvaltuuston

vuosittain vahvistama ja toiminta on toteutettava myönnetyn määrärahan puitteissa. (Kaunisto 2019.)



**Kuva 8.** Vaasan kaupungin henkilöstöpalveluiden organisaatio.

## 5.2 Kaupungin työllistämistoiminnan kehittäminen, ohjaus ja valvonta

Työllistämispalveluiden toiminnan ohjaus ja valvonta siirtyi työllistämistoimikunnalta vuoden 2018 alussa kaupunginhallituksen yleisjaostolle. Työllistämistoimikunnalla ei ollut perinteistä lauta- tai johtokunnan statusta, vaan se valmisteli esitykset kaupunginhallitukselle, jossa päätökset tehtiin. Muutoksen myötä ovat työllistämiseen liittyvät päätökset nopeasti ilman välikäsiä kaupunginhallituksen yleisjaoston kuukausittaisessa kokouksessa esillä ja päätettävissä. (Vaasa 2018 b.)

Työllistämispalveluissa toiminnan kehittämisen keskeinen työväline on toimintasuunnitelma, jossa arvioinnin työvälineenä on toimintakertomus. Lisäksi vuosittain laaditaan riskiarviointi, jossa huomioidaan toimintaa mahdollisesti uhkaavat tekijät tai esimerkiksi lainsäädännön uudistamiseen liittyvät toiminnan muutostarpeet. Muuta Vaasan kaupungin työllistämistoimintaa, kuten kuntouttavan työtoiminnan

ostopalveluja seurataan työllistämispäällikön osallistumisella ohjausryhmätyöskentelyyn, laadunvalvontatyöryhmään sekä asiakasraatiin, jossa kerätään palautetta palveluiden käyttäjiltä suoraan. Säännöllinen palaverikäytäntö yhteistyötahojen kanssa tuottaa lisäarvoa kaupungin työllistämistoiminnalle, ja samalla varmistetaan eri toimijoiden laadukkuutta ja sovitun toiminnan sisällön tasoa. (Kaunisto 2018.)

### **5.2.1 Työllistämispalveluiden perustehtävä ja yhteistyötahot**

Vaasan kaupungin omaehtoisia työpalveluita kuntalaisille ovat työpajatoiminta ja työllistymismahdollisuudet pitkäaikaistyöttömille kaupungin omassa organisaatiossa. Työllistämispalvelut vastaa kaupungille lakisääteisen ja omaehtoisen työllistämistoiminnan suunnittelusta ja toteuttamisesta. Lisäksi työllistämispalvelut tukee taloudellisesti työllistymistä edistävien palveluiden toteutusta, joiden tuottajana on pääsääntöisesti kolmas sektori, tai muu luotettava taho. Yksikössä työskentelee viisi henkilöä, joista kolme työskentelee koti- ja laitoshoidon kanssa yhdessä tuotettavassa työllistämispalvelussa, jossa tuotetaan kuntouttavaa työtoimintaa ja palkkatukityöpaikkoja. (Kaunisto 2018.)

Kaupunki yhtiöitti 1.5.2018 alkaen osia toiminnoistaan. Yhtiöittäminen vähensi kuntouttavan työtoiminnan paikkoja ja aiheutti työllistämispalveluille haastetta löytää kaupungin organisaatiosta korvaavia työtoimintapaikkoja. Aikaisemmin paikat ovat olleet yksittäisten henkilöiden sijoittamista kaupungin omiin yksiköihin integroituna kuntouttavana työtoimintana. Eniten kuntouttavan työtoiminnan paikkoja on ollut siivous- ja ruokapalveluilla, joihin on vuosittain sijoitettu useita kuntouttavaan työtoimintaan osallistuneita henkilöitä. (Kaunisto 2018.)

### **5.2.2 Lakisääteiset työllistämisen perustehtävät**

Työllistämispalvelut vastaa kuntouttavan työtoiminnan ostopalveluissa hankinnan kilpailuttamisesta, sopimusten solmimisesta sekä toiminnan laadunvalvonnasta. Työllistämismallissa työllistämispalveluiden tulee TE-toimiston osoituksesta etsiä velvoitetöylyllistettävälle työskentelypaikka kaupungin eri tulosalueilta ja -yksiköiltä. Kuntouttavan työtoiminnan ostopalvelun suurin yksittäinen toteuttaja kir-

joittamishetkellä on Vaasan Setlementtiyhdistys ry, jonka kanssa on solmittu ostopalvelusopimus toukokuussa 2017. Setlementtiyhdistykseltä kaupunki ostaa kuntouttavaa työtoimintaa noin 160 henkilölle vuodessa. (Kaunisto 2018.)

Työllistämispalvelut tekee tiivistä yhteistyötä työllistymistä edistävän monialaisen yhteispalvelun (TYP) kanssa. Vaasan seudulla TYP -toiminta on 10 kunnan alueellista yhteistyötä ja se kuuluu hallinnollisesti sosiaali- ja perhepalveluiden tulosalueelle. (Kesä 2016.) TYP:n toimintamallissa on sekä mahdollisuuksia että haasteita. Haasteena on asiakasmäärien lisääntyminen sekä Vaasan seudun ja Suupohjan kuntien yhteistyön toimivuus. Mahdollisuutena on, että eri palveluntuottajat, kuten KELA, TE-toimisto ja kunnan sosiaalitoimi käsittelevät asiakkaan tilannetta yhdessä, jolloin asiakas saa laajemman palvelusuunnitelman samanaikaisesti. Lisäksi uudistetun lain mukaisella TYP:lla on mahdollisuus luoda palveluita ja tarttua työttömän asiaan jo ennen työttömyyden pitkittymistä. (Jormanainen 2017.)

Työllistämispalvelujen tehtävänä on myös lakisääteisen työttömien terveystarkastusten toteuttaminen yhteistyössä sosiaali- ja perhepalveluiden kanssa. Tähän liittyy kiinteästi työkyvyn arviointi, josta on tehty ostopalvelusopimus yksityisen lääkäriaseman kanssa. Tehokkaalla työttömien terveystarkastuksella ja mahdollisimman nopealla työkykyarviointiin lähettämisellä on tavoitteena saada työkyvyttömät työnhakijat työkyvyttömyyseläkkeelle ja sitä kautta pois kunnan työmarkkinaosuusmaksuista. (Kaunisto 2018.)

Työllistämispalveluissa on kevästä 2018 alkaen työskennellyt määräaikaikaisella sopimuksella sairaanhoitaja, joka antaa terveysneuvontaa esimerkiksi liikunnan merkityksestä, eri liikuntamuodoista, sekä ravinto- ja päihdeneuvontaa. Neuvonnan yhteydessä työttömille tarjotaan mahdollisuutta keskustella luottamuksellisesti omista terveyteen liittyvistä ongelmista. Tarvittaessa heille tilataan aika joko työttömien terveydenhoitajalle tai työttömän omaan terveyskeskukseen sairaanhoidon aloittamiseksi. Palvelu on otettu hyvin vastaan, ja siitä on tullut hyvää palautetta. (Kaunisto 2018.)

### 5.2.3 Omaehtoinen työllistäminen

Vaasan kaupungin tuottamaa omaehtoista työllistämistä palkkatukityön lisäksi on Vaasan kaupungin ainoa varsinainen työttömien työpaja Arpeeti Tervajoella. Omaehtoiseen työllistämiseen voidaan laskea myös Vaasan kaupungin vuosittain myöntämä rahallinen tuki useille kolmannen sektorin toimijoille, jolla tuotetaan muun muassa mielenterveyskuntoutumista tukevaa ja työllistymistä edistävää palvelua, sekä erilaista työpajatoimintaa pitkäaikaistyöttömille. Kaupunki on joko osatoimijana tai osarahoittajana näissä yhteistyötahojen tuottamissa työllistymistä edistävissä palveluissa, joita ovat muun muassa kaupungin nuorisotoimen ylläpitämä nuorten Työpaja Varikko, Pohjanmaan Sosiaalipsykiatrisen yhdistyksen ylläpitämä nuorten työpaja Spurtti ja Folkhälsanin ylläpitämä Resurscentret Föregångarna. (Kaunisto 2018.)

Vaasan kaupunki on kehittänyt omaehtoista työllistämistoimintaa palkkatukityöllistämiseen ja kuntouttavaan työtoimintaan liittyen. Vanhustyön avustaja toiminnassa työllistämispalvelut ja koti- ja laitoshoidon yhteistyössä tuottavat vanhuksille räätälöityä palvelua. Tämä poikkihallinnollinen yhteistyö käynnistyi vuonna 2012 palkkaamalla lähiesimieheksi pitkäaikaistyötön suunnittelemaan ja käynnistämään toimintaa. Varsinainen toiminta käynnistyi tammikuussa 2013, kun vanhustyön avustajaksi palkattiin kuusi pitkäaikaistyötöntä, jotka koti- ja laitoshoidon asiakassuunnitelmaan perustuen kävivät vanhusten kodeissa auttamassa vanhuksia arjessa ja asiointikäynneillä. Kuntouttava työtoiminta liitettiin osaksi vanhustyöhön liittyvää työllistämispalvelua työllistämistoimikunnan päätöksellä joulukuussa 2014 ja kuntouttavassa työtoiminnassa ensimmäiset henkilöt aloittivat tammikuussa 2015. Kuntouttavassa työtoiminnassa olevat henkilöt auttavat vanhuksia palvelutaloissa esimerkiksi siirtymisissä ruokailuun ja viriketoimintaan sekä asiointiavustajana lääkärissä käynneillä ja kaupassa asioinnissa. (Vieri 2018.)

Vanhustyön avustaja-työllistämispalvelussa pitkäaikaistyöttömät toimivat palkkatukityössä vanhusten avustajina ei-hoidollisissa toimenpiteissä. Kokemusten perusteella on voitu todeta, että tämän kaltaiselle palvelulle on ollut selkeä tilaus. Koti- ja laitoshoidon henkilökunta käy vanhusten kodeissa lääkitsemässä ja tekemässä



varsinaista hoitotyötä. Heidän työnsä helpottamisessa on pitkäaikaistyöttömillä merkittävä rooli, koska vanhustyön avustajilla on aikaa seurustelulle, tai lähteä vanhuksen kanssa esimerkiksi kirjastoon tai kauppaan. (Vieri 2018.)

Toimintaa kehitettäessä nimettiin kuntouttava työtoiminta syksyllä 2017 Helppari-Hjälpare:ksi kuvaamaan toiminnan olevan vanhuksia avustavaa toimintaa, ei hoito-toimenpiteitä. Tämän vanhuksille suunnitellun ja toteutetun avustavan toiminnan hyötyjä ovat olleet muun muassa pitkäaikaistyöttömien palkallinen työllistyminen mielekkääksi koettuun tehtävään. Kuntouttavan työtoiminnan asiakkaille on voitu tarjota konkreettinen jatkopolku palkkatukityöhön tai opiskelemaan esimerkiksi hoitoalaa. Lisäksi työllistämistoimenpide on katkaisut työllistyjien työttömyyden, jolloin myös työmarkkinatuen kuntaosuusmaksu päättyy. Merkittävä on myös vanhusen saama apu arkeensa ja asiointikäynteihinsä tarjoamalla palvelua, jossa on aikaa seurustelulle, lehtien lukemiselle, ulkoilulle ja muulle sosiaaliselle kanssakäymiselle mukaan lukien viriketoiminta. (Vieri 2018.)

## 6 TUTKIMUKSEN TOTEUTUS

Tutkimus toteutettiin laadullisena tutkimuksena, jossa käytettiin aineiston keräämiseen kyselylomaketta (LIITE 1). Laadullisessa tutkimuksessa tavoitteena on jonkin ilmiön ymmärtäminen, eikä niinkään tilastollisten yhteyksien etsiminen (Saaranen-Kauppinen & Puusniekka, 2009, 49). Tutkimuksessa käytettiin tutkimustulosten saamiseksi määrällistä tutkimusta, jota pidetään laadullisen tutkimuksen parina. Määrällinen tutkimus perustuu kohteen kuvaamiseen ja tulkitsemiseen tilastojen ja numeroiden avulla. (Koppa 2015.)

### 6.1 Aineiston keruu

Tutkimusaineiston hankinnan lähtökohtana ovat tutkimusongelmat tai tutkimustehävä. Näiden perusteella valitaan aineiston keruumenetelmät. Tutkimusongelma määrittelee sen, millaista aineistoa kerätään ja hankitaan. Tavallisimpia laadullisen tutkimuksen aineistonhankintoja ovat haastattelu ja havainnointi. Aineistonkeruumenetelmän valintaa ohjaa se, mitä tietoa haetaan - minkälaisen aineiston voidaan nähdä parhaiten tuovan näkökulmia ja ratkaisuehdotuksia asetettuun tehtävään sekä määriteltäviin ongelmiin. (Saaranen-Kauppinen & Puusniekka 2009, 47–48.)

Tutkimukseen valittiin mukaan kaupungin itse tuottamasta Vuorikeskuksessa kuntouttavassa työtoiminnassa olleet ja koti- ja laitoshoidossa vanhustyön avustajana olleet henkilöt, joiden työllistämistoimenpide päättyi ajanjaksolla 10/2017 – 3/2018. Tutkimuksessa selvitettiin työllistämistoimenpiteiden vaikutusta ja muutosta palvelussa olleiden henkilöiden työvoimapolitiittiseen tilanteeseen, työhaun aktivoitumiseen ja sosiaaliseen kuntoutumiseen. Tutkimuksen kysely suunniteltiin toteuttavaksi sähköpostin välityksellä edullisempien kustannuksien vuoksi. Tampereen yliopiston tiedearkiston (2017 a) mukaan menetelmään, jossa kysely toteutetaan sähköpostin välityksellä, liittyy epävarmuustekijöitä. Esimerkkinä tästä voi olla se, että haastattelija ei ole avustamassa ja valvomassa vastaamista. Tällöin joihinkin kysymyksiin ei ehkä osata teknisesti vastata oikealla tavalla, tai vastaukseksi valitaan ”en osaa sanoa” –vaihtoehto tai voidaan jättää vastaamatta kysymyksiin. (Tampereen yliopiston tietoarkisto 2017 a.)

Kyselystä sähköpostin välityksellä luovuttiin, koska vastauksia ei tullut. Tampereen yliopiston tiedearkiston (2017 b) mukaan haastattelukyselyn onnistuminen edellyttää, että kysyjä osaa huomioida vastaajien ajan, halun ja taidot vastata kyselyyn. On tärkeää suunnitella lomake huolellisesti. Myös lomakkeen testaaminen edesauttaa haastattelukyselyn onnistumista. Kysymysten laadinnassa on lisäksi kiinnitettävä huomioita siihen, että kaikki vastaanottajat eivät ole käyttäneet tietokonetta paljon. Kysymyksiä on tehtävä vain välttämätön määrä, jotta vastaanottajat varmemmin vastaavat niihin.

Muutoksen jälkeen kysely toteutettiin vanhustyön avustajien esimiehen ja kuntouttavan työtoiminnan työvalmentajan toimesta. Esimies ja työvalmentaja kertoivat henkilön työllistämispalvelun loppuhaastattelun yhteydessä tutkimuksesta ja kyselylomakkeesta sekä antoivat kyselylomakkeen ja tyhjän kirjekuoren vastaajalle. Esimies ja työvalmentaja olivat tietoisia tutkimuksesta ja kyselylomakkeesta sekä olivat käytettävissä, mikäli vastaajalla olisi kysyttävää. Kyselylomakkeeseen vastaaminen oli vastaajille vapaaehtoista ja heille annettiin vastausmahdollisuus loppuhaastattelun jälkeen. Lopuksi vastaajat laittoivat kyselylomakkeen kirjekuoreen ja sulkiivat sen itse. Esimies ja työvalmentaja säilyttivät suljetut vastauskuoret ja toimittivat tutkijalle ne tutkimusajan päätyttyä.

Kyselylomake tehtiin puolistrukturoituna, eli esitettävistä kysymyksistä osa on kaikille vastaajille samoja. Tilastokeskuksen (2018) mukaan tämä kysymystapa mahdollistaa sen, että lomakkeella voi olla kokonaan avoimia kysymyksiä sekä kysymyksiä, jotka ovat muotoiltu siten, että vastaajaa ohjataan antamaan muuta aiheeseen liittyvää tietoa. Vaikka puolistrukturoitu haastattelu lisää kysyjälle aineiston käsittelyyn kuluva työaikaa, antaa se kuitenkin huomattavaa joustavuutta vastaajalle ja tutkijalle. Silti avoimien kysymysten lukumäärän suhteen on oltava kriittinen. Kyselylomakkeessa oli lisäksi puoliavoimia kysymyksiä, joihin voidaan yhdistää avoin osuus ja strukturoitu osuus. Pääsääntöisesti tämä toteutuu kysymällä ensin jotain, jossa vastausvaihtoehto on kyllä tai ei ja sen jälkeen pyytää perustelemaan vastaus avoimella kysymyksellä (Tampereen yliopiston tietoarkisto 2017).

## 6.2 Aineiston käsittely

Eskolan & Suorannan (1998, 62–64) mukaan laadullisessa tutkimuksessa aineiston koolla ei ole välitöntä vaikutusta eikä merkitystä tutkimuksen onnistumiseen. Aineiston tehtävä on toimia apuna tutkijan rakentaessa käsitteellistä ymmärrystä tutkittavasta ilmiöstä. Tarkoituksena ei ole vain kertoa aineistosta, vaan kyetä rakentamaan näkökulmia ja niistä teoreettisesti kestäviä. Aineisto katsotaan riittäväksi, kun uudet tapaukset eivät enää tuota tutkimuksen kannalta uutta tietoa. Tutkijan on tutkimuskohtaisesti päätettävä, milloin aineistoa on riittävästi kerättyä ja aineisto kattaa tutkimusongelman. (Eskola & Suoranta 1998, 62–64.)

Tutkimuksen toteuttamisen ajanjaksoksi valittiin kuusi kuukautta, koska työllistämistoimenpiteissä olevien henkilöiden määrä on vaihteleva. Vaihteluun vaikuttavat muun muassa, kuinka monta tehtävään sopivaa pitkäaikaistyötöntä on vanhustyön avustajana palkkatukityössä, tai kuinka monta henkilöä on kuntouttavassa työtoiminnassa juuri silloin, kun kysely toteutettiin. Edellä mainittuun vaikuttaa yksikön mahdollisuus ottaa vastaan henkilöitä kuntouttavaan työtoimintaan, tai palkkatukityöhön.

Tutkimusaineiston käsittelyssä on käytetty aineistolähtöistä sisällönanalyysia. Aineistolähtöinen sisällönanalyysi on kolmivaiheinen prosessi, jossa aineisto pelkistetään, ryhmitellään ja luodaan teoreettiset käsitteet. Tutkimustehtävän ohjatessa aineistoa informaatio voidaan tiivistää tai pilkkoa osiin. Aineiston ryhmittelyssä alkuperäisistä ilmaisuksista etsitään samankaltaisuuksia tai eroavaisuuksia kuvaavia käsitteitä. Samaa asiaa kuvaavat ilmaisut ryhmitellään luokaksi ja nimetään sisältöä kuvaavalla tavalla. Teoreettiset käsitteet luodaan erottamalla aineistosta tutkimuksen kannalta olennainen tietoa. (Tuomi & Sarajärvi 2011, 108–111.)

Tutkimuksen kyselylomakkeet analysoitiin ryhmitellen kuntouttavassa työtoiminnassa ja palkkatukityössä olevien vastaukset kysymysten mukaisessa järjestyksessä tutkimustuloksiin. Määrällistä tutkimusta käytettiin kuvioissa selkiyttämään tutkimustuloksia. Avoimien palautteiden kohdalla käytettiin ryhmittelyä liittämällä samaa tarkoittavat muutetut ilmaisut samaan luokkaan. Ilmaisujen muuttamisen taustalla on vastaajien yksityisyyden suojaaminen.

### 6.3 Tutkimuksen luotettavuus ja eettisyys

Tutkimuseettinen neuvottelukunta on vuonna 2012 antanut ohjeen ”Hyvä tieteellinen käytäntö ja sen loukkausepäilyjen käsitteleminen Suomessa”. Ohjeessa painotetaan rehellisyyttä, yleistä huolellisuutta ja tarkkuutta tutkimuksen toteuttamisessa. Tiedonhankinnan ja arvioinnin tulee olla eettisesti toteutettuja sekä avointa ja vastuullista. (TENK 2018.) Päätökset, joita tutkija tekee tutkimuksen aikana ovat merkittäviä tutkimuksen eettisyyden näkökulmasta. Etenkin ihmisiin liittyvien tutkimuksien tekeminen edellyttää hyvää tutkimuskäytänteitä tutkijalta, jolloin ensisijaisena tulee olla tutkittavan ihmisarvon ja itsemääräämisoikeuden kunnioittaminen. (Saaranen-Kauppinen & Puusniekka 2009, 20.)

Tutkimuksen suunnittelu, toteutus ja raportointi on toteutettu neuvottelukunnan ohjeen mukaisesti. Tutkimukselle on toimeksiantajan lupa, jonka yhteydessä on sovittu vastuut ja velvollisuudet sekä aineiston käsittelyn periaatteet. Tutkimuksen toteutuksessa luottavuuteen ja eettisyyteen kiinnitettiin huomiota suunnittelemalla kyselylomake siten, ettei vastaajia voida tunnistaa. Myös kyselyn kysymykset laadittiin selkeiksi, helposti vastattaviksi ja tutkimuksen tarkoituksen mukaiseksi. Kyselylomakkeeseen myös vastattiin nimettömänä.

Eskolan & Suorannan (1998, 55–58) mukaan on tärkeää, ettei tutkijan ja tutkittavien välillä ole mitään riippuvuussuhdetta, jolla voisi olla vaikutusta tietojen antamisen vapaaehtoisuuteen. On huomattava, että kaikkia tutkittavia informoidaan riittävästi tutkimuksen tavoitteista ja luonteesta sekä vapaaehtoisuudesta vastaamisessa. Kerätyn tiedon käsittelyssä on keskeisimpiä asioita anonymiteetti ja luottamuksellisuuden säilyttäminen, joiden tulee säilyä myös tutkimuksen julkaisemisessa. (Eskola & Suoranta 1998, 55-57.)

Tutkimustuloksia käsiteltäessä on jokainen kysymys tarkastettu huolella ja tulokset on saatu vastausten perusteella ilman tulkittamista. Tuloksissa on huomioitu, ettei yksittäisiä henkilöitä voida tunnistaa vastausten perusteella. Tutkimuksessa kiinnitettiin huomiota tutkimusaineiston keräilyaikaan, jotta saadaan riittävä otanta mukaan antamaan tutkimukselle luotettavuutta. Vastaukset tutkija on saanut sulje-

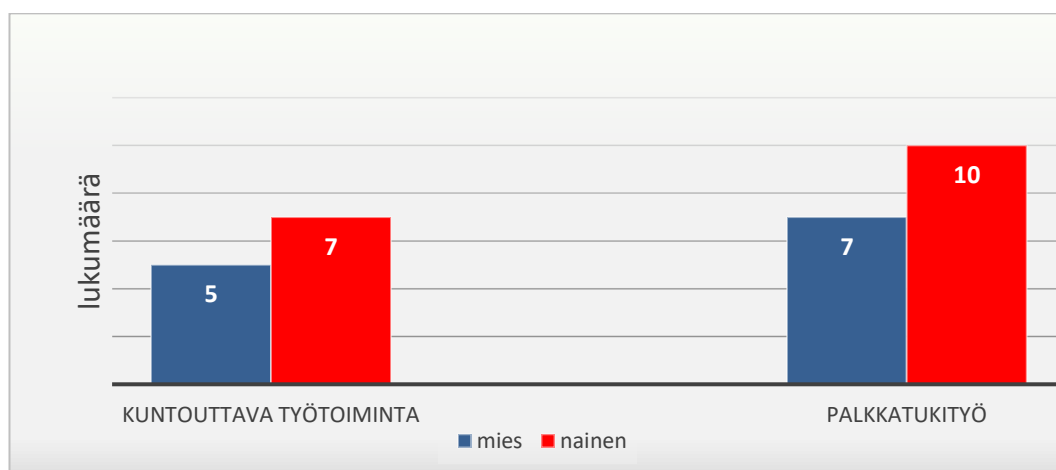
tuissa kuorissa esimieheltä ja työvalmentajalta samanaikaisesti kyselyn tutkimusajan päätyä. Kyselyn vastaukset ovat tutkimuksen ajan tutkijan hallussa ja ne tuhoataan asiallisesti tutkimuksen päätyttyä.

## 7 TUTKIMUSTULOKSET

Tutkimusaineisto kerättiin 10/2017–3/2018 Vuorikeskuksessa kuntouttavassa työtoiminnassa olleilta sekä koti- ja laitoshoidon kanssa yhteistyössä tuotetussa työllistämispalveluissa vanhustyön avustajiksi palkatuilta pitkäaikaistyöttömiltä. Kyselyyn vastasivat kaikki, joiden työllistämispalvelu päättyi tutkimusaineiston keräysaikana, joten vastausprosentti oli sata, vaikka vastaaminen oli vapaaehtoista. Korkea vastausprosentti johtui siitä, että jokainen sai kyselyn loppuhaastattelun yhteydessä ja kirjekuoret johon kysely tuli laittaa, kerättiin systemaattisesti kaikilta.

### 7.1 Taustatiedot

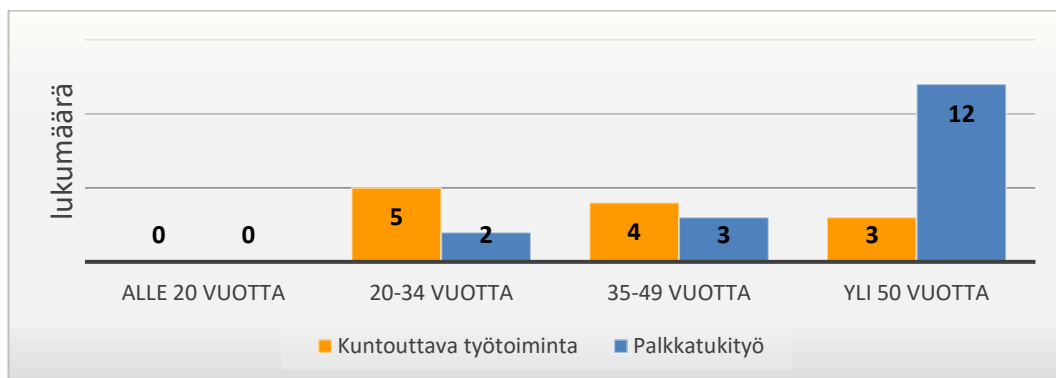
Tutkimuksen kolme ensimmäistä kysymystä sukupuolesta, iästä ja työllistämispalvelusta ovat taustatietoja. Tutkimukseen vastasi 12 kuntouttavassa työtoiminnassa ollutta ja 17 palkkatukityössä ollutta.



**Kuvio 1.** Vastaajien sukupuolijakauma.

**Kuntouttavassa työtoiminnan** vastaajista 58 prosenttia (7) on naisia. Miehiä on 42 prosenttia (5). **Palkkatukityön** vastaajista 59 prosenttia (10) on naisia. Miehiä on 41 prosenttia (7). (Kuvio 1.)

Tutkimuksessa vastaajien ikä oli luokiteltu ikäluokkiin alle 20 vuotta, 20–34 vuotta, 35–49 vuotta ja yli 50 vuotta. Ikäluokkaan alle 20 vuotta ei tullut vastaajia.

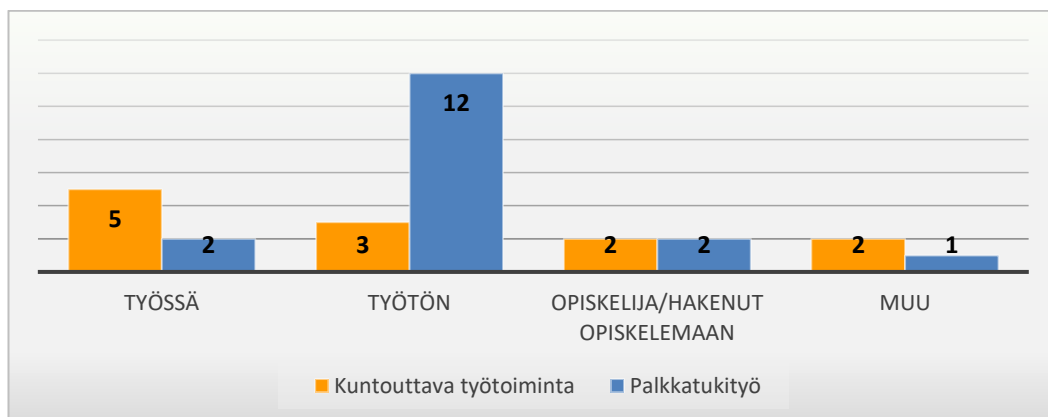


**Kuvio 2.** Vastaajien ikäjakauma.

**Kuntouttavassa työtoiminnassa** vastaajista eniten eli 41,5 prosenttia (5) oli ikäluokassa 20–34 vuotta ja vähiten eli 25 prosenttia (3) ikäluokassa yli 50 vuotta. **Palkkatukityössä** vastaajista suurin osa eli 70,5 prosenttia (12) oli ikäluokassa yli 50 vuotta ja vähiten eli 11,5 prosenttia (2) ikäluokassa 20–40 vuotta. (Kuvio 2.)

## 7.2 Vastaajien tilanne työllistämispalvelun jälkeen

Tutkimuksessa kysyttiin vastaajien tilannetta työllistämispalvelun jälkeen. Vaihtoehtoina olivat palkkatyö, työtön, opiskelemassa tai hakenut opiskelemaan ja muu, missä.



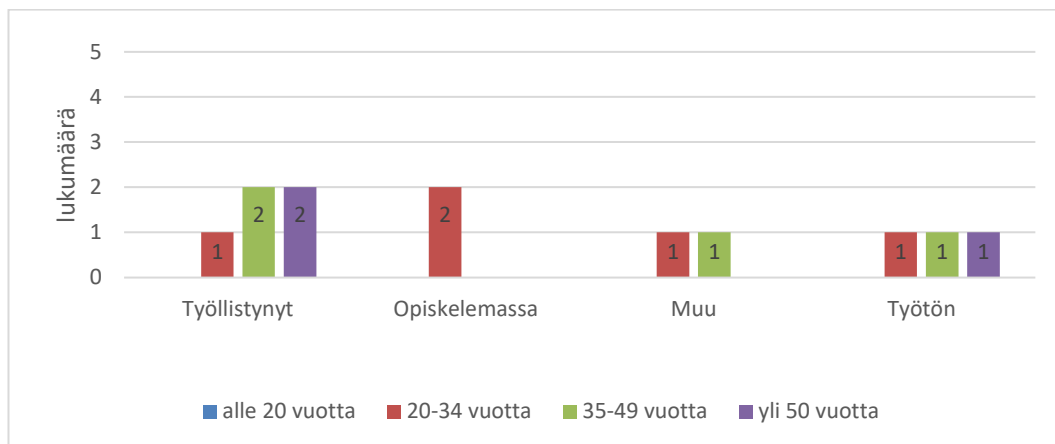
**Kuvio 3.** Vastaajien tilanne työllisyyspalvelun jälkeen.

**Kuntouttavassa työtoiminnassa** olleista palvelun jälkeen työssä oli 42 prosenttia (5), työttömänä 25 prosenttia (3), opiskelijana tai hakenut opiskelemaan 16,5 prosenttia (2) sekä muualla 16,5 prosenttia (2). Muualla olleet ilmoittivat olevan äitiyslomalla. **Palkkatukityössä** olleista palvelun jälkeen työssä oli 12 prosenttia (2),



työttömänä 70,5 prosenttia (12), opiskelijana tai hakenut opiskelemaan 12 prosenttia (2) ja muualla 6 prosenttia (1). Muualla olevat kertoivat olevansa eläkkeellä. (Kuvio 3).

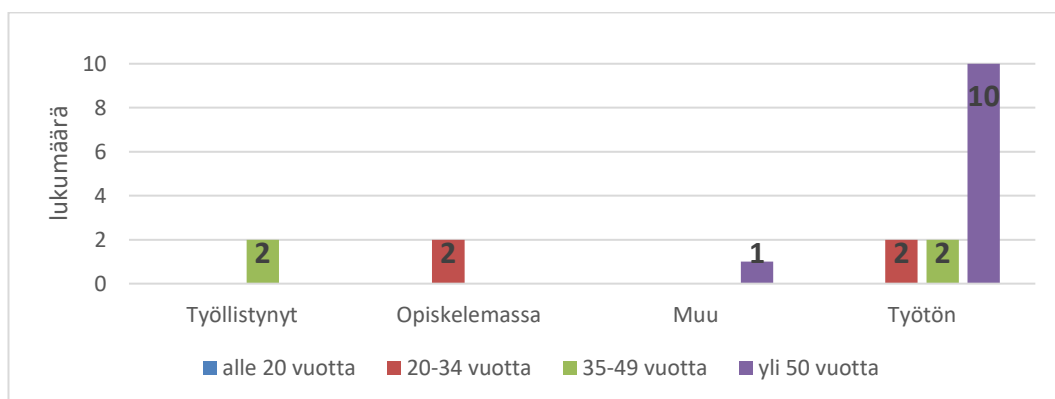
Tutkimuksessa selvitettiin vastaajien työmarkkinatilannetta ikäryhmittäin kuntouttavan työtoiminnan jälkeen.



**Kuvio 4.** Työmarkkinatila ikäryhmittäin kuntouttavan työtoiminnan jälkeen.

**Kuntouttavan työtoiminnan** jälkeen opiskelemassa on eniten eli 16,5 prosenttia ikäryhmästä 20-34 vuotta (2) ja työllistyneitä eniten on 33 prosenttia (4) ikäryhmistä 34-49 vuotta (2) ja yli 50 vuotta (2). Vähiten eli 8,5 prosenttia (1) on jokaisessa ikäryhmässä työtön. Muussa tilanteessa oli kaksi, jotka olivat äitiyslomalla. (Kuvio 4.)

Tutkimuksessa selvitettiin vastaajien tilannetta ikäryhmittäin palkkatukityön jälkeen. Vaihtoehdon muu valinnut ilmoitti olevansa eläkkeellä.

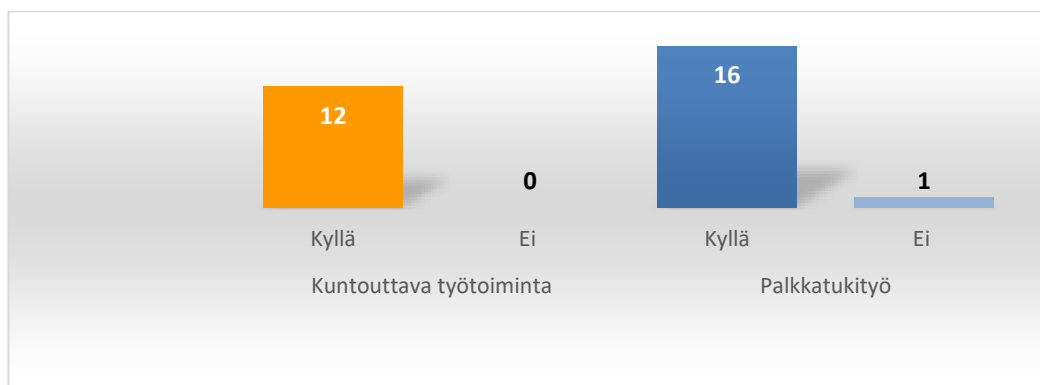


**Kuvio 5.** Työmarkkinatilanne ikäryhmittäin palkkatukityön jälkeen.

**Palkkatukityön** jälkeen työttömänä oli eniten 59 prosenttia ikäryhmästä yli 50 vuotta (10). Ikäryhmässä 35–49 vuotta on työllistyneitä 11,5 prosenttia (2) ja työttömänä 11,5 prosenttia (2). Ikäryhmässä 20–34 vuotta opiskelemissa on 11,5 prosenttia (2) ja työttömänä 11,5 prosenttia (2). Ikäryhmästä yli 50 vuotta 6 prosenttia (1) on muualla. (Kuvio 5.)

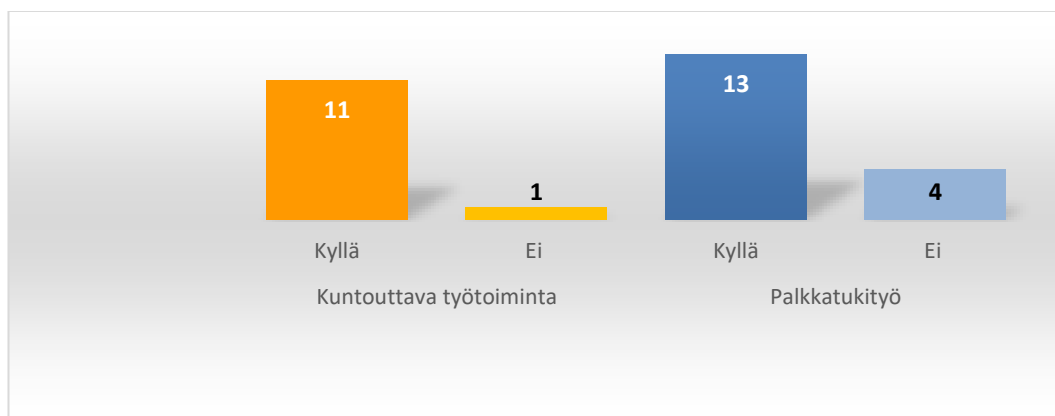
### 7.3 Vastaajien arviot työllistämistoimenpiteen aikaansaamasta muutoksista

Tutkimuksessa kysyttiin vastaajilta, miten työllistämistoimenpide auttoi heitä päivärytmissä, työnhaun aktivoinnissa, uusien taitojen oppimisessa ja uusien ystävien saamisessa.



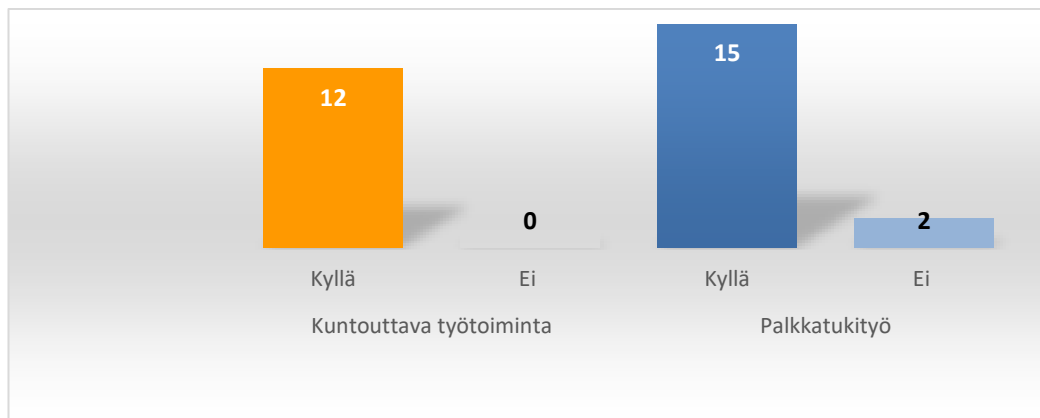
**Kuvio 6.** Sain päivärytmistä kiinni.

**Kuntouttavassa työtoiminnassa** päivärytmistä sai kiinni 100 prosenttia (12). **Palkkatukityössä** päivärytmistä sai kiinni 94 prosenttia (16) ja 6 prosenttia (1) ei saanut päivärytmiä palvelun aikana. (Kuvio 6.)



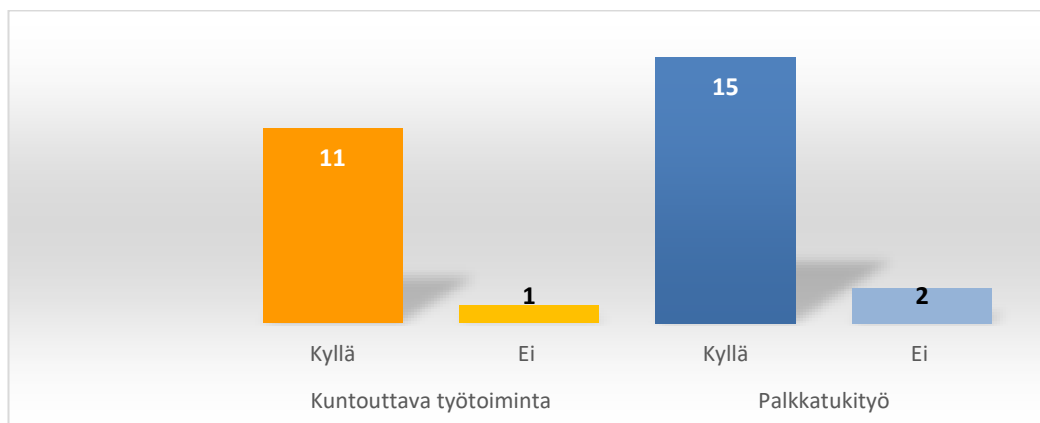
**Kuvio 7.** Työhakuni aktivoitui.

**Kuntouttavassa työtoiminnassa** työnhaku aktivoitui 91,5 prosentilla (11) ja 8,5 prosentilla (1) ei aktivoitunut. **Palkkatukityössä** työnhaku aktivoitui 76,5 prosentilla (13) ja ei aktivoitunut 23,5 prosentilla (4). (Kuvio 7.)



**Kuvio 8.** Opin uusia taitoja.

**Kuntouttavassa työtoiminnassa** uusia taitoja oppi 100 prosenttia (12). **Palkkatukityössä** uusia taitoja oppi 88 prosenttia (15) ja 12 prosenttia (2) vastasi ettei oppinut uusia taitoja. (Kuvio 8.)

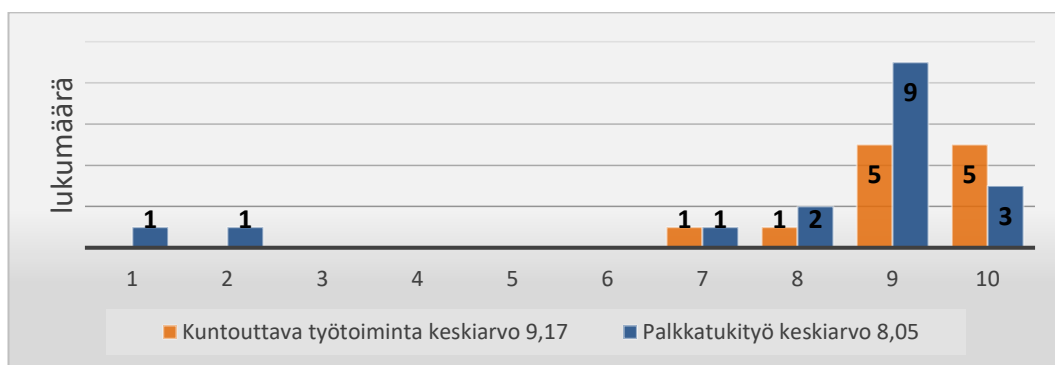


**Kuvio 9.** Sain uusia ystäviä.

**Kuntouttavassa työtoiminnassa** uusia ystäviä sai 91,5 prosenttia (11) ja 8,5 prosenttia (1) ei saanut uusia ystäviä. **Palkkatukityössä** uusia ystäviä sai 88 prosenttia (15) ja 12 prosenttia (2) ei saanut uusia ystäviä. (Kuvio 9.)

## 7.4 Arviointi työllistämistoimenpiteistä

Kyselylomakkeessa kysyttiin mielipidettä työllistämistoimenpiteistä asteikolla 1-10. Vastausprosentti on 100 prosenttia kuntouttavassa työtoiminnassa (12) ja palkkatukityössä (17).

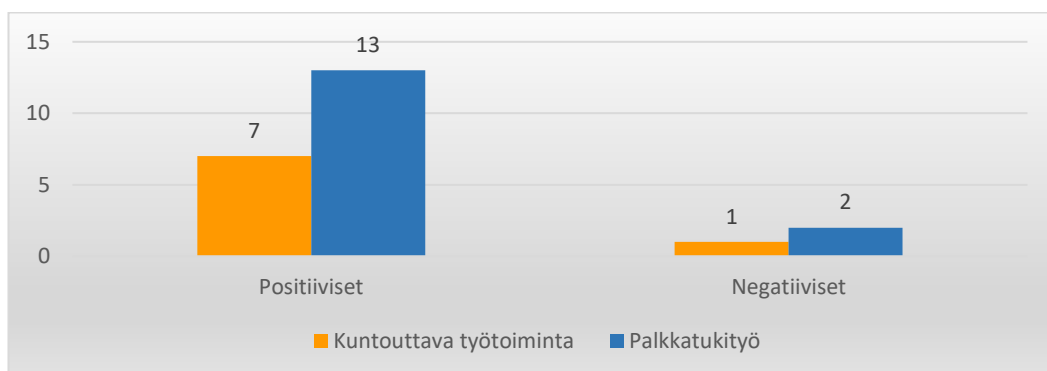


**Kuvio 10.** Työllistämispalveluiden arviointi asteikolla 1-10.

Työllistämispalveluista **kuntouttavan työtoiminnan** keskiarvo asteikolla 1-10 on 9,17 ja **palkkatukityön** keskiarvo on 8,05 (Kuvio 10).

## 7.5 Avoimet palautteet

Tutkimuksessa vastaajilta pyydettiin vapaata palautetta työllistämispalvelujen kehittämiseksi. **Kuntouttavassa työtoiminnassa** kysymykseen vastasi 66,5 prosenttia (8/12). Vastauksista positiivisia on 87,5 prosenttia (7/8) ja negatiivisia 12,5 prosenttia (1/8) **Palkkatukityössä** kysymykseen vastasi 88 prosenttia (15/17). Vastauksista positiivisia on 86,5 prosenttia (13/15) ja negatiivisia on 13,5 prosenttia (2/15) (Kuvio 11.)



**Kuvio 11.** Negatiiviset ja positiiviset palautteet.

**Kuntouttavasta työtoiminnasta** seitsemän vastaajan positiiviset muokatut ilmaisut ovat paikka hyvä (2), itseluottamuksen kasvu ja usko osaamiseensa, kokemus helposti mukaan pääsemisestä ja kuuluminen yhteisöön (2), ilmapiiri loistava, asiallinen ja kannustava (2). Positiivisista vastauksista yhdessä toivottiin enemmän aikaa henkilökohtaisille keskusteluille. Negatiivisia vastauksia on yksi, jossa kehittämistä toivottiin työntekijän omanarvotunnon lisäämiseksi ruokailun tarjoamisessa kuntouttavassa työtoiminnassa oleville ylläpitokorvauksen lisäksi.

**Palkkatukityössä** 13 vastaajan positiiviset muokatut ilmaisut ovat työpaikka ja työkaverit sekä hyvä esimies (8), palkkatukityön kautta työllistynyt tai lähtenyt opiskelemaan (3), kannustava ja tukeva ilmapiiri (2). Positiivisissa vastauksissa vastaajat ilmaisivat toivovansa enemmän aikaa vanhuksille. Merkitykselliseksi nousi esimiehen ammattitaito kohdata palkkatukityöllistetty. Negatiivisia vastauksia oli kaksi, joissa työ sekä esimies koettiin huonoksi ja vastaaja koki, että työttömiä hyväksikäytetään hoitajilta jäävissä töissä.

## 8 JOHTOPÄÄTÖKSET

Tutkimuksen tavoitteena oli tuottaa tietoa Vaasan kaupungin työllistämistoimenpiteiden vaikutuksesta itse tuotetussa kuntouttavassa työtoiminnassa Vuorikeskuksesta ja vanhustyön avustajien palkkatukityöllistämässä. Tutkimuksessa selvitetiin mikä oli asiakkaan tilanne työllistämistoimenpiteen jälkeen, miten työllistämistoimenpide on vaikuttanut aktivoitumiseen, mitä tukea palvelussa olleet kokivat saaneensa sekä miten he arvioivat ja kokivat työllistämispalvelun.

Tutkimustuloksista selvisi, ettei tutkimushetkellä työllistämistoimenpiteissä ollut alle 20 -vuotiaita ja vastaajissa naisia oli jonkin verran enemmän kuin miehiä. Tutkimuksen aikana kuntouttavassa työtoiminnassa osallistujia oli melko tasaisesti eri ikäluokista painottuen ikäluokkaan 20–34 vuotta. Palkkatukityössä eniten oli yli 50 -vuotiaita, lähes kaksi kolmasosaa.

Tutkimustulosten mukaan kuntouttavassa työtoiminnassa olleilla työllistämistoiminta on vaikuttanut lähes kaikille vastaajille positiivisesti elämän ja työnhaun hallinnan taitoihin. Tutkimuksesta selvisi, että kuntouttavassa työtoiminnassa kaikki ovat oppineet uusia taitoja ja saaneet päivärytmistä kiinni. Palkkatukityössä olleiden vastuksissa työllistämistoimenpiteen vaikutus on ollut heikointa työnhaun aktivoitumisessa, joka ei ole toteutunut lähes neljänneksellä. Tutkimustulosten mukaan palkkatukityössä pieni osa vastaajista ei oppinut uusia ja eikä saanut uusia ystäviä.

Tutkimustuloksista selvisi kaikille vastaajille olevan merkityksellistä työllistämistoimenpiteessä ollessa kannustava ja tukeva ilmapiiri. Palkkatukityössä vastaajista yli puolella lisäksi korostui merkitykselliseksi työpaikka, työkaverit ja hyvä esimies. Palkkatukityössä olevat antoivat työllistämispalveluista heikomman arvostuksen ja avoimissa palautteissa oli negatiivista palautetta puolet enemmän kuin kuntouttavassa työtoiminnassa. Negatiivisiin palautteisiin sisältyi kokemus työn arvostuksesta. Tutkimuksesta selvisi myös, että palkkatukityössä olevat kokevat, ettei heillä ole riittävästi aikaa vanhuksille.

Tutkimustulosten mukaan kehittämistarpeita on työnhaun aktivoinnissa molemmissa ryhmissä, erityisesti palkkatukityössä olevien 50 vuotta täyttäneiden työllistymisen edesauttamiseksi työllistämistoimenpiteen jälkeen. Työllistämistoimenpiteen jälkeen kaikista vastaajista tutkimustulosten mukaan oli työttömänä vähän yli puolet. Kuntouttavasta työtoiminnasta työttömänä oli neljännes ja palkkatukityöstä lähes kaksi kolmasosaa. Tutkimuksesta ilmeni kuntouttavan työtoiminnan jälkeen työssä olevien määrän olevan noin kolme ja puoli kertaa suurempi kuin palkkatukityön jälkeen. Tutkimuksen aikana tutkimustulosten mukaan kaikista vastaajista opiskelemaan sijoituttiin ikäryhmästä 20–34 vuotta ja työllistettiin eniten ikäryhmästä 35–49 vuotta.

## 9 POHDINTA

Tutkimustulokset antoivat paljon kehittämistarpeita, vaikka osa tuloksista oli todella hyviä. Hyvän palautteen kohdalla on oltava terveellä tavalla nöyrä, sillä sitä ei voi pitää itsestään selvänä. Toiminnan on oltava mahdollisimman hyvälaatuista, tasapuolista- ja tasalaatuista ja jatkuvasti kehittyvää. Kaikki saatu palaute tullaan käsittelemään työllistämisen tiimissä miettien työllistämistoimenpiteen asiakasta ja toiminnan lähtökohtia. Palautteen pohjalta tiimissä pohditaan vaihtoehtoja toiminnan kehittämiseksi siten, että se vaikuttaisi kaupungin työmarkkinatukien maksu-osuuksien alenemiseen sekä pitkäaikaistyöttömän hyvinvointiin kaikilla elämän osa-alueilla.

Tutkimusta tehdessä ja tuloksia analysoidessa syntyi päätös, että työllistämistoiminnan vaikutuksia seurataan tästä eteenpäin jatkuvasti kehittämällä toiminnan seurantamenetelmiä ja seurantalomakkeita. Käsittelin työssäni työttömyyttä eri lähteiden avulla erittäin laajasti, alkaen historiasta, työttömyydestä ilmiönä mukaan lukien lainsäädäntö, viranomaisohjeet ja tietenkin kaupungin omat prosessit, koska halusin samalla tuottaa kattavan tietopaketin Vaasan kaupungin työllistämistoiminnasta. Näistä tiedoista tullaan koostamaan työllistämisen esimiesopas, jota voi hyödyntää myös poliittisille päättäjille jaettavaksi. On tärkeää osata tarjota tietoa siten, että tuntematta työllistämiseen liittyviä asioita ja prosesseja, on oppaan lukijalla mahdollisuus saada toiminnasta kattava kuva.

Ilahduttavaa oli, että jo tehdyt toimenpiteet ovat linjassa lähteissä kerrottujen kehittämistoimenpiteiden kanssa. Näistä mainittakoon avustukset kolmannen sektorin toimijoille, joilla saadaan työttömille suunnattujen palveluiden laajuutta parannettua oleellisesti. Lisäksi vuoden 2019 aikana on tarkoitus käynnistää yhteistyö yrittäjien kanssa, jonka toivotaan edesauttavan työllistymistä yleisille työmarkkinoille. Myös voimaan tullut aktiivimalli on huomioitu toiminnassa ja työllistämispalveluilla on tarjota tietty työkokonaisuus henkilöille, jotka haluavat työllistyä saadakseen aktiivimallin mukaisen työssäoloehdon täytettyä. Aktiivimalli ei kuitenkaan sinällään tue kaupungin työllistämistoimintaa, koska 18 tunnin työn teettäminen mahdollistaa työttömyyden jatkumisen ilman tuen vähenemistä. Jos aktiivimallin



täyttäminen kuitenkin innostaisi työtöntä ottamaan palkkatukipaikan vastaan, toimisi se työllistämistoiminnan varsinaisen tavoitteen mukaisesti aktiivisena toimenpiteenä.

Tutkimustulosten pohjalta palkkatukityöhön tuleville täytyisi perehdytyksen yhteydessä enemmän korostaa työllistämistoimenpiteen merkitystä heille itselleen ja vanhuksille, joiden parissa he työskentelevät. Se nostaisi työn merkitystä yksilölle, joka heijastuu itse työhön positiivisesti. Merkittävimmäksi kehittämistoimeksi tuloksista nousee työllistymisen edesauttaminen työllistämistoimenpiteen jälkeen. Vastaajat kertoivat työnhaun aktivoituneen työllistämistoimenpiteen aikana, mutta silti liian moni oli työttömänä palvelun päättymisen jälkeen. Palkkatuetussa työssä tulokseen vaikuttaa osaltaan se, että palkkatukityössä oli eniten yli 50 -vuotiaita, joista jotkut olivat velvoitetyöllistettäviä ja joiden työllistyminen on haasteellista. Velvoitetyöllistettävillä ei ole tavoitteena työllistyminen, vaan työssäoloehdon täyttyminen ja sen myötä ansiosidonnainen päiväraha siihen asti kunnes pääsee eläkkeelle.

Kuntouttavasta työtoiminnassa luonteva työllistymisen polku on palkkatukipaikka vanhustyön avustajaksi, joka näkyi tutkimuksessa korkeana työllistymisprosenttina (42%). On tärkeää, että kaupungin palkkatukityön jälkeen löydetään työpaikka yleisiltä työmarkkinoilta, tai on myös mahdollista, että kaupunkiorganisaatiossa avautuisi sopiva, niin sanottu tavallinen työpaikka palkkatuetun työn jälkeen. Kaikissa tapauksissa työllistyminen edellyttää työelämävalmiuksien ja työnhakuvalmiuksien oleellista parantamista.

Koska tutkijan asema tutkimuskohteeseen on muuttunut, on tutkimustulosten pohjalta voitu ryhtyä kehittämistoimenpiteisiin. Työnhakuvalmiuksien kehittämisen tarve nousi merkittäväksi kehittämiskohteeksi, jotta työllistämispalvelussa olleet henkilöt osaavat hakea töitä. Keinoksi valittiin työhönvalmennus, jonka Vaasan kaupunki on käynnistänyt vuoden 2019 alussa. Työhönvalmennuksessa työllistämispalvelun asiakas saa tietoa mistä ja miten avoimet työpaikat löytyvät, sekä miten työtä haetaan eri kanavien kautta. Myös työnhaun asiakirjojen laadinnassa tarjotaan apua, jotta työnsaantimahdollisuudet paranevat.

Työhönvalmennuksen tavoitteeksi asetettiin, että jokaisella työllistämispalvelusta lähtevällä on palvelun päättyessä ajantasainen työnhakukansio, jossa on työhakemus ja ansioluettelo sekä kyseisen henkilön aikaisemmat työ- ja opintotodistukset siististi työhaastattelussa esitettäväksi. Koska työn hakeminen ja saaminen on aikaa vievää, on työhönvalmennus aloitettava jo palkkatukityösuhteen puolella välissä. Kuntouttavan työtoiminnan asiakkaiden kohdalla työnhaun aloittaminen on riippuvainen kuntoutumisen etenemisestä. Siinä ei voida määritellä aikaa kiinteästi, vaan työhönvalmennus voidaan aloittaa, kun työtoimintapäiviä on vähintään neljä, jolloin päivärytmi on hallussa, eikä siirtyminen viisipäiväiseen työviikkoon ole liian haasteellista. Työhönvalmennuksessa tulee opettaa myös opiskelupaikkojen löytämistä, sekä erilaisten opiskelumahdollisuuksien opastamista niille, joille opiskelu on sopiva vaihtoehto.

Aikaisempia tutkimuksia etsin eri verkkohauilla, jotka rajasin alkamaan vuodesta 2016, koska lainsäädäntö on muuttunut vuonna 2015. Esiin nostamani aikaisemmat tutkimukset tukevat tämän tutkimuksen tuloksia. Kuntien itse kehittämät ja tuottamat työllistymistoimenpiteet vaikuttavat positiivisesti pitkäaikaistyöttömyyden hoitamiseen ja kustannuksiin sekä lisäävät kokonaisvaltaisesti pitkäaikaistyöttömän hyvinvointia ja työllistymismahdollisuuksia.

Tämän opinnäytetyön tekeminen on ollut merkittävä oppimisprosessi. Erityisen merkityksellistä oli havaita haastattelukysymysten laatimiseen liittyvät haasteet. Kysymyksiä laatiessa oli mahdotonta hahmottaa, kuinka monivivahteista on tulosten tulkinta. Tulkintaa tehdessä nousi esille se, että taustatietoja olisi tullut kysyä tarkemmin. Taustatiedon puute voi jopa vääristää saatua tulosta. Esimerkkinä päivärytmin saavuttaminen ja aktivoituminen työnhaussa. Näistä ei tässä tutkimuksessa kysytty aiempaa tasoa, joten tutkimuksessa saadut vastaukset kertovat mahdollisesta muutoksesta suuntaa antavasti.

Peilattaessa oppimiskokemuksiani sosiaalialan ammattikorkeakoulutuksen kompetenssiin, voin todeta, että opinnäytetyön tekemisen peruste, opiskelijan kompetenssien lisääminen ja valmiudet työskennellä koulutusta vastaavissa tehtävissä

ovat kohdallani hyvät. Koen saaneeni eettiseen osaamiseen erityisesti tietoa ja taitoja yhdenvertaisuudesta ja tasa-arvosta sekä kykyä asettua yhteiskunnalliselta asemaltaan haavoittuvassa asemassa olevien puolelle, koska nämä eettisyyden osa-alueet korostuvat työskentelyssä pitkäaikaistyöttömien parissa. Varsinaisen asiakastyön osaamisen kaikki osa-alueet liittyvät työskentelyyn työttömien kanssa. On kyettävä arvioimaan jokaisen työttömän tilanne yksilöllisesti, suunnitelmallisesti ja autettava ohjaavasti oikeisiin palveluihin ja sitä kautta tukea työttömän työllistymistä. Lainsäädäntö, yhteiskunnan toiminnan ja päätöksenteon tunteminen sekä palveluosaamien ovat toiminnan kivijalka, kun työskennellään työttömien parissa. Työttömien elämään vaikuttavia yhteiskunnallisia toimijoita on useita. Näistä mainittakoon TE-toimisto ja KELA, joiden palvelutarjonnan tunteminen on avainasia työttömyyden hoidossa. Tämän opinnäytetyön tutkimuksen yhteydessä esiinnoukseita kehittämisideoita on jo viety eteenpäin ja uusi palvelu työttömille on jo käynnistynyt. Tämä kertoo kyvystäni havaita epäkohtia, pohtia ratkaisuja ja tehdä kehittämistoimenpiteitä. Myös työllistämisen tiimin työskentelyn kehittäminen on ollut merkittävää. Nyt tiimi kokoontuu säännöllisesti, ja osallistavat työmenetelmät ovat arjessa mukana. Jokaisen tiimin jäsenen merkitystä korostetaan ja jokaisen osaamista ylläpidetään monin eri tavoin.

Jatkotutkimusaiheena olisi mielenkiintoista saada tietoa, miten kuntouttavan työtoiminnan Helppareiden ja vanhustyön avustajien toiminta on vaikuttanut avustettavien eli vanhusten elämänlaatuun. Mielenkiintoista olisi saada tietoa myös työllistämispalvelujen sekä koti- ja laitoshoidon yhteistyön merkityksestä varsinaista hoitotyötä tekevien mielestä.

## LÄHTEET

Eskola, J. & Suoranta, J. 1998. Johdatus laadulliseen tutkimukseen. Jyväskylä. Vastapaino.

Eurostat 2018. European Pillar of Social Rights – Overview. Viitattu 1.12.2018. <https://ec.europa.eu/eurostat/web/european-pillar-of-social-rights>

Findikaattori 2019. Taloudellinen huoltosuhde. Viitattu 14.2.2019. <https://findikaattori.fi/fi/32>

Jormanainen, K. 2017. TYP-koordinaattori. Vaasan kaupunki. Haastattelu 10.5.2017.

Kaunisto, L. 2018. Henkilöstöjohtaja. Vaasan kaupunki. Haastattelu 19.1.2018.

Kaunisto, L. 2019. Henkilöstöjohtaja. Vaasan kaupunki. Haastattelu 4.2.2019.

Kela 2018. Työttömyysajan tuet. Viitattu 30.7.2018. [https://www.kela.fi/documents/10180/0/Tyottomyys\\_esite\\_Kela.pdf/f5ee9423-1161-453c-ad1b-49c3ed585288](https://www.kela.fi/documents/10180/0/Tyottomyys_esite_Kela.pdf/f5ee9423-1161-453c-ad1b-49c3ed585288)

Kelasto 2018. Tilastotietokanta Kelasto. Viitattu 11.2.2018 [http://www.kela.fi/tilastotietokanta-kelasto\\_sisallysluettelo#Ty%C3%B6tt%C3%B6m%C3%A4t](http://www.kela.fi/tilastotietokanta-kelasto_sisallysluettelo#Ty%C3%B6tt%C3%B6m%C3%A4t).

Kesä M. 2016. Selvitys työllisyyspalveluista pohjaksi työllisyyttä ohjaavalle suunnitelmalle 2017-2018. Vaasan kaupungin tilaama selvitys. Viitattu 26.5.2017.

Koppa 2015. Laadullinen tutkimus. Viitattu 30.3.2019. <https://koppa.jyu.fi/avoimet/hum/menetelmapolkuja/menetelmapolku/tutkimusstrategiat/laadullinen-tutkimus>

Kuntaliitto 2018 a. Kuntien itsehallinto. Viitattu 11.2.2018. <https://www.kuntaliitto.fi/asiantuntijapalvelut/laki/kuntien-itsehallinto>

Kuntaliitto 2018 b. Kunnan päätöksenteko. Viitattu 11.2.2018. <https://www.kuntaliitto.fi/asiantuntijapalvelut/laki/kunnan-paatoksenteko>

Kuntaliitto 2018. Arviointi ja laadunhallinta. Viitattu 11.2.2018. <https://www.kuntaliitto.fi/asiantuntijapalvelu/johtaminen-ja-kehittaminen/arviointi-ja-laadunhallinta>.

L10.4.2015/410. Kuntalaki. Lakisäädöstietopankki Finlex. Viitattu 11.2.2018. <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2015/20150410#Pidp451212992>

L11.6.1999/731. Suomen perustuslaki. Lakisäädöstietopankki Finlex. Viitattu 11.2.2018. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990731>

L2.3.2001/189. Laki kuntouttavasta työtoiminnasta. Lakisäädöstietopankki Finlex. Viitattu 15.6.2017. <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2001/20010189>

L28.12.2012/916. Laki julkisesta työvoima -ja yrityspalvelusta. Lakisäädöstietopankki Finlex. Viitattu 15.6.2017. <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2012/20120916>

L30.12.2002/1290 a. Työttömyysturvalaki. Muutossäädös 30.12.2014/1370. Lakisäädöstietopankki Finlex. Viitattu 11.2.2018. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2002/20021290#a30.12.2014-1370>.

L30.12.2002/1290. Työttömyysturvalaki. Lakisäädöstietopankki Finlex. Viitattu 15.6.2017. <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2002/20021290>

L30.12.2014/1366. Laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta. Lakisäädöstietopankki Finlex. Viitattu 20.5.2018. <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2014/20141366?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=ty%C3%B6llist%C3%A4misvelvoite#Lidp450602048>

L30.12.2014/1369. Laki työllistämistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta. Lakisäädöstietopankki Finlex. Viitattu 11.2.2018. <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2014/20141369>

Mieli 2018. Työttömyys voi aiheuttaa epävarmuutta elämään. Viitattu 28.12.2018 <https://www.mielenterveysseura.fi/fi/mielenterveys/vaikeat-el%C3%A4m%C3%A4ntilanteet/ty%C3%B6tt%C3%B6myys-voi-aiheuttaa-ep%C3%A4varmuutta-el%C3%A4m%C3%A4n>

Nichols, A., Josh Mitchell, J. & Lindner, S. 2013. Consequences of Long-Term Unemployment. 2100 M Street, NW Washington, D.C. 20037-1264. The Urban Institute

Niemi, H. 2018. Kunta työllisyyden hoitajana. Työpakosta kokeiluihin. Akateeminen väitöskirja. Johtamiskorkeakoulu. Tampereen yliopisto.

Oivo, T. & Kerätär, R. 2018. Osatyökykyisten reitit työllisyyteen - etuudet, palvelut, tukitoimet Selvityshenkilöiden raportti. Sosiaali- ja terveysministeriö raportteja ja muistioita 43/2018. Helsinki. Sosiaali- ja terveysministeriö.

Puska, P. & Vaarama, M. 2013. Esipuhe. Teoksessa Työllisyys, terveys ja hyvinvointi – Paltamon työllistämismallin vaikutusten arviointitutkimus 2009–2013. Hankkeen loppuraportti, 3–4. Toim. Kokko, R-L., Nenonen, T., Martelin, T. & Koskinen, S. Tampere. Juvenes print – Suomen Yliopistopaino Oy.

Saaranen-Kauppinen, A. & Puusniekka, A. 2009. Menetelmäopetuksen tietovaranto KvaliMOTV. Kvalitatiivisten menetelmien verkko-oppikirja. Yhteiskuntatieteellinen tietoarkisto. Tampereen yliopisto.

Sosiaali- ja terveysministeriö 2019. Työttömyysturva. Viitattu 10.2.2019.  
<https://stm.fi/tyottomyysturva>

Tampereen yliopiston tietoaarkisto 2017 a. Avoin kysymys. Viitattu 28.6.2017.  
<http://www.fsd.uta.fi/menetelmaopetus/kyselylomake/esimerkki5.html>

Tampereen yliopiston tietoaarkisto 2017 b. Postikyselyaineiston kokoaminen. Viitattu 28.6.2017. <http://www.fsd.uta.fi/menetelmaopetus/postikysely/postikysely.html>

Tampereen yliopiston tietoaarkisto 2017 c. Avoin kysymys. Viitattu 29.5.2018.  
<http://www.fsd.uta.fi/menetelmaopetus/kyselylomake/esimerkki5.html>

TEM 2018. Työpoliittinen aikakauskirja 4/2017. Viitattu 20.5.2018. [http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/160692/TEM%20tyopoliittinen%20aikakauskirja%201\\_2018.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/160692/TEM%20tyopoliittinen%20aikakauskirja%201_2018.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

TENK 2018. TENKin ohjeistot. Viitattu 16.7.2018. <https://www.tenk.fi/fi/tenkin-ohjeistot>

TE-palvelut 2018. Aktiivimalli - usein kysytyjä kysymyksiä. Viitattu 9.12.2018.  
<https://toimistot.te-palvelut.fi/uusimaa/aktiivimalli>

Tilastokeskus 2018 a. Työtön. Viitattu 2.6.2018. <http://www.tilastokeskus.fi/meta/kas/tyoton>

Tilastokeskus 2018 b. Työvoimatutkimus. Viitattu 20.5.2018. [http://tilastokoulu.stat.fi/verkkokoulu\\_v2.xql?page\\_type=sisalto&course\\_id=tkoulu\\_tmt&lesson\\_id=5&subject\\_id=2](http://tilastokoulu.stat.fi/verkkokoulu_v2.xql?page_type=sisalto&course_id=tkoulu_tmt&lesson_id=5&subject_id=2)

Tilastokeskus 2018 c. Rakenteellinen työttömyys. Viitattu 20.5.2018. [http://tilastokoulu.stat.fi/verkkokoulu\\_v2.xql?page\\_type=sisalto&course\\_id=tkoulu\\_tmt&lesson\\_id=5&subject\\_id=6](http://tilastokoulu.stat.fi/verkkokoulu_v2.xql?page_type=sisalto&course_id=tkoulu_tmt&lesson_id=5&subject_id=6)

Tilastokeskus 2018 d. Pitkäaikaistyöttömyys. Viitattu 20.5.2018. [http://tilastokoulu.stat.fi/verkkokoulu\\_v2.xql?page\\_type=sisalto&course\\_id=tkoulu\\_tmt&lesson\\_id=5&subject\\_id=7](http://tilastokoulu.stat.fi/verkkokoulu_v2.xql?page_type=sisalto&course_id=tkoulu_tmt&lesson_id=5&subject_id=7)

Tilastokeskus 2018 e. Nuorisotyöttömyys. Viitattu 20.5.2018. [http://tilastokoulu.stat.fi/verkkokoulu\\_v2.xql?page\\_type=sisalto&course\\_id=tkoulu\\_tmt&lesson\\_id=5&subject\\_id=8](http://tilastokoulu.stat.fi/verkkokoulu_v2.xql?page_type=sisalto&course_id=tkoulu_tmt&lesson_id=5&subject_id=8)

Tilastokeskus 2018 f. Piilotyöttömyys. Viitattu 20.5.2018. [http://tilastokoulu.stat.fi/verkkokoulu\\_v2.xql?course\\_id=tkoulu\\_tmt&lesson\\_id=5&subject\\_id=4&page\\_type=sisalto](http://tilastokoulu.stat.fi/verkkokoulu_v2.xql?course_id=tkoulu_tmt&lesson_id=5&subject_id=4&page_type=sisalto)

Tilastokeskus 2018 g. Työvoiman ulkopuolella olevat. Viitattu 20.5.2018  
[https://www.stat.fi/til/tyti/2015/13/tyti\\_2015\\_13\\_2016-04-12\\_kat\\_004\\_fi.html](https://www.stat.fi/til/tyti/2015/13/tyti_2015_13_2016-04-12_kat_004_fi.html)

Tilastokeskus 2018 h. Työttömyysaste. Viitattu 2.6.2018.  
<https://www.stat.fi/org/tilastokeskus/tyottomyysaste.html>

Tilastokeskus 2018 i. Tilastojen ABC. Viitattu 10.2.2019.  
[https://tilastokoulu.stat.fi/verkkokoulu\\_v2.xql?page\\_type=sialto&course\\_id=tkoulu\\_tlkt&lesson\\_id=5&subject\\_id=5](https://tilastokoulu.stat.fi/verkkokoulu_v2.xql?page_type=sialto&course_id=tkoulu_tlkt&lesson_id=5&subject_id=5)

Tuomi, J. & Sarajärvi, A. 2011. Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. 7. uudistettu painos. Helsinki. Tammi.

TYJ 2018. Työttömyyskassojen etuusopas 2018. Viitattu 30.7.2018.  
[http://www.tyj.fi/fin/lomakkeet\\_ja\\_opas/etusopas/](http://www.tyj.fi/fin/lomakkeet_ja_opas/etusopas/)

Työ- ja elinkeinoministeriö 2019. Työttömyysturva. Viitattu 10.2.2019.  
<https://tem.fi/tyottomyysturva>

Vaasa 2018 a. Viitattu 11.2.2018. <https://www.vaasa.fi/tuottajat/henkilostopalvelut>

Vaasa 2018 b. Viitattu 6.5.2018.  
[http://tweb.vaasa.fi/ktwebbin/dbisa.dll/ktwebscr/pk\\_asil\\_tweb.htm?+bid=3820](http://tweb.vaasa.fi/ktwebbin/dbisa.dll/ktwebscr/pk_asil_tweb.htm?+bid=3820)

Valtioneuvosto 2017. Valtioneuvoston tulevaisuusselonteon 1. osa. Viitattu 20.5.2018. [http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/80036/13\\_17\\_tulevaisuusselonteko\\_osa1\\_FI.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/80036/13_17_tulevaisuusselonteko_osa1_FI.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

Vauhkonen, T., Kallio, J. & Eerola, J. 2017. Sosiaalisen huono-osaisuuden ylisukupolvisuus Suomessa. Viitattu 19.5.2018. [https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/135433/YP1705\\_Vauhkonenym.pdf?sequence=2](https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/135433/YP1705_Vauhkonenym.pdf?sequence=2)

Vieri, T. 2018. Vastaava lähiesimies. Vaasan kaupunki. Haastattelu 8.3.2018.

Yle 2013. Aikamatka arkeen. Viitattu 19.5.2018. <https://yle.fi/aihe/artikkeli/2013/01/18/aikamatka-arkeen-tyo>

Yle 2016. Työtön oli jo 1700-luvulla laiska ja kurja – näin hänestä tuli yhteiskunnan hylkiö. Viitattu 19.5.2018. <https://yle.fi/uutiset/3-9306617>

Ylikännö, M. 2017. Työttömät palvelujärjestelmän heittopusseina. Teoksessa Harkittu, tutkittu, avoin. Marketta Rajavaaran juhlakirja, 111–130. Toim. Tuulio-Henriksson, A., Kalliomaa-Puha, L. & Rauhala, L. Helsinki. Kelan tutkimus.

## LIITE 1

**KYSELY TYÖLLISTÄMISPALVELUSSA OLLEILLE**

Arvoisa vastaanottaja,  
 opiskelen Vaasan Ammattikorkeakoulussa sosionomiksi ja teen opinnäyteyönäni selvityksen Vaasan kaupungin työllistämispalvelusta. Toivon, että Sinulla on hetki aikaa auttaa minua ja vastaat alla oleviin kysymyksiin. Kiitos, että autat minua!  
 Helena Nurmikoski

Olen  mies  
 nainen

Ikäni on  alle 20 vuotta  
 20-34 vuotta  
 35-49 vuotta  
 yli 50 vuotta

Olin  kuntouttavassa työtoiminnassa  
 pakkatukityössä

Tilanteeni nyt.

Olen  palkkatyössä  
 työtön  
 opiskelemassa/hakenut opiskelemaan  
 muu, missä \_\_\_\_\_

Koen, että työllistämistoimenpide auttoi minua

- saamaan päivärytmistä kiinni  kyllä  
 ei
- saamaan työnhakuani aktiiviseksi  kyllä  
 ei
- opin uusia taitoja  kyllä  
 ei
- sain uusia ystäviä  kyllä  
 ei

Mielipiteeni työllistämistoimenpiteestä (asteikolla 1-10) \_\_\_\_\_

Ruusuja & Risuja (vapaa palaute, jonka avulla voimme kehittää toimintaamme)