


OSALLISTAVA SOSIAALITURVA

Työryhmän loppuraportti

työ

KUVAILEHTI

Julkaisija	Päivämäärä
Sosiaali- ja terveysministeriö	19.3.2015
Tekijät	Toimeksiantaja
Osallistava sosiaaliturva -työryhmä Pj. Outi Antila, STM	Sosiaali- ja terveysministeriö
Vpj. Antti Parpo, Rauman kaupunki Sihteerit: Ilari Keso, Milla Meretniemi, Eveliina Pöyhönen ja Milja Tiainen, STM, Peppi Saikku, THL	HARE-numero ja toimielimen asettamispäivä STM119:00/2013, 30.12.2013
Muistion nimi	
Osallistava sosiaaliturva. Työryhmän loppuraportti	
Tiivistelmä	
<p>■ Sosiaali- ja terveysministeriö asetti 30.12.2013 työryhmän ajalle 30.12.2013–31.12.2014 kehittämään osallistavaa sosiaaliturvaa. Työryhmän määräaika jatkettiin 28.2.2015 saakka. Asettamis päätöksen mukaisesti työryhmä laati väliraportin, joka julkaistiin 20.3.2014.</p> <p>Työryhmän linjausten mukaan toteutettiin yhdeksän pilottihanketta, joissa osallistavia toimia kehitettiin pitkään työttömänä olleille kuntouttavana työtoimintana ja vapaaehtoisena toimintana. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos laati selvityksen pilottien toteutumisesta. Piloteista saatuja kokemuksia hyödynnettiin työryhmän työssä.</p> <p>Osallistavan sosiaaliturvan tavoitteena on edistää työikäisten työelämän ja opiskelun ulkopuolella olevien ihmisten osallisuutta, hyvinvointia, työelämävalmiuksia ja työelämään suuntautumista sekä ehkäistä syrjäytymistä. Tavoitteena on kannustaa ja lisätä mahdollisuuksia aktiiviseen toimintaan sekä vahvistaa osallistujien asemaa toiminnan suunnittelussa ja toteutuksessa. Tavoitteena on myös kasvattaa kuntien ja kolmannen sektorin asemaa toiminnan toteuttajina.</p> <p>Viime vuosina on toteutettu useita uudistuksia ja kehittämishankkeita, jotka tukevat osallistavalle sosiaaliturvalle asetettujen tavoitteiden toteutumista. Työryhmän ehdotukset osallistavan sosiaaliturvan kehittämiseksi ovat osa tätä kokonaisuutta.</p> <p>Työryhmän näkemyksen mukaan riittävä sosiaaliturva yhdistettynä aktiivisesti tarjottuihin työllistymistä edistäviin palveluihin sekä toimiviin sosiaali- ja terveystalouteihin on paras tapa edistää osallisuutta ja torjua syrjäytymistä. Osallistavan sosiaaliturvan pilotit osoittavat, että työttömille tarkoitettulle matalan kynnyksen toiminnalle ja ohjatulle ryhmätoiminnalle on tarvetta. Matalan kynnyksen toiminta on edullinen tapa ehkäistä syrjäytymistä, ja siihen kannattaa panostaa erityisesti korkean työttömyyden aikana.</p>	
Asiasanat	
kuntoutus, osallisuus, pitkäaikaistyöttömyys, sosiaaliturva, syrjäytyminen, työttömyys, työvoimapalvelut	
Sosiaali- ja terveysministeriön raporteja ja muistioita 2015:20	Muut tiedot www.stm.fi
ISSN-L 2242-0037 ISSN 2242-0037 (verkkojulkaisu) ISBN 978-952-00-3581-5 URN:ISBN:978-952-00-3581-5 http://urn.fi/ URN:ISBN:978-952-00-3581-5	Kokonaissivumäärä 55
	Kieli Suomi
	 SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖ

PRESENTATIONSBLAD

Utgivare	Datum
Social- och hälsovårdsministeriet	19.3.2015
Författare	Uppdragsgivare
Arbetsgruppen för aktiverande social trygghet	Social- och hälsovårdsministeriet
Ordf. Outi Antila, SHM	Projektnummer och datum för tillsättandet av organet
Vice ordf. Antti Parpo, Raumo stad	STM119:00/2013, 30.12.2013
Sekreterare: Ilari Keso, Milla Meretniemi, Eveliina Pöyhönen och Milja Tiainen, SHM, Peppi Saikku, Institutet för hälsa och välfärd	
Rapportens titel	
Aktiverande social trygghet. Arbetsgruppens slutrapport	

Referat

Social- och hälsovårdsministeriet tillsatte 30.12.2013 en arbetsgrupp för tiden 30.12.2013–31.12.2014 att utveckla aktiverande social trygghet. Arbetsgruppens mandattid förlängdes till och med 28.2.2015. I enlighet med beslutet om tillsättande utarbetade arbetsgruppen en lägesrapport som publicerades 20.3.2014.

I enlighet med arbetsgruppens riktlinjer genomfördes nio pilotprojekt där aktiverande åtgärder utvecklades för långtidsarbetslösa i form av arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte och frivillig verksamhet. Institutet för hälsa och välfärd utarbetade en utredning om genomförandet av piloterna. Erfarenheterna från piloterna utnyttjades i arbetsgruppens arbete.

Målet för den aktiverande sociala tryggheten är att främja delaktighet, välbefinnande, arbetslivsfärdigheter och övergång till arbetslivet samt förebygga marginalisering bland personer i arbetsför ålder som befinner sig utanför arbetslivet och studier. Ett annat mål är att uppmuntra och öka möjligheterna till aktiv verksamhet och förstärka deltagarnas ställning i planeringen och genomförandet av verksamheten. Ett ytterligare mål är att öka kommunernas och tredje sektorns ställning som genomförare av verksamheten.

Under de senaste åren har flertalet reformer och utvecklingsprojekt genomförts, vilka stöder uppfyllandet av de mål som satts upp för den aktiverande sociala tryggheten. Arbetsgruppens förslag till utvecklande av den aktiverande sociala tryggheten är en del av denna helhet.

Arbetsgruppen anser att en tillräcklig social trygghet i kombination med aktivt erbjudna tjänster som främjar sysselsättning samt välfungerande social- och hälsovårdstjänster är det bästa sättet att främja delaktighet och motverka marginalisering. Pilotprojekten för aktiverande social trygghet visar att det finns ett behov för verksamhet med låg tröskel och handledd gruppverksamhet för arbetslösa. Verksamhet med låg tröskel är ett fördelaktigt sätt att förebygga marginalisering, och det lönar sig att satsa på den särskilt i tider av hög arbetslöshet.

Nyckelord

rehabilitering, delaktighet, långtidsarbetslöshet, social trygghet, marginalisering, arbetslöshet, arbetskraftsservice

Social- och hälsovårdsministeriets rapporter och promemorior 2015:20

Övriga uppgifter

www.stm.fi/svenska

ISSN-L 2242-0037

ISSN 2242-0037 (online)

ISBN 978-952-00-3581-5

URN:ISBN:978-952-00-3581-5

<http://urn.fi/> URN:ISBN:978-952-00-3581-5

Sidoantal

55

Språk

Finska



SOCIAL- OCH
HÄLSOVÅRDSMINISTERIET

Sosiaali- ja terveysministeriölle

Sosiaali- ja terveysministeriö asetti 30.12.2013 työryhmän ajalle 30.12.2013–31.12.2014 kehittämään osallistavaa sosiaaliturvaa. Työryhmän määräaika jatkettiin 28.2.2015 saakka.

Osallistavan sosiaaliturvan kehittämistyö liittyy hallituksen rakennepoliittisen ohjelman (29.8.2013) kirjaukseen, jonka mukaan osallistavaa sosiaaliturvaa kehitetään työikäisillä syrjäytymisen ehkäisemiseksi ja työnteon kannustavuuden lisäämiseksi ihmisen toimintakyky huomioon ottaen sosiaaliturvaa ja osallistavia toimenpiteitä yhteen sovittamalla. Työssä hyödynnetään käynnissä olevien kehittämishankkeiden kokemuksia ja monipuolistetaan osallistumisen mahdollisuuksia hyödyntäen mm. sosiaalista ja muuta kuntoutusta, koulutusta sekä työvoimahallinnon keinoja. Kuntien roolia osallistavan sosiaaliturvan toimeenpanossa lisätään ja osallistavien toimenpiteiden tarjontaa laajennetaan kunnissa, valtiolla, yrityksissä, järjestöissä ja kotitalouksissa.

Työryhmän tuli ottaa työssään huomioon jo tehdyt kannustavuutta lisäävät päätökset, kuten esimerkiksi työttömyysturvan ja asumistuen suojaosuuden käyttöönotto, kuntien vahvempi rooli pitkäaikaistyöttömien työmarkkinatuen järjestämis- ja rahoitusvastuussa sekä osatyökykyisten työllistymisen edistämisen toimenpiteet. Kehittämistyössä tuli hyödyntää käynnissä olevien kehittämishankkeiden kokemuksia. Työryhmän tuli ottaa työssään huomioon myös hallituksen 29.11.2013 tekemät päätökset rakennepoliittisen ohjelman toimeenpanosta siltä osin kuin ne liittyvät osallistavaan sosiaaliturvaan.

Työryhmän asettamispäätöksen mukaan osallistavan sosiaaliturvan kehittämisen tavoitteena on sosiaalipoliittinen järjestelmä, jossa laajimmillaan koko työikäiselle väestölle tarjotaan mahdollisuus olla mukana yhteiskunnassa. Osallistavassa sosiaaliturvassa toimeentuloturva tukee ja kannustaa osallistumista. Osallistavan sosiaaliturvan tavoitteena on syrjäytymisen ehkäisy, sosiaaliturvan kannustavuuden lisääminen ja sosiaaliturvan legitimitetin vahvistaminen.

Työryhmän tehtävänä oli:

- 1) määrittellä osallistavan sosiaaliturvan sisältö;
- 2) tehdä ehdotukset toimeentuloturvaan tehtävistä muutoksista;
- 3) tehdä ehdotukset palvelujärjestelmään tehtävistä muutoksista;
- 4) määrittellä osallistavan sosiaaliturvan järjestämisvastuu ja selvittää rahoitus;
- 5) tehdä esitykset mahdollisesti tarvittavista lainsäädäntömuutoksista;
- 6) arvioida pilotoinnin tarvetta ja tarvittaessa käynnistää pilotointi jo työryhmän toimikauden aikana.

Asettamispäätöksen mukaisesti työryhmä laati väliraportin, joka julkaistiin 20.3.2014.

Työryhmän puheenjohtajana toimi ylijohtaja Outi Antila sosiaali- ja terveysministeriöstä ja varapuheenjohtajana sosiaali- ja terveysjohtaja Antti Parpo Rauman kaupungilta.

Työryhmän jäseniksi nimitettiin johtaja Kari Ilmonen ja hallitusneuvos Esko Salo molemmat sosiaali- ja terveysministeriöstä, hallitusneuvos Päivi Kerminen työ- ja elinkeinoministeriöstä, finanssineuvos Tuulia Hakola-Uusitalo ja finanssisihteeri Mauri Kotamäki molemmat valtiovarainministeriöstä, erikoistutkija Heikki Viitamäki Valtion taloudellisesta tutkimuskeskuksesta, tutkimusjohtaja Olli Kangas Kansaneläkelaitoksesta, tutkimusprofessori Pasi Moisio ja tutkija Jouko Karjalainen molemmat Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksesta, professori Jukka Pirttilä Tampereen yliopistosta, johtaja Vesa Jouppila Pirkanmaan työ- ja elinkeinotoimistosta, toiminnanjohtaja Anne Huotari Paltamon työvoimayhdistys ry:stä, puheenjohtaja Lea Karjalainen 22.12.2014 saakka ja hänen tilalleen 22.12.2014 alkaen puheenjohtaja Jukka Haapakoski molemmat Työttömien Valtakunnallinen Yhteistoimintajärjestö TVY ry:stä, toiminnanjohtaja Mari Ahonen-Walker Valtakunnallinen työpajayhdistys TPY ry:stä, johtaja Tarja Myllärinen Suomen Kuntaliitosta, asiantuntija Simopekka Koivu Elinkeinoelämän keskusliitto EK:sta, sosiaaliasioiden päällikkö Sinikka Nääsaari Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry:stä, sosiaaliasioiden päällikkö Heli Puura Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry:stä, ekonomisti Heikki Taulu Akava ry:stä sekä lainopillinen asiamies Harri Hellstén Suomen Yrittäjät ry:stä.

Työryhmän sihteerinä toimivat erityisasiantuntija Ilari Keso, sosiaalineuvos Eveliina Pöyhönen, hallitussihteeri Milja Tiainen ja tiedottaja Milla Meretniemi kaikki sosiaali- ja terveysministeriöstä sekä tutkija Peppi Saikku Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksesta.

Työryhmä on kuullut kokouksissaan asiantuntijoina seuraavia henkilöitä: projektipäällikkö Raija Tiainen sosiaali- ja terveysministeriöstä, työpankkikokeilun johtaja Aarne Kuusi Espoon seudun koulutuskuntayhtymä Omniasta sekä osallistavan sosiaaliturvan pilottien edustajina Pasi Paksuniemi Helsingin Diakonissalaitoksen Vamos-palvelukokonaisuudesta, Teija Nuutinen ViaDia Pohjois-Savo ry:stä, Marja-Liisa Viherä ja Laura Viherä molemmat Viestintäkasvatuksen seura ry:stä, Kristiina Salo Loimaan kaupungilta, Anna Sorro Rovaniemen kaupungilta, Kirsi Ryyänen-Markkanen Varkauden kaupungilta, Sirpa Martins ja Auli Savolainen molemmat Äänekosken kaupungilta ja Äänekosken pilottiryhmän jäsenet.

Työryhmä kokoontui ajalla 30.12.2013–19.3.2015 yhteensä 17 kertaa.

Saatuun työnsä päätökseen työryhmä luovuttaa loppuraporttinsa sosiaali- ja terveysministeriölle Helsingissä 19. päivänä maaliskuuta 2015.

SISÄLLYS

1	JOHDANTO	6
2	NYKYTILA JA VIREILLÄ OLEVAT UUDISTUKSET	8
2.1	Palvelujärjestelmä.....	8
2.1.1	<i>Työvoimapalvelut</i>	<i>8</i>
2.1.2	<i>Kuntouttava työtoiminta</i>	<i>9</i>
2.1.3	<i>Ammatillinen kuntoutus</i>	<i>11</i>
2.1.4	<i>Toteutetut ja vireillä olevat uudistukset ja kehittämishankkeet</i>	<i>11</i>
2.2	TOIMEENTULOTURVA.....	19
2.2.1	<i>Työttömyysturva.....</i>	<i>19</i>
2.2.2	<i>Toimeentulotuki.....</i>	<i>21</i>
2.2.3	<i>Toteutetut uudistukset</i>	<i>23</i>
3	PILOTOINTI JA JOHTOPÄÄTÖKSET PILOTEISTA.....	26
3.1	Pilotoinnin lähtökohdat ja tavoitteet.....	26
3.2	Pilotoinnin toteutus ja tulokset THL:n selvityksen mukaan.....	27
3.3	Johtopäätökset pilotoinnista THL:n selvityksen mukaan.....	33
4	AKTIVOINNIN TALOUDELLISET KANNUSTIMET JA VAIKUTTAVUUS.....	35
4.1	Aktivoinnin kannustimet talousteoriassa	35
4.2	Aktivoinnin aikaisen toimeentuloturvan taso.....	36
4.3	Aktivoinnin työllisyysvaikutukset.....	39
4.4	Aktivoinnin hyvinvointivaikutukset.....	40
5	AKTIVOIVA JA OSALLISTAVA TOIMINTA	43
6	TYÖRYHMÄN JOHTOPÄÄTÖKSET	47

1 JOHDANTO

Työryhmä on määritellyt osallistavalle sosiaaliturvalle seuraavat tavoitteet:

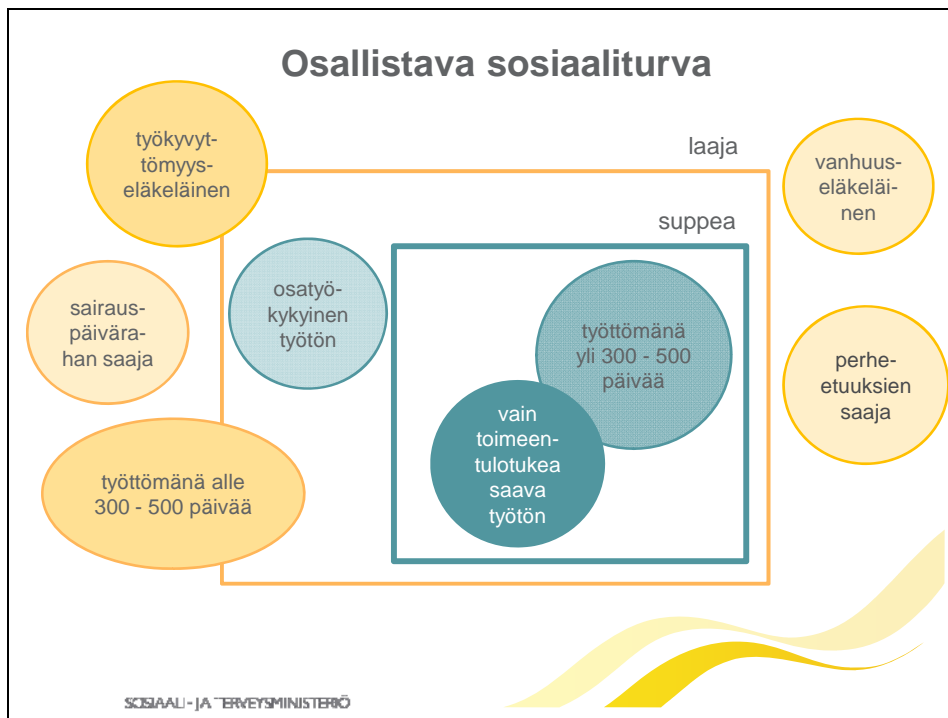
- edistää työikäisten työelämän ja opiskelun ulkopuolella olevien ihmisten osallisuutta, hyvinvointia, työelämävalmiuksia ja työelämään suuntautumista;
- ehkäistä syrjäytymistä;
- kannustaa ja lisätä mahdollisuuksia aktiiviseen toimintaan;
- kasvattaa kuntien ja kolmannen sektorin asemaa toiminnan toteuttajina sekä
- vahvistaa toimintaan osallistuvien ihmisten asemaa toiminnan suunnittelussa ja toteutuksessa.

Osallistavan sosiaaliturvan tarkoituksena ei ole purkaa olemassa olevaa palvelu- ja toimeentuloturvajärjestelmää, vaan kehittää sitä edellä mainittujen tavoitteiden suuntaisesti.

Työryhmä lähestyi väliraportissaan¹ osallistavan sosiaaliturvan kehittämistä seuraavien kysymysten kautta:

- Mitä toimia osallistavaan sosiaaliturvaan sisältyy? Mitkä tahot voivat tarjota niitä?
- Kenelle osallistava sosiaaliturva on tarkoitettu?
- Miten osallistavaan sosiaaliturvaan kannustetaan? Voidaanko osallistumiseen velvoittaa?
- Miten osallistava sosiaaliturva rahoitetaan?

Väliraportissa osallistavan sosiaaliturvan piiriin kuuluvia henkilöitä hahmotettiin seuraavan kuvion mukaisesti:



Väliraportin tavoitteena oli osallistavan sosiaaliturvan sisällön täsmentäminen siten, että siihen liittyvä pilotointi voitiin käynnistää.

Työryhmän linjausten mukaisesti osallistavia toimia tuli tarjota piloteissa ensisijaisesti pitkään työttömänä olleille henkilöille ja vain toimeentulotukea saaville työttömille henkilöille, joille ei ole tarjolla soveltuvia työllistymistä edistäviä palveluja. Työ ja

¹ STM (2014) Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2014:11

työllistymistä edistävät palvelut olivat ensisijaisia osallistavaan toimintaan nähden. Osallistavia toimia kehitettiin kuntouttavana työtoimintana ja vapaaehtoisena toimintana. Tavoitteena oli myös laajentaa kuntien ja kolmannen sektorin toimintamahdollisuuksia ja yhteistyötä. Työryhmä korosti, että pilotteihin osallistuneet henkilöt tuli ottaa mukaan toiminnan suunnitteluun ja toteutukseen.

Pilotointi toteutettiin voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti. Pilottien osallistujille ei siten asetettu velvoitteita, jotka eivät ole voimassa olevan työttömyysturva- ja toimeentulotukilainsäädännön mukaisia. Piloteissa oli kuitenkin mahdollista luoda uusia kannusteita toimintaan osallistumiseen.

Pilottikuntina toimivat Loimaan kaupunki, Paltamon kunta, Rauman kaupunki, Rovaniemen kaupunki, Varkauden kaupunki ja Äänekosken kaupunki. Lisäksi pilotteja toteuttivat Helsingin Diakonissalaitoksen säätiön Vamos-palvelukokonaisuus, ViaDia Pohjois-Savo ry ja Viestintäkasvatuksen seura ry.

Työryhmän toimeksiannosta Terveiden ja hyvinvoinnin laitos laati selvityksen pilottien toteutumisesta². Piloteista saatuja kokemuksia hyödynnettiin työryhmän työssä.

Taustamateriaalina työryhmän käytössä on ollut kansainvälinen katsaus työttömien aktiivitoimenpiteisiin ja sosiaaliturvaan³.

Tässä loppuraportissa tarkastellaan ensin työttömien palvelujärjestelmän ja toimeentuloturvan nykytilaa sekä toteutettuja ja vireillä olevia uudistuksia ja kehittämishankkeita osallistavan sosiaaliturvan tavoitteiden näkökulmasta. Tämän jälkeen esitetään piloteista tehdyt johtopäätökset ja arvioidaan aktivoinnin kannustavuutta ja vaikuttavuutta. Lopuksi esitetään työryhmän johtopäätökset ja kehittämisehdotukset.

Työkyvyttömyysetuuksilla olevien ja osatyökykyisten työttömien pääsyä ja paluuta työelämään tuetaan ensisijaisesti Osatyökykyiset työssä -ohjelman toimenpitein.

² Karjalainen, Jouko & Saikku, Peppi (2015) Selvitys osallistavan sosiaaliturvan pilotointien kokemuksista, http://www.stm.fi/c/document_library/get_file?folderId=9904902&name=DLFE-33809.pdf

³ Saikku, Peppi (2015) Ajankohtaista aktiivipolitiikkaa – Katsaus työttömien aktiivitoimenpiteisiin ja sosiaaliturvaan Suomessa, Ruotsissa, Tanskassa, Norjassa, Saksassa, Iso-Britanniassa ja Alankomaissa. Työpaperi: 2015_002. THL, <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-302-423-6>

2 NYKYTILA JA VIREILLÄ OLEVAT UUDISTUKSET

2.1 PALVELUJÄRJESTELMÄ

Valtio vastaa julkisten työvoima- ja yrityspalvelujen järjestämisestä ja kunnat sosiaali- ja terveystalvelujen järjestämisestä. Kuntien lakisääteisiä palveluja ja velvoitteita työllistämiseen liittyen ovat ikääntyvien työllistämismelvoite (Laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta (916/2012) 11 luku 1 ja 2 §), kuntouttava työtoiminta (Laki kuntouttavasta työtoiminnasta 189/2001), työmarkkinatuen osittainen rahoitus (Työttömyysturvalaki 1290/2002) ja työttömien terveyden edistäminen. Lakisääteisten tehtäviensä lisäksi kunnat järjestävät omaehtoisesti työllistymistä edistäviä palveluja mm. työpajojen ja säätiöiden kautta. Kuntien työllisyydenhoitoon liittyvät palvelut organisoituvat eri tavoin ja sisältävät eri palveluja kunnasta riippuen, ja etenkin suurissa kunnissa työllistämispalvelut muodostavat varsin laajan kokonaisuuden (ks. esim. Ahlgren-Leinvuo 2014).

Työelämän ja opiskelun ulkopuolella olevien henkilöiden osallisuuden ja työllistymisen edistämässä keskeisiä palveluja ovat työ- ja elinkeinohallinnon *työvoimapaalvelut* ja kuntien *kuntouttava työtoiminta*. Lisäksi *ammattillisella kuntoutuksella* voidaan tukea henkilön, jolla on työkykyä heikentävä sairaus tai vamma, pääsyä tai paluuta työhön.

2.1.1 Työvoimapaalvelut

Julkisia työvoimapaalveluja⁴ koskeva lainsäädäntö uudistettiin vuoden 2013 alusta voimaan tulleella lailla julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta (916/2012). Lain mukaan julkisilla työvoima- ja yrityspalveluilla edistetään työmarkkinoiden toimivuutta turvaamalla osaavan työvoiman saatavuutta ja tarjoamalla työtä hakeville mahdollisuuksia saada työtä sekä edistetään uuden yritystoiminnan syntymistä ja kehitetään yritysten toimintaedellytyksiä ja työelämän laatua. Julkisenä työvoima- ja yrityspalveluna tarjotaan työnvälityspalveluita, tieto- ja neuvontapalveluita, osaamisen kehittämispalveluita sekä yritystoiminnan käynnistämistä- ja kehittämispalveluita. Julkiseen työvoima- ja yrityspalveluun kuuluvat myös henkilöasiakkaan palveluprosessiin liittyvät asiantuntija-arvioinnit sekä lain mukaiset tuet ja korvaukset.

Työvoima- ja yrityspalvelut on organisoitu 15 alueelliseen TE-toimistoon (Uusimaa, Varsinais-Suomi, Satakunta, Häme, Pirkanmaa, Kaakkois-Suomi, Etelä-Savo, Pohjois-Savo, Pohjois-Karjala, Keski-Suomi, Etelä-Pohjanmaa, Pohjanmaa, Pohjois-Pohjanmaa, Kainuu ja Lappi), joilla on useampia toimipaikkoja. Maaliskuussa 2015 TE-toimistoilla on koko maassa 113 toimipaikkaa. Henkilökohtainen asiointi TE-toimiston virkailijan kanssa tapahtuu aina ajanvarauksella ja osassa toimipaikkoja henkilökunta on paikalla vain ajanvarauksella. Käyntiasioinnin lisäksi asiointia tapahtuu paljon verkossa ja/tai puhelimitse. Tammi-helmikuussa 2015 käyntiasioinnin osuus oli 20,40 %, soittoasioinnin 46,56 % ja verkkoasioinnin 33,04 %.

Työnhakijoiden palvelu TE-toimistossa on järjestetty palvelulinjoittain työnhakijan palvelutarpeen mukaan:

- 1) *Työnvälitys- ja yrityspalvelut*: työnhakijan ammattitaito ja osaaminen tarjoavat edellytykset sijoittua suoraan avoimille työmarkkinoille. Työnvälitykseen liittyvät palvelut sisältävät mm. asiakkaan omatoimisen työnhaun tukemista, neuvontaa ja opastusta sekä työtarjousten tekemistä. Lisäksi palveluun kuuluvat mm. aloittavan yrittäjän palvelut ja ohjaus kumppaneiden yrityspalveluihin.

⁴ Lähteet: Laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta (916/2012), TE-palvelujen asiakaslinjaukset (TEM/2551/00.03.05.02/2013), www.te-palvelut.fi, Työnvälitystilasto/laatuseloste (14.2.2013)

- 2) *Osaamisen kehittämispalvelut*: työnhakijan/henkilöasiakkaan työllistyminen edellyttää ammatillisen osaamisen lisäämistä ja/tai tukea tavoitteiden ja vaihtoehtojen selvittämisessä ja/tai kotoutumisessa. Palveluita voivat olla mm. ammatinvalinta- ja uraohjauspalvelut, asiantuntija-arviot tai kokeilut sekä valmennus- ja koulutuspalvelut.
- 3) *Tuetun työllistymisen palvelut*: työnhakija tarvitsee keskimääräistä enemmän yksilöllistä tukea ja/tai moniammatillista palvelua avoimille työmarkkinoille työllistyäkseen. Palvelulinjan asiakkaita palvellaan sekä TE-toimistoissa että monialaista yhteispalvelua tarjoavien TE-toimistojen, kuntien ja Kelan muodostamien verkostojen kautta (ns. TYP-verkosto). Palveluja voivat olla mm. työllistymistä tukevien palvelukokonaisuuksien rakentaminen hyödyntäen eri toimijoiden tuottamia palveluja, työpaikkojen etsintä ja räätälöinti asiakkaan tarpeisiin sekä ammatilliseen kuntoutukseen liittyvien asioiden koordinointi ja yhteistyö.

Keskeisiä henkilöasiakaspalveluja ovat työnvälitys, ammatinvalinta- ja uraohjaus, työvoimakoulutus, omaehtoinen opiskelu työttömyysetuudella, valmennus, kokeilu, palkkatuki sekä muut työllistymistä tukevat palvelut (esim. erilaiset asiantuntija-arvioinnit).

Ammatinvalinta- ja uraohjauksessa henkilön ammatti- ja koulutusvaihtoehtojen valintaa tuetaan mm. erilaisten sähköisten palvelujen avulla. *Työvoimakoulutuksen* tavoitteena on usein suorittaa perus-, ammatti- tai erikoisammattitutkinto tai tutkinnon osa. Monilla eri ammattialoilla järjestetään lisäksi jatko- tai täydennyskoulutusta. Maksutonta ammatillista työvoimakoulutusta järjestetään ammatillisissa aikuiskoulutuskeskuksissa, korkeakouluissa ja yksityisissä oppilaitoksissa.

Omaehtoinen opiskelu työttömyysetuudella on mahdollista vähintään 25-vuotiaille työnhakijoille. TE-toimiston täytyy todeta koulutustarve ja arvioida kyseisen koulutuksen parantavan opiskelijan ammattitaitoa ja mahdollisuuksia työmarkkinoilla. Työttömyysetuudella voidaan tukea vain päätoimista opiskelua. Valmennus sisältää *työnhaku- ja uravalmennuksen*. Työnhakuvalmennuksen tavoitteena on tukea ja ohjata henkilöasiakasta työn hakemisessa. Uravalmennuksen avulla tuetaan ja ohjataan henkilöasiakasta ammatinvalinta- ja uravaihtoehtojen selkiyttämässä, ammatilliseen koulutukseen hakeutumisessa ja työelämävalmiuksien kehittämässä. Uravalmennus voi olla myös tietylle alalle suuntaavaa. Työnhaku- ja uravalmennuksen tavoitteena on aina työhön tai ammatilliseen koulutukseen hakeutumisen tukeminen.

Kokeilut voivat olla *työ- ja koulutuskokeiluja*. Työkokeilu on henkilöasiakkaalle työpaikalla järjestettävä ei-työsuhteinen palvelu. Työkokeilun tavoitteena on selvittää henkilöasiakkaan ammatinvalinta- ja uravaihtoehtoja tai tukea paluuta työmarkkinoille. Koulutuskokeilussa henkilöasiakas kokeilee tiettyä koulutusalaan oppilaitoksessa tarkoituksena selvittää hänen soveltuvuuttaan kyseiseen koulutukseen tai alalle sekä edellytyksiään opiskella kyseisessä oppilaitoksessa. *Palkkatuki* on työnantajalle myönnetty valtionavustus työttömän palkkaamiseen. Työllistämiseen liittyvät myös starttirahat ja valtiolle työllistäminen. *Asiantuntija-arviointeja* ovat esimerkiksi lääketieteelliset, psykologiset ja sosiaaliset tutkimukset sekä yritystoiminnan edellytysten arvioinnit.

2.1.2 Kuntouttava työtoiminta

Vuonna 2001 voimaan tulleen lainsäädännön mukaan kuntouttavan työtoiminnan⁵ tarkoituksena on parantaa pitkään jatkuneen työttömyyden perusteella työmarkkinatukea tai toimeentulotukea saavan henkilön edellytyksiä työllistyä sekä edistää hänen

⁵ Pääasiallinen lähde: Kuntouttavan työtoiminnan käsikirja, <http://www.thl.fi/fi/web/kuntouttavan-tyotoiminnan-kasikirja>

mahdollisuuksiaan osallistua koulutukseen ja muihin työllistymistä edistäviin toimenpiteisiin. Kuntouttavan työtoiminnan tavoitteena on ehkäistä työttömyyden aiheuttamia kielteisiä vaikutuksia asiakkaan toimintakykyyn, vahvistaa asiakkaan elämän- ja arjenhallintaa sekä työ- ja toimintakykyä ja ehkäistä syrjäytymistä tarjoamalla mahdollisuutta työtoimintaan ja muihin palveluihin.

Kuntouttava työtoiminta on sosiaalihuoltolain mukainen sosiaalipalvelu sekä työttömyysturvalain mukainen työllistymistä edistävä palvelu. Kuntouttavan työtoiminnan järjestäminen perustuu aktivointisuunnitelmaan, jonka työ- ja elinkeinotoimiston ja kunnan sosiaalihuollon viranomaiset laativat yhdessä asiakkaan kanssa. Aktivointisuunnitelma tulee tehdä viimeistään silloin, kun yli 25-vuotias on saanut työmarkkinatukea vähintään 500 päivää tai alle 25-vuotias vähintään 180 päivää. Kuntien on järjestettävä kuntouttavaa työtoimintaa niille pitkään työttöminä olleille henkilöille, jotka saavat työmarkkinatukea tai toimeentulotukea ja jotka eivät työ- ja toimintakykynsä takia kykene osallistumaan TE-hallinnon ensisijaisiin palveluihin. Kuntouttavaan työtoimintaan osallistuva saa joko työmarkkinatuen/työttömyyspäivärahan ja kulukorvauksen tai toimeentulotuen ja toimintarahaa. Lisäksi hänelle korvataan osallistumisesta aiheutuvat matkakustannukset halvimman matkustustavan mukaan.

Kuntouttavaa työtoimintaa järjestetään asiakkaan yksilöllisen tarpeen mukaan osa- tai kokopäiväisesti 1–5 päivänä viikossa 3–24 kuukauden ajan. Päivittäinen vähimmäiskesto on neljä tuntia ja enimmäiskesto kahdeksan tuntia eli enimmillään 40 tuntia viikossa. Kuntouttavan työtoiminnan toimintapäivien enimmäismäärä vähenee viidestä neljään päivään viikossa heinäkuun 2015 alusta voimaan tulevalla lainmuutoksella. Muutoksen jälkeen kuntouttavaa työtoimintaa järjestetään 1–4 päivänä viikossa.

Toiminnan on oltava tavoitteellista siten, että se parantaa asiakkaan elämänhallintaa ja toimintakykyä, jotta hän voisi työllistyä, hakeutua koulutukseen tai osallistua TE-hallinnon työllistymistä edistäviin palveluihin. Kuntouttavan työtoiminnan lain soveltamisalan piiriin kuuluva asiakas menettää oikeutensa työmarkkinatukeen tai työttömyyspäivärahaan, jos hän perusteetta kieltäytyy tai keskeyttää kuntouttavan työtoiminnan. Samalla perusteella voidaan alentaa asiakkaan saamaa toimeentulotukea. Kuntouttavassa työtoiminnassa ei synny työ- tai virkasuhdetta, eikä kunta voi hankkia sitä yritykseltä. Kuntouttavalla työtoiminnalla ei saa korvata virkasuhteessa tai työsuhteessa tehtävää työtä. Vuonna 2013 kuntouttavaan työtoimintaan osallistui noin 24 500 henkilöä⁶.

Kunnalla on oikeus saada kuntouttavan työtoiminnan järjestämisestä valtion korvauksena 10,09 euroa päivää ja kuntouttavaan työtoimintaan osallistuvaa henkilöä kohti. Korvaus maksetaan jälkikäteen niiltä päiviltä, joina henkilö osallistuu kuntouttavaan työtoimintaan. Korvauksen jälkeen kunnille syntyvä nettokustannus on peruspalvelujen valtionosuuteen oikeuttava meno.

Kuntouttavasta työtoiminnasta annettua lakia muutettiin 1.1.2015 työllistymistä edistävää monialaista yhteispalvelua koskevan lain (1369/2014) voimaantulon yhteydessä. Muutoksen jälkeen kuntouttava työtoiminta kohdentuu aiempaa selkeämmin niihin työttömiin henkilöihin, jotka eivät alentuneen työ- ja toimintakykynsä takia voi osallistua työhön tai julkisiin työvoimapalveluihin. Työllistymistä edistävässä monialaisessa yhteispalvelussa tehtävä monialainen työllistymissuunnitelma voi myös korvata aktivointisuunnitelman tietyissä tilanteissa.

Selvityksen (Klem 2013) mukaan yli 80 prosenttia kunnista järjestää kuntouttavaa työtoimintaa. Palvelu toteutuu pääasiassa työtoimintana työllisyysyksiköissä ja -pajoissa, jossain määrin myös kunnan tavallisissa työyhteisöissä. Toiminta painottuu työ- ja toimintakykyyn ylläpitämiseen ja arviointiin. Kunnat halusivat kehittää palvelua tavoitteellisemmaksi muun muassa työvalmentajien avulla. Myös työnantajayhteistyötä tulisi kuntien mielestä lisätä avoimille työmarkkinoille johtavien polkujen vahvistamiseksi. (Mt.)

⁶ STM (2014) Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2014:32

2.1.3 Ammatillinen kuntoutus

Ammatillista kuntoutusta järjestetään lakisääteisten edellytysten täytyessä työkyvyn tukemiseksi tai parantamiseksi henkilöille, joilla on työkykyä heikentävä sairaus tai vamma.

Kela järjestää ammatillista kuntoutusta työelämään kiinnittymättömille nuorille ja aikuisille Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuksista annetun lain (566/2005) perusteella. Kuntoutusta järjestetään työkyvyn tukemiseksi tai parantamiseksi, kun työ- tai opiskelukyky on jo heikentynyt tai uhkaa heikentyä olennaisesti. Tarkoituksena on ehkäistä työkyvyttömyyseläkkeelle siirtymistä ja parantaa työllistymismahdollisuuksia. Kuntoutuksena järjestetään mm. ammatillisia kuntoutusselvityksiä, ammatillisia kuntoutuskursseja, ammatillista ja muuta koulutusta, työ- ja koulutuskokeiluja ja työhönvalmennusta sekä korvataan apuvälineitä.

Osatyökykyiset työssä -ohjelman ehdotusten mukaisesti Kelan ammatillisen kuntoutuksen myöntämisedellytyksiä lievennettiin vuoden 2014 alusta. Nykyisin kuntoutusoikeutta arvioitaessa otetaan huomioon sairauden tai vamman lisäksi ihmisen elämäntilanne kokonaisuudessaan, esimerkiksi pitkittynyt työttömyys, pitkittynyt asunnottomuus, velkakierre tai päihdetausta. Muutoksen tarkoituksena on, että aiempaa useampi työkäinen pääsee riittävän varhaisessa vaiheessa ammatilliseen kuntoutukseen.

Työeläkelaitokset järjestävät työeläkelakien perusteella ammatillista kuntoutusta työelämään vakiintuneille henkilöille, joilla on työkyvyttömyyden uhan aiheuttava sairaus tai vamma. Kuntoutuksella autetaan työntekijää tai yrittäjää pysymään työelämässä tai edistetään työhön paluuta. Työttömällä henkilöllä, joka on ollut työelämässä ja jolla on yhä kiinnostuneisuus työelämään, voi olla oikeus työeläkekuntoutukseen. Työeläkekuntoutuksena myönnetään mm. kuntoutusneuvontaa, työkokeiluja, työhönvalmennusta sopivan työn löytämiseksi, työhön tai ammattiin johtavaa koulutusta tai työssä tarvittavia apuvälineitä.

Myös tapaturmavakuutuslaitokset ja liikennevakuutusyhtiöt korvaavat lakisääteisesti työ- ja ansiokykyyn liittyvää kuntoutusta, jos kuntoutustarve johtuu työtapaturmasta, ammattitaidista tai liikennevahingosta.

2.1.4 Toteutetut ja vireillä olevat uudistukset ja kehittämishankkeet

Viime vuosina on käynnistetty ja toteutettu useita lainsäädäntöuudistuksia ja kehittämishankkeita, joilla on yhtymäkohtia osallistavan sosiaaliturvan tavoitteisiin.

Työpolitiikan palvelurakennearviointi

Työ- ja elinkeinoministeriö on käynnistänyt työpolitiikan palvelurakennearvioinnin syksyllä 2013. Arviointi on osa Rakennemuutos ja työmarkkinoiden toimivuus -strategista ohjelmaa (RTT), joka on yksi hallitusohjelman kärkihankkeista. Työpolitiikan palvelurakennearvioinnin tavoitteena on arvioida nykyinen työpoliittinen järjestelmä poikkihallinnollisena ja -sektorisena kokonaisuutena sekä arvioida sen kykyä tuottaa asiakkaan ja yhteiskunnan kannalta entistä vaikuttavimmat palvelut. Työpolitiikan palvelurakenne on laaja kokonaisuus, joka koskee kolmea eri hallinnonalaa, kuntia sekä niiden ylläpitämiä palveluita. Yksi teemakokonaisuus sisältää työpoliittisten palvelujen tuottamistavat ja toimijasektorien (valtio, kunta, yksityinen sektori, kolmas sektori) roolit työnvälityksessä ja vaikeasti työllistyvien palveluissa. Arvioinnin loppuraportti annetaan keväällä 2015.

Sosiaalinen kuntoutus

Sosiaalinen kuntoutus lakisäätetään uudessa sosiaalihoitolaisissa (1301/2014; HE 164/2014 vp), joka tulee voimaan huhtikuun 2015 alusta. Sosiaalisen kuntoutuksen palvelujen järjestämisvastuu on kunnalla.

Sosiaalinen kuntoutus tarkoittaa uuden sosiaalihoitolain 17 §:n mukaan tehostettua tukea sosiaalisen toimintakyvyn vahvistamiseksi, syrjäytymisen torjumiseksi ja osallisuuden edistämiseksi. Sosiaalisen kuntoutuksen palveluihin kuuluvat sosiaalisen toimintakyvyn ja kuntoutustarpeen selvittäminen, kuntoutusneuvonta ja -ohjaus sekä tarvittaessa kuntoutuspalvelujen yhteensovittaminen, valmennus arkipäivän toiminnoista suoriutumiseen ja elämänhallintaan, ryhmätoiminta ja tuki vuorovaikutussuhteisiin sekä muut tarvittavat kuntoutumista edistävät toimenpiteet.

Sosiaalinen kuntoutus perustuu henkilön toimintakyvyn ja kuntoutustarpeen kokonaisvaltaiseen selvittämiseen. Tavoitteena voi olla arkielämän taitojen oppiminen, päihteettömän arjen hallinta, koulutukseen tai työhön tarvittavien asioiden harjoittelu tai tuki ryhmässä toimimiseen. Sosiaalisena kuntoutuksena voidaan järjestää esimerkiksi yksilöllistä tukea ja lähityötä, vertaistukea, toiminnallisia ryhmiä, osallistumista vapaaehtoistoimintaan ja työtoimintaa.

Uuden sosiaalihoitolain 17 §:n mukaan nuorten sosiaalisella kuntoutuksella tuetaan nuorten sijoittumista työ-, työkokeilu-, opiskelu-, työpaja- tai kuntoutuspaikkaan sekä ehkäistään näiden keskeyttämistä. Nuorille tarjotut palvelut sisältävät omatyöntekijän tuen, palvelutarpeen arvioinnin sekä nuorille kohdennetut sosiaalisen kuntoutuksen palvelut. Tavoitteena on yhden luukun palvelu, jonka kautta nuori saa tarvitsemansa moniammatillisen tuen, kunnes sosiaalipalvelujen tarvetta ei enää ole. Toiminta toteutetaan tarpeen mukaan yhteistyössä nuoriso-, terveys- ja opetustoimen, TE-hallinnon sekä järjestöjen ja muiden toimijoiden kanssa.

Työelämäosallisuuden kehittäminen sosiaalihuollossa (TEOS-työryhmän ehdotukset)

Sosiaali- ja terveysministeriön asettama nk. TEOS-työryhmä luovutti loppuraporttinsa⁷ 23.10.2014. Työryhmän tehtävänä oli arvioida sosiaalihuollon roolia heikossa työmarkkina- asemassa olevien henkilöiden tukemisessa silloin, kun tavoitteena on joko työllistyminen tai muu osallisuus yhteiskunnassa ja yhteisöissä silloin, kun työllistyminen ei ole mahdollista.

TEOS-työryhmän esitysten lähtökohtana on heikossa työmarkkina- asemassa olevien henkilöiden osallisuuden edistäminen ja syrjäytymisen torjunta. Heikossa työmarkkina- asemassa olevalla henkilöllä työryhmä tarkoittaa julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain mukaista työtöntä, jonka toimintakyvyn arvioidaan alentuneen vamman, sairauden, elämänhallinnan ongelmien, pitkittyneen työttömyyden tai vaikean sosiaalisen tilanteen vuoksi ja jolla tästä johtuen on merkittäviä vaikeuksia työllistyä avoimille työmarkkinoille.

Loppuraportissaan työryhmä esittää, että heikossa työmarkkina- asemassa olevien henkilöiden nykyiset sosiaalihuollon työllistymistä ja osallisuutta tukevat palvelut koottaisiin samaan sosiaalihuollon erityislakiin, jonka painopiste olisi sosiaalisessa kuntoutuksessa. Lain perusteella heikossa työmarkkina- asemassa olevalle henkilölle järjestettäisiin joko *työelämävalmiuksia edistävää sosiaalista kuntoutusta* tai *osallisuutta edistävää sosiaalista kuntoutusta* henkilön palvelutarpeeseen perustuen. Työkykyiset henkilöt olisivat lähtökohtaisesti työelämävalmiuksia edistävän sosiaalisen kuntoutuksen piirissä. Molempien sosiaalisen kuntoutuksen muotojen järjestämisvastuu olisi kunnalla.

⁷ STM (2014) Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2014:32

Työelämävalmiuksia edistävää sosiaalista kuntoutusta järjestettäisiin sellaiselle heikossa työmarkkina-asemassa olevalle henkilölle, joka tarvitsisi julkisten työvoimapalvelujen lisäksi tai sijasta sosiaalista kuntoutusta toimintakykynsä ja työelämävalmiuksiensa edistämiseksi. Sosiaalisen kuntoutuksen tarve ja toteuttamisen tapa arvioitaisiin TE-toimiston, kunnan sosiaalitoimen ja asiakkaan välisenä yhteistyönä. Toiminta sisällytettäisiin asiakkaan työllistymissuunnitelmaan mainittujen tahojen yhteisen arvion pohjalta silloin, kun sen katsotaan parhaiten vastaavan asiakkaan tarpeeseen. Työllistymissuunnitelma korvaisi nykyisen aktivointisuunnitelman.

Työelämävalmiuksia edistävään sosiaaliseen kuntoutukseen kuuluisivat työelämävalmiuksien selvittäminen ja edistäminen. Työelämävalmiuksien selvittäminen tehtäisiin tarpeen mukaan henkilölle, jonka toimintakyky olisi alentunut tai uhkaa alentua tai jonka toimintakyvystä ei olisi selvyttä. Selvittäminen olisi osa asiakkaan tarpeen mukaisen palvelukokonaisuuden suunnittelua ja toteutusta ja se toteutettaisiin toiminnallisena jaksena. Tarvittaessa selvittämiseen yhdistettäisiin terveydenhuollossa tapahtuvaa terveydentilan selvittämistä, kuntoutustutkimuksia tai ammatillisen kuntoutussuunnitelman tekemiseksi tarvittavia palveluja yhteistyössä palvelujen järjestämisestä vastaavien tahojen kanssa.

Työelämävalmiuksien edistäminen toteutettaisiin asiakkaan tarpeita parhaiten vastaavasti yksilö- ja/tai ryhmävalmennuksena. Työelämävalmiuksien edistämällä tarkoitettaisiin työelämävalmiuksien selvittämiseen perustuen toteutettua suunnitelmallista ja tavoitteellista toimintaa henkilön toimintakyvyn, työelämävalmiuksien ja elämänhallinnan parantamiseksi. Palvelu sisältäisi tuen terveys- ja kuntoutuspalveluihin ja muihin tarvittaviin palveluihin hakeutumiseen ja niiden käyttöön sekä tuen osallistumiseen julkisiin työvoimapalveluihin, ammatilliseen kuntoutukseen, koulutukseen tai muihin palveluihin, jotka edistäisivät asiakkaan työllistymismahdollisuuksia avoimille työmarkkinoille tai yritystoimintaan.

Työelämävalmiuksia edistävää sosiaalista kuntoutusta järjestettäisiin asiakkaan tarpeen mukaan. Työttömyysetuutta saavien henkilöiden osalta toimintaa järjestettäisiin 2–4 päivänä viikossa vähintään 4 tuntia päivässä enintään 6 kuukautta kerrallaan.

Työryhmä otti kantaa myös *ilman ansiotarkoitusta suoritettavien työtehtävien tekemiseen* osana työelämävalmiuksia tai osallisuutta edistävää sosiaalista kuntoutusta. Toisaalta työryhmä katsoi työtehtävien tekemisen olevan tärkeä osa työhön kuntoutumisen prosessia tai osallisuuden kokemista; toisaalta nykyinen työtoimintaa koskeva sääntely todettiin tietyiltä osin riittämättömäksi. Työryhmän mukaan ilman ansiotarkoitusta suoritettavien työtehtävien tekemistä tulisi säädellä nykyistä tarkemmin siten, että toiminnalla ei korvattaisi virka- tai työsuhteista työtä eikä se vääristäisi kilpailua. Toimintaan tulisi aina sisältyä sosiaalihuollon tai kuntoutuksen ammatillisen henkilöstön tuki ja ohjaus työtehtäviin liittyvän tuen ja ohjauksen lisäksi. Yrityksissä ilman ansiotarkoitusta suoritettavia työtehtäviä saisi järjestää rajoitetusti osana työelämävalmiuksia edistävää sosiaalista kuntoutusta.

Heikossa työmarkkina-asemassa olevalla henkilöllä olisi velvollisuus osallistua työllistymissuunnitelman tekemiseen ja työelämävalmiuksia edistävään sosiaaliseen kuntoutukseen. Kieltäytymiseen sovellettaisiin nykyisiä työttömyysturvalain ja toimeentulotuesta annetun lain asettamia seuraamuksia. Seuraamukset eivät siis koskisi työkyvyttömyysetuudella olevia henkilöitä. Osallisuutta edistävään sosiaaliseen kuntoutukseen osallistuminen olisi vapaaehtoista.

Osallisuutta edistävään sosiaaliseen kuntoutukseen kuuluisivat sosiaalisen toimintakyvyn selvittäminen ja osallisuutta edistävä toiminta. Sosiaalisen toimintakyvyn⁸ selvittäminen tehtäisiin tarvittaessa henkilölle, jonka sosiaalinen toimintakyky on alentunut tai uhkaa alentua tai jonka sosiaalisesta toimintakyvystä ei ole selvyttä.

⁸ Sosiaalisella toimintakyvyllä tarkoitetaan tässä yhteydessä kykyä suoriutua erilaisista sosiaalisista tilanteista ja oikeutta saavuttaa paras mahdollinen osallistuminen yhteiskuntaan. Sosiaalisen toimintakykynsä avulla jokaisella on mahdollisuus selvittää arkipäivän välttämättömistä toiminnoista, vuorovaikutuksesta sekä niistä rooleista, jotka hänellä on omassa toimintaympäristössään. Sosiaalisen toimintakyvyn on todettu kaventuvan hyvin monenlaisista syistä, kuten työttömyyden, sairauden tai vamman vuoksi. Kyse on toisin sanoen erilaisista syrjään joutumisen seurauksista.

Osallisuutta edistävällä toiminnalla tarkoitettaisiin suunnitelmallista ja tavoitteellista toimintaa, jotta henkilön mahdollisuudet elämänhallintaan, yhteisöissä ja yhteiskunnassa toimimiseen sekä muihin vuorovaikutussuhteisiin toteutuisivat. Osallisuutta edistävää toimintaa olisivat tuki elämänhallintaan ja itsenäiseen selviytymiseen ja tuki yhteisöissä ja yhteiskunnassa toimimiseen ja vuorovaikutussuhteisiin. Viimeksi mainitulla tuella tarkoitettaisiin tukea kodin ulkopuolella tapahtuvaan, henkilön kannalta mielekkääseen toimintaan. Osallisuutta edistävää sosiaalista kuntoutusta järjestettäisiin henkilön palvelutarpeen mukaisesti siten, että se edistäisi hänen toimintakykyään ja mahdollisuuksiaan osallistua yhteisöjen ja yhteiskunnan toimintaan.

Työelämävalmiuksia edistävään sosiaaliseen kuntoutukseen osallistuvalla henkilölle maksettaisiin kuntoutukseen osallistumisesta aiheutuvien matka- ja muiden kustannusten korvaamiseksi kulukorvausta yhdeksän euroa osallistumispäivältä. Kulukorvaus korvaisi nykyiset kuntouttavan työtoiminnan kulukorvauksen ja toimintarahaa sekä vammaisten henkilöiden työosuusrahan. Työttömyysetuutta saavien henkilöiden kulukorvaus maksettaisiin työttömyysturvalain perusteella, muiden henkilöiden kulukorvaus toimeentulotukena. Matkakustannukset korvattaisiin toimeentulotuesta, jos ne tosiasiallisesti estäisivät osallistumisen palveluun. Osallisuutta edistävään sosiaaliseen kuntoutukseen osallistuvalla henkilölle korvattaisiin kuntoutukseen osallistumisesta aiheutuvat matkakustannukset toimeentulotukena, mikäli muun lainsäädännön nojalla myönnetty tuki matkoihin ei kata niitä ja ne tosiasiallisesti estäisivät hänen osallistumisensa palveluun.

Kunnalla olisi oikeus saada työelämävalmiuksia edistävän sosiaalisen kuntoutuksen järjestämisestä valtion korvauksena 15 euroa osallistumispäivää ja kuntoutukseen osallistuvaa henkilöä kohti. Lisäksi kunta olisi oikeutettu valtionosuuteen niiden kustannusten osalta, jotka ylittävät em. korvauksen. Malli vastaisi nykyistä kuntouttavan työtoiminnan rahoitusmallia, sillä erolla, että valtion korvaus nousisi nykyisestä 10,09 eurosta (joka on pysynyt samana kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain voimaantulosta 2001 asti) 15 euroon. Osallisuutta edistävä sosiaalinen kuntoutus rahoitettaisiin normaalisti valtionosuusjärjestelmän kautta.

Työelämävalmiuksia edistävä sosiaalinen kuntoutus korvaisi kuntouttavan työtoiminnan työttömyysturvalain mukaisena työllistymistä edistävänä palveluna, jonka ajalta valtio vastaa työmarkkinatukimenoista.

TEOS-työryhmän esittämän erityislain olisi tarkoitus tulla voimaan vuoden 2017 alusta. Se korvaisi kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain (189/2001), nykyiseen sosiaalihuoltolakiin (710/1982) sisältyvät vammaisten henkilöiden työllistymistä tukevan toiminnan ja työtoiminnan, kehitysvammaisten erityishuollosta annettuun lakiin (519/1977) sisältyvät työ- ja päivätoiminnot ja työhönvalmennuksen sekä osittain vammaispalvelulain (380/1987) mukaisen vaikeavammaisten päivätoiminnan. Uudistus lisäisi valtion kustannuksia, mutta vähentäisi kuntien menoja. Valtion kustannusten lisäys johtuisi pääasiassa julkisten työvoimapalvelujen lisäresurssien tarpeesta sekä kunnille maksettavan valtion korvauksen korottamisesta. Kuntien kustannukset vähenisivät, kun osa nykyisistä heikossa työmarkkina-asemassa olevista henkilöistä siirtyisi sosiaalihuollon piiristä julkisiin työvoimapalveluihin ja valtion korvaus nousisi verrattuna nykyiseen kuntouttavan työtoiminnan järjestämisestä maksettavaan valtion korvaukseen.

Työllistymistä edistävä monialainen yhteispalvelu

Laki työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta (1369/2014; HE 183/2014 vp) tuli voimaan vuoden 2015 alusta. Monialaista yhteispalvelua tarjoavien verkostojen tulee toimia koko maassa viimeistään vuoden 2016 alussa. Lailla lakisääteistettiin ja valtakunnallistettiin työvoiman palvelukeskus -toimintamalli.

Lakisääteistä toimintaa edelsivät paikallisille sopimuksille perustuneet työvoiman palvelukeskukset (TYP), jotka ovat työ- ja elinkeinohallinnon, kunnan (sosiaali- ja

terveystoimi) ja Kelan yhteispalvelua vaikeasti työllistyville. Työvoiman palvelukeskus -toiminta käynnistyi yhteispalvelukokeiluna vuosina 2002–2004. Toiminta vakiinnutettiin vuodesta 2005 eteenpäin työvoiman palvelukeskuksiksi.

Yhteispalvelukokeilusta ja työvoiman palvelukeskusten toiminnasta on tehty arviointitutkimusta (Arnkil ym. 2004; Karjalainen & Saikku 2008; Karjalainen ym. 2008; Valtakari ym. 2008; Karjalainen & Saikku 2011; Saikku & Karjalainen 2012). Tutkimusten mukaan TYP-toiminta ei ole merkittävästi edistänyt pitkään työttömänä olleiden ja vaikeasti työllistyvien työllistymistä avoimille työmarkkinoille. Toiminta on kuitenkin tiivistänyt valtion ja kuntien yhteistyötä vaikeasti työllistyvien palveluissa ja vahvistanut heille suunnattujen palvelujen kehittämistä sekä edistänyt työttömien työelämävalmiuksien kehittymistä. Asiakaspalaute on ollut pääosin myönteistä. Työvoiman palvelukeskukset tarjoavat intensiivistä erityispalvelua valitulle työttömien ryhmälle, ja eroavat siten esimerkiksi Norjan NAV-palvelusta tai Iso-Britannian JobCentrePlus-mallista, jotka kohdistavat palvelunsa laajemmalle osalle kansalaisista (Minas 2012).

TYP-toiminnalla on ollut merkittävä rooli myös työttömien terveystarkastusten ja -palveluiden kehittämisessä. Kansainvälisesti tarkasteltuna perusterveydenhuollon yhteysaktivointiin voidaan katsoa Suomessa poikkeuksellisen tiiviiksi (Saikku & Karjalainen 2012). Vuonna 2011 voimaan tulleen terveydenhuoltolain (1326/2010) mukaan kunnan on järjestettävä opiskelu- ja työterveyshuollon ulkopuolelle jääville nuorille ja työikäisille terveysneuvontaa ja terveystarkastuksia. Työttömien terveystarkastuksia ja -palveluita kehitettiin valtakunnallisessa hankkeessa vuosina 2007–2010, ja vuonna 2013 tehdyn kyselyn mukaan lähes 90 prosenttia vastanneista kunnista toteutti terveystarkastuksia työttömille (Saikku & Sinervo 2010; Sinervo & Hietapakka 2013). Työttömien terveyspalveluihin ja työkyvyn arviointiin liittyvää tehtäväjakoa on määritelty työ- ja elinkeinoministeriön asettamassa työryhmässä (TEM 2011).

Lakisääteisellä työllistymistä edistävällä monialaisella yhteispalvelulla tarkoitetaan yhteistoimintamallia, jossa TE-toimisto, kunta ja Kela arvioivat yhteispalvelua tarvitsevien työttömien palvelutarpeet ja suunnittelevat palvelut työllistymisen kannalta tarkoituksenmukaiseksi kokonaisuudeksi yhdessä asiakkaan kanssa sekä vastaavat yhdessä työllistymisprosessin etenemisestä ja seurannasta. Yhteispalvelun tavoitteena on edistää työttömien työllistymistä tarjoamalla heidän palvelutarpeensa mukaisia julkisia työvoimapalveluja sekä sosiaali-, terveys- ja kuntoutuspalveluja. Yhteispalvelua varten ei perusteta uutta organisaatiota, vaan kukin toimintamallissa mukana oleva viranomainen toimii omien toimivaltuuksiensa puitteissa. Toimintamallissa mukana olevilla tahoilla on yhteispalvelun tarjoamiseksi vähintään yksi yhteinen toimipiste jokaisen TE-toimiston alueella.

TE-toimisto, kunta ja Kela arvioivat asiakkaanaan olevan työttömän monialaisen yhteispalvelun tarpeen, kun työtön on saanut työmarkkinatukea työttömyyden perusteella vähintään 300 päivältä tai hän on ollut yhdenjaksoisesti työtön vähintään tietyn ajan. Alle 25-vuotiailta edellytetään vähintään kuuden kuukauden yhdenjaksoista työttömyyttä ja 25 vuotta täyttäneiltä vähintään 12 kuukauden yhdenjaksoista työttömyyttä. Yhteispalvelu alkaa intensiivisellä enintään kolmen kuukauden kartoitusjaksolla, jonka aikana työttömän palvelutarve arvioidaan monialaisesti ja hänen kanssaan laaditaan monialainen työllistymissuunnitelma. Suunnitelmassa sovitaan työttömän palvelutarpeen edellyttämistä työvoima-, sosiaali-, terveys- ja kuntoutuspalveluista.

Työllisyyden kuntakokeilu

Työllisyyden kuntakokeilu⁹ toteutuu ajanjaksolla 1.9.2012–31.12.2015. Kuntakokeilussa on mukana 61 kuntaa 23 hankkeella. Kokeilukunnissa kunnat yhdessä työ- ja elinkeinotoimiston

⁹ www.tem.fi/kuntakokeilu

kanssa arvioivat kokeilun kohderyhmään kuuluvien asiakkaiden palvelutarpeet, osallistuvat palveluprosessin suunnitteluun ja sen etenemisen seurantaan. Kokeilun piiriin kuuluvat pitkäaikaistyöttömistä ensisijaisesti ne, jotka ovat saaneet työttömyyden perusteella vähintään 500 päivää työttömyysetuutta ja jotka tarvitsevat julkisten työvoimapalvelujen lisäksi kuntien järjestämistä olevia työllistymisedellytyksiä parantavia palveluja. Lisäksi kohderyhmään voi kuulua vähintään 12 kuukautta yhtäjaksoisesti työttömänä olleita, joilla on riski syrjäytyä työmarkkinoilta.

Kokeilu ei muuta valtion ja kuntien välistä perustyönjakoa työvoimapalvelujen ja muiden työllistymistä edistävien palvelujen järjestämisessä. Valtio vastaa kokeilun aikana julkisten työvoimapalvelujen rahoituksesta ja kunta sen järjestämistä kuuluville palvelujen rahoituksesta. Kokeilun toteutukseen on varattu kunnille valtion talousarviossa erillistä kokeilumäärärahaa 5 milj. euroa vuodelle 2012 ja 20 milj. euroa vuosittain vuosille 2013–2015. Kokeilumäärärahalla rahoitettavien toimien osalta valtion rahoitusosuus on 75 prosenttia ja kuntien omarahoitus 25 prosenttia. Kunnat eivät voi kokeilumäärärahalla järjestää tai hankkia niitä palveluja, joita niiden tulee lainsäädännön mukaan järjestää (esimerkiksi työttömien terveystarkastukset, kuntouttava työtoiminta, päihde- ja mielenterveyspalvelut, aikuissosiaalityö). Kokeilun tuloksia arvioidaan seurantatutkimuksella¹⁰.

Työpankkikokeilu

Työpankkikokeilun¹¹ avulla pyritään työllistämään vaikeassa työmarkkina-asemassa olevia henkilöitä mahdollisimman vähäisellä julkisella tuella. Työpankkikokeilussa mallinnetaan tapoja, joilla voidaan työllistää osatyökykyisiä, pitkäaikaistyöttömiä ja nuorisotakuun piiriin kuuluvia nuoria avoimille työmarkkinoille. Työntekijät ovat työsuhteessa työpankkiin, joka vuokraa, siirtää ja välittää työntekijöitä yrityksille ja yhteisöille. Kun työntekijällä ei ole töitä, hän voi saada koulutusta tai valmennusta.

Kokeilu perustuu Sata-komitean linjauksiin, ja sen toteuttavat sosiaali- ja terveysministeriö sekä työ- ja elinkeinoministeriö yhteistyössä Espoon seudun koulutuskuntayhtymä Omnian kanssa.

Työpankkikokeilu alkoi helmikuussa 2009, jolloin mukana oli seitsemän alueellista työpankkia. Työpankkikokeilu laajeni hallitusohjelman mukaisesti valtakunnalliseksi vuoden 2012 alusta. Tällä hetkellä mukana on 15 työpankkiyritystä. Työpankkikokeilusta on tehty raportointia (STM 2010; STM 2011; STM 2012). Kokemukset ovat pääosin myönteisiä, mutta toiminnan volyyymi on vielä suhteellisen pieni.

Paltamon työllisyyskokeilu

Paltamon työllisyyskokeilu toteutui vuosina 2009–2013. Kokeilussa kaikki kunnan työttömät työnhakijat pyrittiin työllistämään palkkatyöhön joko Työvoimayhdistyksen Työvoimatalolle tai muualle. Työttömät työllistettiin kokeilussa palkkatyösuhteeseen, mikä tarkoitti mm. työeläkkeen kertymistä ja oikeutta työterveyshuoltoon. Tavoitteena oli työttömien työmarkkina-avalmiuksien parantaminen ja avoimille työmarkkinoille työllistymisen tukeminen sekä syrjäytymisen ehkäisy. (Kokko & Kotiranta 2010.)

Työllisyyskokeilun vaikutuksia arvioitiin THL:n koordinoimassa tutkimushankkeessa. Laajan tutkimushankkeen tulokset ovat moninaisia (Kokko ym. 2013). Terveys- ja hyvinvointivaikutusten osalta tulokset antoivat viitteitä työllistämismallin mahdollisista myönteisistä vaikutuksista, mutta todennetut tulokset jäivät vaatimattomiksi. Myönteisiä vaikutuksia oli tutkimuksen mukaan todettavissa mm. ruokailutottumuksiin, selkäsärlyn

¹⁰ TEM (2014) Kohti uutta paikallislähtöistä työllisyyttä edistävää kumppanuusmallia. Kuntakokeilun seurantatutkimuksen 1. väliraportti

¹¹ www.stm.fi/vireilla/kehittamisohjelmat_ja_hankkeet/tyopankkikokeilu; www.tyopankki.fi/

väheneeseen ja yksinäisyyden väheneeseen liittyen. Monissa keskeisissä osoittimissa, kuten koettu työkyky, sosiaalisten tilanteiden pelko tai koettu elämänlaatu, ei tapahtunut muutosta tarkastellulla ajanjaksolla. Kuntoutukseen kohdistuneen osatutkimuksen yksi keskeinen tulos oli, ettei työ itsessään ole riittävä kuntouttava elementti avoimille työmarkkinoille pääsemiseksi, vaan kuntoutuminen edellyttää työtehtävien ja tuen yksilöllistä ja tavoitteellista räätälöintiä. Työttömien elämäntilanteeseen räätälöity työterveyshuolto osoittautui kokeilussa erittäin tärkeäksi. (Mt.)

Eri-ikäisten tilanteita ja kokemuksia kartoittaneissa osatutkimuksissa todettiin, että nuoret arvostivat kokeilun luomia työmahdollisuuksia kunnassa, järjestöissä ja yrityksissä sekä työn tuomaa taloudellista hyötyä. Työllistäminen saattoi myös toimia kannustinloukkuna, jos työtulo ylitti esimerkiksi opintoetuudet. 25–50-vuotiaiden kokemukset vaihtelivat usein sen mukaan, mikä heidän aiempi tilanteensa oli ja millaisia heidän odotuksensa kokeilua kohtaan olivat. Osalle kokeilu tuotti positiivisia elämänsisältöjä ja hyvinvointikokemuksia. Lähes puolet osatutkimukseen osallistuneista ei kokenut hyvinvointinsa parantuneen ja kolmasosa oli pettynyt työnsä sisältöön. Yli 50-vuotiaiden haastattelututkimuksessa useimmat kokivat työssä käynnin parantaneen heidän hyvinvointiaan ja tuoneen sisältöä elämään. Tyytymättömyyttä aiheuttivat vähäiset työtehtävät ja palkkamalli, jossa ei huomioitu työkokemusta. Työnhakua ja avoimille työmarkkinoille työllistymistä vaikeuttivat terveysongelmat ja lähestyvä eläkeikä. (Mt.)

Sosiaaliturvan näkökulmasta kokeilu vähensi selvästi etenkin työmarkkinatukea ja peruspäivärahaa saavien määrää kunnassa. Palkkausjärjestelmää ei koettu kannustavaksi. Avoimille työmarkkinoille työllistyminen ei toteutunut erityisen hyvin. Kokeilun kannalta tärkeä kannustintekijä eli uusien oikeiden työpaikkojen syntyminen jäi hankkeen aikana suurelta osin toteutumatta. Taloudellisten vaikutusten arvioinnin mukaan mallin toteuttamisen kustannukset olivat yhteensä 13,8 milj. euroa ja ilman julkiselle sektorille palautuvia eläke- ja vakuutusmaksuja 11,7 milj. euroa. Julkisen sektorin toimijoiden kustannussäästöt olivat 7,9 milj. euroa. Kokeilu palautti siten yhteiskunnalle selvästi yli 60 prosenttia siihen sijoitetusta rahoituksesta. Kokeilun suurimmat kustannussäästöt saavutettiin ansiosidonnaisen työttömyysturvan säästöinä. Säästöt asumistuessa ja toimeentulotuessa eivät toteutuneet odotetulla tavalla. (Mt.)

Paltamon Työtä kaikille -hankkeen tuloksia voidaan tarkastella myös niiden kokemusten kautta, joita hankkeessa syntyi. Paltamon Työtä kaikille -hankkeen omassa loppuraportissa¹² todetaan, että toimeentulotuen menot kertoivat myös palvelupuutteista, jotka nousivat esiin hankkeen aikana ja näkyivät esimerkiksi silmälasien hankkimisena ehkäisevänä toimeentulotukena työllistymisen edistämiseksi. Hankkeen oman loppuraportin mukaan hanke toi näkyväksi myös nuorten päihdeongelman, runsaasti aiemmin diagnosoimattomia kansansairauksia, piilossa ollutta lastensuojelun tarvetta ja monia muita tilanteita, joihin työllistetyt saivat apua erityisesti hankkeen toisella jaksolla ammattitaitoisen henkilöstön ja työterveyshuollon työkykyarviointiprojektin avulla. (Mt.)

Hankkeen oman loppuraportin mukaan hankkeessa kehiteltiin useita uusia toimintatapoja, joista saatiin hyviä kokemuksia. Tällaisia olivat muun muassa mestari-kisälli-malli, kehittäjäryhmä, oksennusryhmät, harrastekerhot, työkyvyn arviointimalli ja työterveyshuollon toimintamalli. Viimeisenä vuonna hankkeen työntekijät perustivat Osuuskunta Tervasillan, joka voi olla tärkeä väylä sekä yrittäjyyteen että palkkatyöhön avoimille työmarkkinoille. Hankkeen omassa loppuraportissa todetaan, että kokemusten pohjalta työllistymisellä voi olla kuntouttava merkitys, mikäli henkilö itse kokee työllistymisen ja työn mielekkääksi, luottaa työllistämistoimijoihin ja saa työssä sosiaalisia suhteita ja osallistumisen kokemuksia. Tärkeää on, että tarvittaessa hän saa myös tukea tilanteeseensa kuntoutusohjaajalta, yksilövalmentajalta tai terveydenhuolloilta. (Mt.)

¹² Paltamo (2014) Paltamon Työtä Kaikille -hanke. Valtakunnallinen kokeilu 2009–2013. Loppuraportti, http://paltamontyovoimayhdistys.fi/?page_id=825

Osatyökykyiset työssä -ohjelma

Työkyvyttömyysetuuksilla olevien ja osatyökykyisten työttömien henkilöiden työllistymistä ja työhön paluuta tuetaan Osatyökykyiset työssä -ohjelman¹³ toimenpitein. Ohjelma koskee sekä työelämässä että työelämän ulkopuolella olevia osatyökykyisiä.

Ohjelma sisältää kaksi kokonaisuutta:

1. Osatyökykyisten työssä jatkamista ja työllistymistä edistävä toimintakonsepti¹⁴. Työnantaja tai työ- ja elinkeinotoimisto nimeää osatyökykyisen tueksi työkyökoordinaattorin, joka suunnittelee ja räätälöi yhdessä osatyökykyisen kanssa eri keinoista (palvelut, etuudet, tuet) sopivan kokonaisuuden, jonka avulla hän kykenee jatkamaan työelämässä tai pääsee mukaan työelämään. Konseptissa määritellään ne toimijat, jotka ovat vastuussa prosessin käynnistämisestä, eteenpäin viemisestä ja onnistuneesta lopputuloksesta. Konseptin soveltuvuutta ja toimivuutta kehitetään pilotoinnilla, joka on parhaillaan käynnissä eri puolilla maata.
2. Osatyökykyisten työssä jatkamista ja työllistymistä edistävien säädösmuutostarpeiden ja palvelujen arviointi ja muutosten toteuttaminen¹⁵. Hallituskauden aikana on toteutettu useita kuntoutus- ja työkyvyttömyysetuuksia koskevia lainsäädännöllisiä muutoksia.

Nuorisotakuu

Hallitusohjelmaan perustuvan nuorisotakuun¹⁶ tavoitteena on tukea nuorten siirtymää kohti työelämää mm. kuntoutuksen, koulutuksen ja yhteistyön kehittämisen kautta ja näin lisätä nuorten hyvinvointia ja osallisuutta yhteiskunnassa. Toimimalla tiiviimmin yhteistyössä tuetaan nuoren ohjaamista juuri hänen tilanteeseensa parhaiten soveltuvaan palveluun riippumatta hallinnonalasta tai siitä, mistä nuori on lähtenyt hakemaan apua.

TE-toimistoissa on panostettu nuorten palveluihin ohjautumiseen. Nuorisotakuun toimeenpanon aikana nuorten työttömyys on pysynyt suhteellisen lyhytkestoisena ja nuoret ovat myös pysyneet aiempaa paremmin työnhakijoina. TE-palveluissa olevien nuorten määrät ovat nousseet selkeästi enemmän suhteessa muihin työnhakijaryhmiin.

Koulutustakuun vuoksi entistä useampi peruskoulunsa päättänyt nuori on siirtynyt eteenpäin peruskoulusta joko suoraan toiselle asteelle, peruskoulun lisäopetukseen tai valmentavaan opetukseen. Jatkossa koulutustakuun toimeenpanoon vaikuttavat valtiontalouden säästöpainesta johtuvat koulutusta koskevat uudistukset. Nuorten aikuisten osaamisohjelma käynnistyi vuoden 2014 alussa ja jatkuu vuoden 2016 loppuun. Koulutuksen aloittaneiden joukossa on huomattavasti 20–29-vuotiaita, joilla ei ole peruskoulun jälkeistä koulutusta tai työpaikkaa. Osaamisohjelmasta huolimatta työmarkkinoilla on edelleen merkittävä määrä pelkän perusasteen varassa olevia nuoria.

Nuorisotakuussa on kehitetty nuorille yhden luokun palvelupisteiden, Ohjaamoiden, verkostoa, joka aloittaa toimintansa kolmessatoista kunnassa vuoden 2015 aikana. Nuorisotakuun tuoman lisärahoituksen myötä etsivää nuorisotyötä tehdään nyt kaikkialla Suomessa. Etsivän nuorisotyön tavoittamien nuorten määrän arvioidaan kasvaneen ja yhä

¹³ www.stm.fi/vireilla/kehittamisohjelmat_ ja_hankkeet/osatyokykyiset

¹⁴ STM (2013) Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2013:29

¹⁵ STM (2013) Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2013:6, Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2013:37

¹⁶ www.nuorisotakuu.fi/nuorisotakuu

useampi nuori saa myös pitempiaikaista tukea etsivältä nuorisotyöltä. Nuorten työpajatoimintaan osallistuneiden alle 29-vuotiaiden määrä on tasaisessa kasvussa.

Vuoden 2014 alusta toteutetun lakimuutoksen ansiosta Kelan ammatilliseen kuntoutukseen oikeutettujen nuorten määrän arvioidaan olevan tasaisessa kasvussa. Uusi sosiaalihuoltolaki tuo parannuksia nuorten sosiaalipalveluihin muun muassa omatyöntekijän kautta. Nuorisotakuun toimeenpanoa arvioineissa tutkimuksissa on kiinnitetty huomiota erityisesti sosiaali- ja terveystalveluiden riittämättömyyteen.

Hämäläinen, Tuomala ja Hämäläinen (2014) ovat arvioineet nuorisotakuuta edeltäneen nuorten yhteiskuntatakuun vaikutuksia. Nuorten yhteiskuntatakuu vastaa sisällöltään pitkälti nykyistä nuorisotakuuta. Yhteiskuntatakuun vaikuttavuus todettiin tutkimuksessa korkeintaan vähäiseksi.

2.2 TOIMEENTULOTURVA

Nykyinen toimeentuloturvajärjestelmä sisältää useita elementtejä, joilla työttömiä veloitetaan ja kannustetaan sekä työnhakuun että muuhun aktiiviseen toimintaan.

2.2.1 Työttömyysturva

Työttömyysturvalain (1290/2002) mukaan etuuden saajan yleisenä velvollisuutena on hakea aktiivisesti työtä ja koulutusta, antaa työ- ja elinkeinotoimistolle ammatillista osaamistaan, työhistoriaansa, koulutustaan ja työkykyään koskevat tiedot ja selvitykset, toteuttaa yhdessä TE-toimiston kanssa laadittua työllistymissuunnitelmaa sekä tarvittaessa hakeutua ja osallistua työllistymistään edistäviin palveluihin ja toimenpiteisiin.

Työttömyysetuuden saaminen edellyttää, että työnhakija hakee työtä ja ottaa työn vastaan, jos sellaista on tarjolla. Työnhakijan tulee osallistua työllistymistä edistäviin palveluihin, jos TE-toimisto pitää sitä hyödyllisenä hänen työllistymisensä kannalta. Työnhakijan on laadittava yhdessä TE-toimiston kanssa työllistymissuunnitelma ja noudatettava sitä.

Velvoittavuus

Työttömyysturvassa työvoimapolitiittisesti arvioituna moitittavasta menettelystä asetetaan työnhakijalle korvaukseton määräaika eli ns. karenssi tai työssäolovelvoite. Korvaukseton määräaika ja työssäolovelvoite sekä koulutusta vailla oleville nuorille asetettava seuraamus estävät työttömyyden perusteella maksettavan (passiiviaikaisen) työttömyysturvan, mutta työllistymistä edistävien palvelujen ajalta etuutta voidaan yleensä maksaa.

Edellä mainittu koskee seuraavia tilanteita:

- Koulutusta vailla olevien nuorten velvollisuus hakeutua koulutukseen
- Työstä eroaminen
- Työstä kieltäytyminen
- Työllistymissuunnitelman laatimistilaisuuteen saapumatta jääminen
- Työllistymissuunnitelman laatimisesta kieltäytyminen
- Työllistymissuunnitelman toteuttamisen laiminlyönti
- Työllistymistä edistävästä palvelusta kieltäytyminen ja palvelun keskeyttäminen
- Toistuva työvoimapolitiittisesti moitittava menettely

Työttömyysturvalaissa on erikseen säädetty, milloin työnhakijalla on pätevä syy kieltäytyä työstä ja työllistymistä edistävästä palvelusta sekä erota työstä ja keskeyttää palvelu. Säännökset eivät ole tyhjentyviä. Lain mukaan henkilöllä on ns. ammattitaitosuoja kolme

kuukautta eli kolmen ensimmäisen työttömyyskuukauden aikana hän voi kieltäytyä koulutustaan tai ammattitaitoaan vastaamattomasta työstä, mutta ei enää sen jälkeen.

Kannusteet

Työnhakijalle, joka osallistuu työllistymistä edistävään palveluun, maksetaan korotettua työttömyysetuutta. Työllistymistä edistävällä palvelulla tarkoitetaan julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa tarkoitettua työnhakuvalmennusta, uravalmennusta, kokeilua, työvoimakoulutusta ja työttömyysetuudella tuettua työnhakijan omaehtoista opiskelua, kotoutumisen edistämisestä annetun lain 22–24 §:ssä tarkoitettua omaehtoista opiskelua ja kuntouttavasta työtoiminnasta annetussa laissa tarkoitettua kuntouttavaa työtoimintaa.

Työttömyysturva on työllistymistä edistävän palvelun ajalta korkeampi. Ansiopäivärahasa maksetaan korotettua ansio-osaa enintään 200 päivältä. Peruspäivärahasa ja työmarkkinatuessa maksetaan vastaavasti korotusosaa enintään 200 päivältä. Korotusosa on 4,80 euroa päivässä.

Työllistymistä edistävän palvelun ajalta maksetaan lisäksi kulukorvausta, joka on 9 euroa päivässä. Jos työllistymistä edistävä palvelu järjestetään työssäkäyntialueen ulkopuolella, kulukorvaus on 18 euroa päivässä. Kulukorvauksesta ei peritä veroa.

Vapaaehtoistyön ja opiskelun vaikutus työttömyysturvaan

Työttömyysturvalain 2 luvun 4 §:n mukaan työnhakijalla on oikeus työttömyysetuuteen palkattoman tavanomaisen yleishyödyllisen vapaaehtoistyön ja tavanomaisen talkootyön ajalta. Oikeutta etuuteen ei kuitenkaan ole, jos työnhakija palkatta työskentelee yrityksessä tai sellaisissa tehtävissä, jotka yleisesti tehdään työsuhteessa tai yritystoimintana.

Työttömyysturvalain 2 luvun 10 §:n mukaan päätoimisella opiskelijalla ei ole oikeutta työttömyysetuuteen. Rajoitus koskee myös opintojen loma-aikoja. Päätoimisia opintoja ovat

- 1) opinnot, joiden tavoitteena on ammattikorkeakoulututkinnon, ylemmän ammattikorkeakoulututkinnon tai yliopistossa suoritettavan alemman tai ylemmän korkeakoulututkinnon suorittaminen;
- 2) lukio-opinnot, joiden oppimäärän mukainen laajuus on vähintään 75 kurssia, sisäoppilaitoksessa järjestetyt lukio-opinnot katsotaan aina päätoimisiksi;
- 3) muut kuin 1 ja 2 kohdassa tarkoitettujen opintojen opintosuunnitelman mukainen laajuus on keskimäärin vähintään 5 opintopistettä tai 3 opintoviikkoa opiskelukuukautta kohden; ja
- 4) muut kuin 1–3 kohdassa tarkoitettujen opintojen opetusohjelman mukainen laajuus on keskimäärin vähintään 25 viikkotuntia.

Päätoimiset opinnot voidaan kuitenkin katsoa sivutoimisiksi, jos opiskeluaikaisen vakiintuneen työssäolon tai yritystoiminnan harjoittamisen perusteella on ilmeistä, ettei opiskelu ole esteenä kokoaikaisen työn vastaanottamiselle. Jos opinnot eivät ole edellä kerrotulla tavalla päätoimisia, ne ovat sivutoimisia. Työnhakijalla on oikeus työttömyysetuuteen sivutoimisten opintojen aikana.

Työ- ja elinkeinoministeriö on antanut ohjeet vapaaehtois- ja talkootyön sekä harrastusluonteisten ja sivutoimisten opintojen vaikutuksista työttömyysturvaan¹⁷. TE-toimisto ratkaisee aina tapauskohtaisesti työnhakijan vapaaehtoistyön tai opintojen vaikutuksen oikeuteen saada työttömyysetuutta. TE-toimiston antama työvoimapoliittinen lausunto sitoo työttömyysetuuden maksajaa.

¹⁷ Työ- ja elinkeinoministeriön ohje TE-toimiston tehtävistä työttömyysturvajärjestelmän toimeenpanossa. TEM/2192/03.01.04/2014. Annettu 30.12.2014

Työnhakija, joka on vähintään 25-vuotias, voi opiskella omaehtoisesti työttömyysetuudella julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 6 luvun perusteella. Omaehtoisen opiskelun tukemisella parannetaan aikuisväestön ammattitaitoa ja mahdollisuuksia saada työtä tai säilyttää työpaikka sekä turvataan ammattitaitoisen työvoiman saantia. Työttömyysetuudella voidaan tukea vain päätoimisia opintoja. TE-toimisto arvioi työnhakijan koulutustarpeen, tukemisen tarkoituksenmukaisuuden työnhakijan ammattitaidon ja työllistymismahdollisuuksien kannalta sekä muut tukemisen edellytykset.

Omaehtoinen opiskelu työttömyysetuudella on ollut mahdollista vuodesta 2010 lähtien. Tietojärjestelmistä saadaan tieto, kuinka monta työttömyysetuuden maksamisen sallivaa työvoimapolitiittista lausuntoa lain voimassaoloaikana on annettu. Luku ei ole välttämättä sama kuin työttömyysetuudella opintonsa aloittaneiden määrä, koska sama henkilö on voinut saada useamman lausunnon esimerkiksi siksi, että koulutus toteutetaan jaksoissa. Julkisesta työvoimapolitiittista lausuntoja on annettu vuosina 2010–2014 yhteensä noin 64 000. Eniten lausuntoja annettiin vuonna 2014, yhteensä noin 23 000. Lisäksi omaehtoisia opintoja voi opiskella kotoutumisen edistämiseksi annetun lain nojalla. Kyseisiä lausuntoja annettiin vuosina 2010–2014 yhteensä noin 13 000, joista eniten lausuntoja oli vuonna 2014, yhteensä noin 6 000.

2.2.2 Toimeentulotuki

Toimeentulotuesta annetun lain (1412/1997) mukaan toimeentulotuki on viimesijainen taloudellinen tuki, jonka tarkoituksena on turvata henkilön ja perheen toimeentulo ja edistää itsenäistä selviytymistä. Ehkäisevän toimeentulotuen tarkoituksena on edistää henkilön ja perheen sosiaalista turvallisuutta ja omatoimista suoriutumista sekä ehkäistä syrjäytymistä ja pitkäaikaista riippuvuutta toimeentulotuesta.

Oikeus saada toimeentulotukea syntyy toimeentulotukilain mukaan vasta silloin, kun henkilö ei voi saada toimeentuloa ansiotyöllään tai yrittäjätoiminnalla tai toimeentuloa turvaavien muiden etuuksien avulla eikä hän voi pitää huolta toimeentulostaan muillakaan tuloilla tai varoilla, häneen nähden lain mukaan elatusvelvollisen henkilön huolenpidolla tai muulla tavoin.

Toimeentulotukilain mukaan toimeentulotukea hakeva 17–64-vuotias henkilö on laissa säädetyin ehdoin velvollinen ilmoittautumaan työttömänä työnhakijana TE-toimistoon. Jos hän ei ilmoittaudu TE-toimistoon työnhakijaksi, toimeentulotuen perusosan suuruutta voidaan alentaa toimeentulotukilain 10 §:ssä säädetyllä tavalla.

Sosiaali- ja terveysministeriö on ohjeistanut kuntia yhtenäiseen perusosan alentamismenettelyyn muun muassa toimeentulotukilain soveltajille tarkoitetuilla oppailla¹⁸ sekä vuonna 2014 kuntainfolla (2/2014, 4.7.2014).

Perusosan alentaminen

Toimeentulotuen saajan perusosaa voidaan toimeentulotukilain perusteella alentaa, jos henkilö on kieltäytynyt tarjotusta työstä tai sellaisesta julkisesta työvoimapolitiittista, joka kohtuullisen pitkän ajan turvaisi hänen toimeentulonsa, tai hän on laiminlyönnillään aiheuttanut sen, ettei työtä tai julkista työvoimapolitiittia ole voitu tarjota. Vuoden 2011 alusta voimaan tulleen lainmuutoksen perusteella tukea voidaan lisäksi alentaa, jos ammatillista koulutusta vailla oleva, täysi-ikäinen alle 25-vuotias on keskeyttänyt koulutuksen tai kieltäytynyt koulutuksesta niin, että hän ei ole oikeutettu työttömyysetuuteen. Perusosaa voidaan alentaa myös maahanmuuttajan kotouttamissuunnitelmaan liittyvän laiminlyönnin tai kieltäytymisen seurauksena sekä aktivointisuunnitelman laatimiseen ja kuntouttavaan työtoimintaan osallistumisesta kieltäytymisen tai keskeyttämisen perusteella.

¹⁸ STM (2013) Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2013:4

Perusosaa voidaan alentaa enintään 20 prosenttia. Perusosaa voidaan kuitenkin alentaa yhteensä enintään 40 prosenttia, jos henkilön toistuvasta menettelystä on pääteltävissä, ettei hän halua ottaa vastaan työtä tai osallistua julkisesta työvoimapalvelusta annetussa laissa, kotoutumisen edistämisestä annetussa laissa tai kuntouttavasta työtoiminnasta annetussa laissa tarkoitettuihin toimenpiteisiin. Samoin, jos henkilö perusosan alentamisen jälkeen kieltäytyy ilman perusteltua syytä työvoimapolitiisesta toimenpiteestä tai toiminnallaan aiheuttaa sen ettei toimenpidettä voida tarjota ja hän lisäksi kieltäytyy ilman perusteltua syytä suunnitelmanmukaisesta toimintakykyä edistävästä toiminnasta.

Perusosan alentaminen voidaan tehdä vain edellyttäen, että alentaminen ei vaaranna ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan mukaista välttämätöntä toimeentuloa eikä alentamista voida pitää muutenkaan kohtuuttomana. Alentaminen voi olla kestoaltaan enintään kaksi kuukautta kerrallaan kieltäytymisestä tai laiminlyönnistä lukien.

Alentamisen yhteydessä on aina laadittava suunnitelma toiminnasta asiakkaan itsenäisen suoriutumisen edistämiseksi. Suunnitelma on laadittava mikäli mahdollista yhdessä toimeentulotuen hakijan ja tarvittaessa yhteistyössä työvoimaviranomaisten ja muiden viranomaisten kanssa. Toimeentulotuen alentaminen lopetetaan siinä vaiheessa, kun asiakas on tehnyt alentamiseen vaikuttaneet toimenpiteet.

Toimeentulotuen perusosalla asiakas kattaa jokapäiväiset menot, joihin kuuluvat ravintomenot, vaatemenot, vähäiset terveydenhuoltomenot sekä henkilökohtaisesta ja kodin puhtaudesta, paikallisliikenteen käytöstä, sanomalehden tilauksesta, puhelimen käytöstä ja harrastus- ja virkistystoiminnasta aiheutuvat menot sekä vastaavat muut henkilön ja perheen jokapäiväiseen toimeentuloon kuuluvat menot. Alennetun perusosan antaman toimeentulon tasoa voidaan pitää erittäin niukkana, ja siksi sen käytön tulee olla hyvin suunnitelmallista ja yksilöllistä.

Etuoikeutettu tulo

Toimeentulotukilain 11 §:n mukaan tuloina ei oteta huomioon vähintään 20 prosenttia ansiotuloista, kuitenkin enintään 150 euroa kuukaudessa. Menettely koskee myös yrittäjätuloa. Laki on tältä osin ollut määräaikaisesti voimassa vuoden 2014 loppuun saakka. Säännös etuoikeutetusta tulosta muutettiin pysyväksi vuoden 2015 alusta voimaan tulleella lailla (940/2014; HE 152/2014 vp). Samalla etuoikeutettu tulo muutettiin kotitalouskohtaiseksi tulonsaajakohtaiseksi.

Vuonna 2013 tehdyn kyselyn mukaan sosiaalityöntekijät arvioivat etuoikeutetun tulon vaikutuksen olevan tärkeä kannustin ja oikeudenmukaisuutta lisäävä työkalu, vaikkakin sen vaikutukset työllisyyteen arvioitiin suhteellisen pieniksi (Karjalainen ym. 2013, s. 196)¹⁹. Etuoikeutetun tulon arviointi on kuitenkin erittäin vaikeaa. Etuoikeutetusta tulosta saadut tulokset eivät ole vastanneet suurimpia odotuksia, mutta eivät myöskään toteuttaneet siihen kohdistuneita pelkoja. Etuoikeutettua tuloa valmisteltaessa oletettiin esimerkiksi selvästi suurempaa lisäystä toimeentulotuen asiakasmääriin ja kustannuksiin kuin saatujen tulosten perusteella niihin on tullut.

Työttömyysturvan aktiiviajan korotusosat on etuoikeutettu toimeentulotuessa (laki 1006/2012). Menettelyn merkityksestä ei ole kertynyt vielä juurikaan kokemuksia.

Täydentävä toimeentulotuki

Toimeentulotukilaki antaa kunnalle mahdollisuuden ottaa joustavasti harkiten huomioon henkilön tai perheen erityisistä tarpeista tai olosuhteista johtuvia, toimeentulon turvaamiseksi tai itsenäisen suoriutumisen edistämiseksi tarpeelliseksi harkittuja menoja. Tällaisina

¹⁹ Teoksessa Kuivalainen, Susan (toim.) Toimeentulotuki 2010-luvulla. THL Raportteja 9/2013

erityisenä tarpeena tai olosuhteena voidaan pitää esimerkiksi pitkäaikaista toimeentulotuen saamista, pitkäaikaista tai vaikeaa sairautta sekä lasten harrastustoimintaan liittyviä erityisiä tarpeita.

Sosiaali- ja terveysministeriö on toimeentulotukilain soveltajille tarkoitetussa oppaassaan todennut, että harkittaessa menon huomioon ottamista tulisi kiinnittää huomiota muun muassa siihen, auttaako tuki asiakasta työllistymään, saamaan ammatin, tai edistääkö tuki muutoin hakijan tai perheen toimeentulon turvaamista tai itsenäistä suoriutumista.

Ehkäisevä toimeentulotuki

Ehkäisevän toimeentulotuen tarkoituksena on edistää henkilön ja perheen sosiaalista turvallisuutta ja omatoimista suoriutumista sekä ehkäistä syrjäytymistä ja pitkäaikaista riippuvuutta toimeentulotuesta. Kunta myöntää ehkäisevää toimeentulotukea päättämiensä perusteiden mukaan näiden tavoitteiden saavuttamiseksi. Toimeentulotukilain mukaan tukea voidaan käyttää muun muassa tuensaajan aktivointia tukeviin toimenpiteisiin, asumisen turvaamiseksi, ylivelkaantumisesta aiheutuvien vaikeuksien lieventämiseksi sekä muihin tuensaajan omatoimista suoriutumista edistäviin tarkoituksiin.

Käytännössä ehkäisevää tukea on käytetty erilaisten akuuttien kriisitilanteiden hoitoon, ja tuen ongelmia ja epäkohtia ennalta ehkäisevä luonne on jäänyt jo syntyneitä epäkohtia korjaavien tarkoitusten varjoon. Sosiaali- ja terveysministeriö on opastanut ehkäisevän tuen käyttöön esim. itsenäistyvien nuorten tukemisessa, turvaamaan opiskelua ja työllistymistä sekä nuorten henkilöiden ja pitkäaikaistyöttömien aktivoimisessa ja työhön pääsyn parantamisessa. Kunnissa ehkäisevän tuen myöntäminen on useimmiten sosiaalityöntekijöiden harkinnassa.

Toimeentulotuen menoista täydentävään toimeentulotukeen ja ehkäisevään toimeentulotukeen on käytetty vuosittain alle kymmenen prosenttia, josta noin neljäsosa on ehkäisevää tukea.

2.2.3 Toteutetut uudistukset

Työmarkkinatuen rahoitusvastuun muutos

Työttömyysturvalakia muutettiin vuoden 2015 alusta siten, että kunnat maksavat työttömyysaikaisesta työmarkkinatuesta 50 % niiden henkilöiden osalta, jotka ovat saaneet työmarkkinatukea työttömyyden perusteella vähintään 300 päivää, ja 70 % niiden henkilöiden osalta, jotka ovat saaneet työmarkkinatukea työttömyyden perusteella vähintään 1000 päivää. Työllistymistä edistävien palvelujen ajalta työmarkkinatuen maksaa kokonaisuudessaan valtio.

Muutoksia työttömyysturvassa

Työmarkkinatuen tarveharkinta poistettiin puolison tulojen osalta vuoden 2013 alusta. Lisäksi työsuhteen päättyessä maksettu vuosilomakorvaus ei enää estä työttömyysetuuden maksamista.

Vuoden 2014 alusta palkansaajien työssäoloehto lyhennettiin 34 viikosta 26 viikkoon ja yrittäjien työssäoloehto 18 kuukaudesta 15 kuukauteen. Ansiopäivärahan kestoa lyhennettiin 100 päivällä henkilöillä, joilla on alle kolme vuotta työhistoriaa, ja lisäksi henkilöillä, jotka kieltäytyvät aktiivitoimista 250 ensimmäisen työttömyyspäivärahapäivän aikana. Ansioturvan lisäpäiväoikeuden eli ns. eläkeputken alaikäraja korotettiin 61 vuoteen vuonna 1957 ja sen jälkeen syntyneillä henkilöillä.

Korkeimmalla korotetulla palkkatuella tehty työ kerryttää työssäoloehto täysimääräisesti vuodesta 2014 lukien. Lisäksi omavastuu otetaan vain kerran työmarkkinatukiaikana.

Työttömyysetuuden sovittelessa otettiin vuoden 2014 alusta käyttöön 300 euron kuukausittainen suojaosa. Soviteltuun työttömyysetuuteen oikeutettu työtön voi ansaita 300 euroa kuukaudessa ilman, että se pienentää hänen työttömyysetuuttaan. 300 euron ylittävät työtulot sovitellaan. Suojaosa koskee sekä työmarkkinatukea, peruspäivärahaa että ansiopäivärahaa.

Soviteltua ansiopäivärahaa muutettiin vuoden 2014 alusta siten, että se lapsikorotuksineen yhdessä työtulon kanssa voi olla enintään 100 % ansiopäivärahan perusteena olevasta palkasta. Työttömyyspäivärahan omavastuu-aika lyhennettiin seitsemästä arkipäivästä viiteen arkipäivään. Lisäksi omavastuu-aika asetetaan enintään kerran vuodessa.

Vuoden 2015 alusta ylempien ansiopäivärahojen tasoa alennettiin hieman. Samalla alennettiin työllistymistä edistävien palvelujen ajalta sekä pitkän työuran päätyttyä 90 päivältä maksettavaa korotettua ansio-osaa.

Muutoksia asumistuessa

Vuoden 2015 alusta voimaan tulleeseen uuteen asumistukilakiin (Laki yleisestä asumistuesta 938/2014) sisältyy eräitä työhönmenoa helpottavia uudistuksia. Asumistuen omavastuuosuuksien määrittelyssä sovelletaan laissa säädettyä jatkuvan tulon käsitettä. Jatkuvana pidetään tuen tarkistamis- tai myöntämisaikakohdasta vähintään kolme kuukautta jatkuvaa tuloa. Aikaisemman lain pysyvän tulon määrittelyssä pysyvänä pidettiin tuloa, joka jatkuu vähintään 5 kuukautta. Jos tulot vaihtelevat, jatkuva kuukausitulo lasketaan keskiarvotulona sen tulon perusteella, jota ruokakunnan arvioidaan saavan vuoden aikana. Uudistus merkitsee sitä, että asumistuki voidaan mitoittaa jo lyhytaikaisenkin tulon perusteella.

Asumistuen tarkistamiseen johtavia tuloarvoja on korotettu niin, että tuki tarkistetaan kesken vuoden, jos jatkuvat tulot ovat nousseet vähintään 400 euroa tai vähentyneet 200 euroa kuukaudessa. Aikaisemmin tarkistusrajat olivat 300 ja 160 euroa. Tuen tarkistamisen ajankohtaa on myös täsmennetty siten, että tulojen muuttuessa tuki tarkistetaan sitä kuukautta seuraavan kuukauden alusta, jonka 1 päivästä lukien tulojen muutos on voimassa. Näin ollen esimerkiksi tulojen noustessa tuensaaja voi aina saada yhden kuukauden korotettua tukea ennen kuin tuki tarkistetaan muuttuneiden tulojen mukaiseksi. Tämän voidaan arvioida helpottavan työn vastaanottamista.

Asumistuen tulovähenteisyys on aina vakio, kaikilla tulotasolla ja koko maassa. Asumistuessa huomioon otettava tulo nostaa asumistuen omavastuuosuutta 40 prosentilla bruttotulojen muutoksesta. Kun asumistuen tukiprosentti on 80 prosenttia, tämä tarkoittaa sitä, että tuki pienenee tai suurenee 32 prosentilla tulojen muutoksesta. Aikaisemmin tulovähenteisyysprosentti vaihteli tulotason ja asunnon sijaintikuntaryhmän mukaan.

Asumistukeen on tulossa 1.9.2015 lukien 300 euron suuruinen ansiotulovähennys. Sen perusteella ruokakunnan jäsenen ansio- ja yrittäjätuloista vähennetään 300 euroa kuukaudessa asumistuen määrää laskettaessa. Tämä osittain täydentää työttömyysturvassa jo olevaa ansiotulojen suojaosaa ja mahdollistaa pienten ansiotulojen vastaanottamisen ilman, että asumistuki muuttuu lainkaan, ja on osaltaan edistämässä suuremmankin tulon hankkimista. Vähennys on tulonsaajakohtainen, joten se koskee kaikkia ruokakunnan ansiotyössä olevia tai yrittäjätuloja saavia jäseniä.

Toimeentulotuen etuoikeutetun tulon muuttaminen pysyväksi ja henkilökohtaiseksi

Toimeentulotukilakia muutettiin vuoden 2015 alusta pysyvästi siten, että tuensaajien on mahdollista hankkia pieni määrä ansiotuloja ilman, että tulot leikkaavat tuen määrää. Etuoikeutettua ansiotuloa koskeva säännös on ollut voimassa määräaikaisena vuodesta 2002

alkaen. Etuoikeutettua ansiotuloa voi olla jatkossakin vähintään 20 prosenttia saadusta ansiotulosta. Etuoikeutetun ansiotulon määrä voi kuitenkin olla enintään 150 euroa kuukaudessa. Lisäksi ansiotulovähennys on vuoden 2015 alusta tulonsaajakohtainen eikä kotitalouskohtainen. Muutosten tavoitteena on parantaa toimeentulotukea saavien työssäkävien asemaa sekä tehdä pienten ansiotulojen hankinnasta entistä mielekkäämpää. Etuoikeutetun tulon muuttamisella pysyväksi ei arvioida olevan mainittavia vaikutuksia toimeentulotukimenoihin. Ansiotuloja saavia kotitalouksia oli kunnissa vuonna 2012 noin 9000 eli 8,5 prosenttia toimeentulotuensaajista. Sellaisia kotitalouksia, joissa molemmat puoliset saavat ansiotuloa, arvioidaan olevan toimeentulotuen piirissä noin 700.

3 PILOTOINTI JA JOHTOPÄÄTÖKSET PILOTEISTA

3.1 PILOTOINNIN LÄHTÖKOHDAT JA TAVOITTEET

Työryhmän asettamispäätöksen mukaisesti työryhmän tuli arvioida pilotoinnin tarvetta ja tarvittaessa käynnistää pilotointi jo työryhmän toimikauden aikana. Työryhmässä päädyttiin toteuttamaan lyhytaikainen pilotointi syksyllä 2014. Tavoitteena oli löytää uusia innovaatioita erityisesti pitkään työttömänä olleiden osallisuuden edistämiseen ja syrjäytymisen ehkäisyyn sekä laajentaa kuntien ja kolmannen sektorin toimintamahdollisuuksia ja yhteistyötä. Uusien toimintamuotojen avulla pyrittiin tavoittamaan ne työttömät, joille ei ole tarjolla heille soveltuvia työllistymistä edistäviä palveluja.

Pilotoinnin avulla pyrittiin saamaan tietoa siitä, millaisia osallistavia toimia voidaan kehittää ja tarjota, kenelle toimet käytännössä kohdentuvat ja onko toiminta kannustavaa osallistujille ja kunnille. Tavoitteena oli tunnistaa toimintaan liittyviä tekijöitä, jotka osaltaan voivat edistää tai vaihtoehtoisesti estää yksilön osallistumista toimintaan. Kokeilujen perusteella oli tavoitteena saada tietoa siitä, miten vapaaehtoinen toiminta sijoittuu suhteessa työllistymistä edistäviin ja/tai kuntouttaviin palveluihin. Piloteista haettiin uusia, luovia toimintamuotoja, joiden yhteyttä nykyiseen kuntouttavaan työtoimintaan, muihin työllistymistä edistäviin palveluihin ja osallistavaan sosiaaliturvaan pohdittaisiin työryhmän jatkotyössä.

Osallistavan sosiaaliturvan pilotointi toteutettiin ilman lainsäädännön muutoksia. Pilotoinnin toteuttaja saattoi määrittää osallistavien toimien sisällön voimassa olevan lainsäädännön asettamissa rajoissa. Osallistujille ei voitu asettaa velvoitteita, jotka eivät olleet voimassa olevan lainsäädännön mukaisia. Työllistymistä edistävät palvelut säilyivät edelleen ensisijaisena toimintamuotona.

Kohderyhmänä pilotoinnissa olivat ensisijaisesti pitkään työttömänä olleet henkilöt sekä vain toimeentulotukea saavat työttömät henkilöt. Keskeistä oli, että osallistajat otetaan mukaan toiminnan suunnitteluun ja toteutukseen.

Pilotointiin haettiin mukaan sekä kuntia (4–6 kuntaa) että järjestöpuolen toimijoita. Kuntalähtöinen pilotointi voitiin toteuttaa joko kehittämällä kuntouttavan työtoiminnan toimintamallia voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti tai kehittämällä työttömille vapaaehtoisia osioita kuntouttavan työtoiminnan toimintamallin lisäksi. Järjestölähtöinen pilotointi voitiin toteuttaa kehittämällä yhdessä kansalaisten kanssa työttömille osallistavaa toimintaa. Järjestökokeilu voitiin toteuttaa yhteistyössä kunnan kanssa. Kuntapilotointiin haki 17 kuntaa ja yksi kuntayhtymä.

Sosiaali- ja terveysministeriö valitsi Loimaan, Paltamon, Rauman, Rovaniemen, Varkauden ja Äänekosken pilottikunniksi. Pilottikuntien valinta perustui hakijakunnan suunnitelmassaan esittämään osallistavien toimien sisällön ja kohderyhmän kuvaukseen. Valinnassa painotettiin kannustamista aktiiviseen toimintaan ja osallistujien ottamista mukaan toiminnan suunnitteluun ja toteutukseen. Pilotointiin valittiin sekä kuntia, joissa kehitetään kuntouttavaa työtoimintaa että kuntia, joissa pilotoidaan työttömien vapaaehtoista toimintaa. Lisäksi valittiin erikokoisia kuntia eri puolilta Suomea, jotta pilotoinnista saataisiin kokemuksia mahdollisimman monipuolisesti.

Kuntapilotteja täydennettiin myöhemmin järjestöjen toteuttamilla kokeiluilla. Järjestöpiloteiksi sosiaali- ja terveysministeriö valitsi ViaDia ry:n Kuopiosta, Helsingin Diakonissalaitoksen Vamos-toiminnan ja Viestintäkasvatuksen seura ry:n Helsingistä.

Kuntapilotit käynnistyivät kesän 2014 aikana ja kestivät vuoden 2014 loppuun, järjestöpilotit käynnistyivät hieman myöhemmin.

Pilotointiin liitettiin Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen toteuttama selvitys. Selvityksen tarkoituksena oli kuvailla piloteissa kehitettyä uutta toimintaa sekä kerätä tietoa eri toimijoiden (osallistajat, kunnat, järjestöt) kokemuksista kokeilun aikana. Selvitystyö toteutettiin ajanjaksolla 1.8.2014–31.1.2015.

3.2 PILOTOINNIN TOTEUTUS JA TULOKSET THL:N SELVITYKSEN MUKAAN

Jokainen pilotti on kuvannut toteuttamaansa toimintaa ja sen tuloksia omassa loppuraportissaan. Tässä pilotoinnin tuloksia ja siitä tehtäviä johtopäätöksiä käsitellään THL:n selvityksen²⁰ pohjalta. Pilottihankkeista kerätyn kysely- ja haastatteluaineiston lisäksi selvitykseen sisältyi myös (sosiaalisen) median seuranta.

Selvityksessä kerättiin tietoa pilottihankkeista ja niiden kokemuksista kahdeksan kysymyksen avulla:

- 1) Mitä osallistavia toimia piloteissa kehitettiin ja mitkä niistä mahdollisesti jäävät käytännöiksi?
- 2) Kenelle toimet kohdentuivat?
- 3) Miten osallistajat pystyivät vaikuttamaan toiminnan suunnitteluun ja toteutukseen?
- 4) Millainen oli velvoittavan ja vapaaehtoisen toiminnan välinen suhde?
- 5) Mitä taloudellisia kannusteita piloteissa käytettiin?
- 6) Millaisia toiminnan ja sen tavoitteiden toteutumista estäviä ja edistäviä tekijöitä piloteissa havaittiin (esim. lainsäädäntö, yhteistyö, toimintakulttuurit)?
- 7) Millaisia näkemyksiä piloteissa oli siitä, voidaanko kehitetyillä toimilla ehkäistä syrjäytymistä ja pitkäaikaistyöttömyyttä ja edistää osallistujien hyvinvointia, osallisuutta ja työelämävalmiuksia?
- 8) Mitkä olivat kokeilujen kustannukset osallistujaa kohden?

Seuraavassa pilotoinnin tuloksia käsitellään näiden kysymysten kautta²¹:

1) Mitä osallistavia toimia piloteissa kehitettiin ja mitkä niistä mahdollisesti jäävät käytännöiksi?

Pilottihankkeiden keskeiset sisällöt voidaan tiivistää seuraavasti:

Loimaa	Taide- ja käsityöpainotteiset ryhmät, kuljetuspalvelu
Paltamo	Ryhmätoiminta, kuntouttava työtoiminta, terveystarkastukset, kansalaisopisto, ruoka- ja harrastustoimintaa, IT-valmiudet, olohuone, kuljetusapu
Rauma	Kuntouttava työtoiminta, terveystarkastukset, nonstop-ryhmätoiminta

²⁰ Karjalainen, Jouko & Saikku, Peppi (2015) Selvitys osallistavan sosiaaliturvan pilotointien kokemuksista, http://www.stm.fi/c/document_library/get_file?folderId=9904902&name=DLFE-33809.pdf

²¹ Luvun teksti on miltei sama kuin THL:n selvitysraportin luku 6.

Rovaniemi	Kehittäjäasiakasryhmä, kysely toimintaideoista, kansalaisopisto
Varkaus	Avoin ryhmätoiminta, Starttipalvelu, kysely toimintaideoista
Äänekoski	Äijä-ryhmä ja Torstai-ryhmä, vierailut työpaikoilla, eduskunnassa, osallistavan sosiaaliturvan työryhmässä
Vamos	Ryhmätoiminta, harrastustoimintaa, opiskelu ja työelämä, taloustaidot, oleskelua
ViaDia	Tukihenkilö jokaiselle osallistujalle, ryhmätoiminta, kuntouttava työtoiminta, ruokailu- ja harrastustoimintaa, avoin päiväkeskus
Viestintäkasvatuksen seura (Viekas)	Mediakurssit tavoitteellisilla sisällöillä, ruokailut osana ryhmätoimintaa

Tavallisin toimintamalli piloteissa oli ryhmätoiminta sellaisenaan tai kuntouttavan työtoiminnan lisänä. Kaikissa hankkeissa tehtiin myös yksilöohjausta henkilökohtaisten keskustelujen kautta. Osa piloteista toteutettiin jo olemassa olevien toimintojen ja rakenteiden puitteissa. Pilotteja yhdistävä tekijä oli *osallistumisen kynnyksen tekeminen eri tavoin mahdollisimman matalaksi*. Jossain se tarkoitti pilottien ohjaajien henkilökohtaista yhteydenottoa pitkäaikaistyttömiin (Rauma, Paltamo), jossain kuljetusten järjestämistä sivukyliltä (Loimaa) tai avoimen päivätoiminnan järjestämistä (Äänekoski, Paltamo).

Matalan kynnyksen toiminnan järjestämisen tärkeyttä korostettiin kaikissa piloteissa keskeiseksi havainnoksi, ja ainakin Paltamossa ja Äänekoskella (Suolahden työttömät) on tarkoitus jatkaa ”olohuoneen” pyörittämistä, jotta nuoret ja myös pitkäaikaistyttömät pysyisivät mukana yhteisöllisessä toiminnassa. Useimmilla muillakin pilottipaikkakunnilla tullaan jossain muodossa jatkamaan ja edelleen kehittämään pilotissa kehitettyä toimintaa joko kunnan omana toimintana tai uuden hankerahoituksen turvin. Esimerkiksi Raumalla eri hallintokunnat ovat sitoutuneet kuntouttavan työtoiminnan paikkojen järjestämiseen ja toiminta jatkuu, Loimaalla taas kehitellään pilotoinnin kokemusten pohjalta yksilöllistä palveluohjausta yli 1000 päivää työmarkkinatukea saaneille uuden hankerahoituksen turvin. Järjestöpiloteissa kehitelty toiminta oli etenkin ViaDiassa ja Vamoksessa hyvin samanlaista kuin heidän muukin toimintansa.

Yhteenvetona voidaan sanoa, että piloteissa luotiin paikallisesti uusia toiminnan muotoja tai kuntouttavan työtoiminnan uusia vapaaehtoisuuteen perustuvia sisältöjä, kuten ryhmätoimintaa. Yhtään täysin uutta ja aiemmin tuntematonta toiminta-ajatusta, jota ei olisi ollut käytössä esimerkiksi työttömien yhdistyksissä, muissa järjestöissä tai kunnallisissa päiväkeskuksissa, ei piloteissa tuotettu.

Merkillepantavaa oli myös se, että osallistujat itse olivat haastattelujen perusteella ehdottaneet toteutettua toimintaa. Useimmat vastanneet myös kokivat THL:n kyselyn ja haastattelujen perusteella, että he olivat voineet yksilöinä ja ennen kaikkea ryhminä vaikuttaa toimintamuotoihin ja -sisältöihin. Palautteen perusteella juuri tämä oli monelle osallistujalle antanut vahvan kokemuksen kuulluksi tulemisesta ja sosiaalisesta osallisuudesta. Havainto ei toki ole mitenkään uusi, vaan lukuisten ”osallisuushankkeiden” vahvistama.

2) *Kenelle toimet kohdentuivat?*

Pilotteihin osallistui kaikkiaan vajaat 300 henkilöä. Osallistujat olivat useimmiten pitkäaikaistyttömiä, mutta myös nuoria, kuntouttavan työtoiminnan asiakkaita ja syrjäkylillä asuvia, joita voitiin pilotin ansiosta kuljettaa keskustaan tai järjestää toimintaa lähellä.

Piloteissa ei merkittävässä määrin tavoitettu uusia kohderyhmiä, kuten tulottomia tai päihde- ja mielenterveysongelmaisia, vaikka tämä oli tavoitteena osassa hankkeita.

Viestintäkasvatuksen seuran medialeirille saatiin kuitenkin osallistujia myös päihdekuntoutujien asumisyksiköistä eli perinteisesti hyvin vaikeasti mukaan lähtevästä ryhmästä. Myös ViaDian toiminta on suunnattu ”vaikealle” kohderyhmälle eli vankilasta vapautuville. Vamoksen kohderymänä ovat nuoret aikuiset. Muidenkin pilottien kautta saatiin aktiivisen toiminnan piiriin yksittäisiä uusia asiakkaita, jotka eivät ole aiemmin lähteneet mukaan esimerkiksi kuntouttavaan työtoimintaan (mm. Varkaus, Loimaa, Paltamo).

3) Miten osallistujat pystyvät vaikuttamaan toiminnan suunnitteluun ja toteutukseen?

Osallistujien mahdollisuus vaikuttaa pilottien suunnitteluun ja toteutukseen vaihteli melko paljon. Tavallisimpana tapana useimmissa piloteissa oli osallistujien kanssa käydyt yksilölliset keskustelut, joiden yhteydessä asianomaisen tilanteen lisäksi kysyttiin myös mahdollisia kiinnostuksen kohteita. Toinen yleisimmin käytetty tapa oli kutsua koolle asiakas- tai kehittäjäryhmä, jonka kanssa ideoitiin tulevaa toimintaa. Muutamissa piloteissa tehtiin myös kyselyjä kuntouttavan työtoiminnan ja/tai sosiaalitoimen asiakkaille kiinnostuksen kohteiden ja kehittämistoiveiden kartoittamiseksi (Rovaniemi, Varkaus).

Raumalla tarjolla oli eri hallintokuntien valmiit paketit avustaviin tehtäviin, kun taas Äänekoskella ”Äijä-ryhmä” otti ohjaket alusta saakka käsiinsä ja piti niitä loppuun saakka. Uusissa ja siis ainakin paikallisesti kokeilevissa hankkeissa pilottien loppuminen koettiin erityisen ikäväksi, sillä toimintaintoa tuntui olevan.

Loimaan ja Viestintäkasvatuksen seuran piloteissa oli selkeimmät etukäteen asetetut tavoitteet, sillä niissä tuotettiin konkreettisia asioita ja opittiin uusia taitoja. Loimaalla kehitettiin käden taitoja ohjatusti ja Viestintäkasvatuksen seura ohjasi uuden median käyttöä ja lukutaitoa. Näissäkin piloteissa toimittiin osallistujien ehdoilla. Myös Rovaniemen kehittäjäasiakasryhmän toiminta oli tarkoin suunniteltua ja tavoitteellista: tavoitteena oli koota kuntouttavan työtoiminnan asiakkaiden näkemyksiä toiminnan kehittämiseksi.

4) Millainen oli velvoittavan ja vapaaehtoisen toiminnan välinen suhde?

Kaikki pilotit toteutettiin vapaaehtoisen osallistumisen periaatteella. Sidos kuntouttavaan työtoimintaan vaihteli ollen jossain paikoin hyvinkin kiinteä, toisaalla ei yhteyttä ollut lainkaan. Kiinteä se oli muun muassa Rauman, ViaDian ja Rovaniemen piloteissa, ohuin Viestintäkasvatuksen seuran mediaryhmissä. Rauman pilotin kiinteä suhde kuntouttavaan työtoimintaan syntyi siitä, että haastatteluun kutsuttuja asiakkaita oli tavoitteena ohjata kuntouttavaan työtoimintaan. Rovaniemellä ja ViaDian hankkeessa kaikki osallistujat olivat kuntouttavassa työtoiminnassa. Useimmissa hankkeissa osa osallistujista oli kuntouttavassa työtoiminnassa, osa ei (Loimaa, Paltamo, Varkaus, Äänekoski). Viestintäkasvatuksen seuran ja Vamoksen piloteissa kukaan osallistujista ei ollut kuntouttavassa työtoiminnassa.

Yhdessäkään pilotissa mahdollinen kieltäytyminen osallistumasta pilottiin ei kuitenkaan näyttänyt johtaneen sanktioihin, vaikka henkilö oli kuntouttavassa työtoiminnassa. Sanktioiden käytön tehoon ei uskonut oikein kukaan haastatelluista työntekijöistä tai osallistujista, vaikka patistelua ja ”sopivaa velvoittamista” piti usea henkilö jossain tilanteessa myös tarpeellisena.

Velvoittavan ja vapaaehtoisen toiminnan välinen suhde oli päällisin puolin mutkaton ja selkeä. Kuitenkin tavoitteelliseen toimintaan, kuten vaikkapa opiskeluun, liittyy aina velvoitteita, jopa pakkoja. Kuntouttavaan työtoimintaan sisällytetyt velvoitteet, joiden laiminlyönti voi johtaa etuuksien leikkauksiin, on pulmallisin kohta. Kuntouttavan työtoiminnan suhde palkkatukityöhön ja tavanomaiseen palkkatyöhön näytti myös olevan monessa paikoin pulmallinen. Esimerkkinä: henkilö oli ensin ulkoiluttanut vanhuksia X kuukauden jakson palkkatuella, minkä jälkeen samaa työtä olisi pitänyt jatkaa kuntouttavana

työtoimintana. Toisessa tapauksessa kuntouttavassa työtoiminnassa olevaa henkilöä oli yritetty estää osallistumasta pilottihankkeen ryhmätoimintaan, koska kahvion toiminta olisi vaikeutunut. Asianomainen ei ollut kuitenkaan suostunut painostukseen, vaan vaihtanut kuntouttavan työtoiminnan suorituspaikkaa.

Pilottien työntekijöiden ja osallistujien kokemukset nostivat esille sen, että vapaaehtoisuus ja velvoittavuus eivät ole yksiselitteisesti toistensa vastakohtia. Kuntouttavaa työtoimintaakin voi sen velvoittavuudesta huolimatta toteuttaa vapaaehtoisuuden pohjalta siten, että henkilö voi itse valita miten ja mihin osallistuu, eikä sanktioita käytetä. Näin piloteissa toimittiin. Sanktioiden mahdollisuus on kuitenkin aina olemassa, jos jättyyty pois aktivointisuunnitelmassa sovitusta toiminnasta.

5) *Mitä taloudellisia kannusteita piloteissa käytettiin?*

Pilottien rahallisena kannusteena oli kuntouttavassa työtoiminnassa mukana oleville osallistujille yhdeksän euron kulukorvaus tai toimintaraha osallistumisajalta. Varkaudessa starttijaksolla olevat saivat pilottiin osallistuessaan seitsemän euron toimintarahan kaupungilta, koska tämä korvaus maksetaan muillekin starttijaksolla oleville. Silloin kun osallistujat eivät olleet kuntouttavassa työtoiminnassa, he eivät saaneet suoraa rahallista korvausta osallistumisestaan. Tällöin taloudellisena kannusteena toimi usein ruokailu (aamiainen/lounas/kahvit) tai esimerkiksi ruokakassi (ViaDia). Ruokailumahdollisuus tai jopa mukaan saatava ruoka (ViaDia) oli etenkin yksinäisille (miehille) tärkeä kannustin.

Kuntouttavaan työtoimintaan tai muuhun toimintaan kuului osassa piloteista osallistujille lisäksi esimerkiksi kahvit (Rovaniemi, Äänekoski, Varkaus). Loimaalla ja Paltamossa toimintaan osallistujat saivat ilmaiset kyydit kuntakeskukseen. Taloudellisina etuina olivat myös ilmaiset liikuntamahdollisuudet (esim. Äänekoski ja Varkaus). Osallistujapalautteissa mainittiin myös matkakorvaus ja mahdollisuus työmarkkinatukioikeuden palautumiseen.

Pilotit osoittivat, että taloudelliset kannusteet ovat heikossa taloudellisessa tilanteessa tärkeitä. Sellaisina toimivat myös ruoka tai esimerkiksi liikuntasetelit. Kun toiminta on riittävän kiinnostavaa ihmiselle itselleen, taloudellisilla kannusteilla ei pilottien osallistujien kokemusten mukaan välttämättä ole erityistä merkitystä.

6) *Millaisia toiminnan ja sen tavoitteiden toteutumista estäviä ja edistäviä tekijöitä piloteissa havaittiin (esim. lainsäädäntö, yhteistyö, toimintakulttuurit)?*

Yhteenvedona piloteista voi todeta, että useimmissa niistä oli halua kumppanuussuhteisiin ja jo olemassa olevien yhteistyökuvioiden vahvistamiseen. Useimmat toteuttajat olivat kokeneita hankkeiden ja projektien vetäjiä, joten varsin lyhyt kokeilu-aika kyettiin hyödyntämään, eikä pitäydtytty pelkästään jo tehdyssä ja tiedetyssä. Asiakaslähtöisyyttä korostettiin ja etenkin pienissä kunnissa ainakin sosiaalitoimen työntekijät tunsivat suurimman osan asiakkaista. Sosiaali- ja terveystalvet olivat etenkin kuntapiloteissa kiinteästi mukana, joten yksittäisiin erityisiin palvelutarpeisiin kyettiin puuttumaan. Useimmissa piloteissa näkökulma oli selvästi kehittämisessä, ja pilottien väljät puitteet tarjosivat tilaa ja laillisen luvan kokeiluille.

Pilotit näyttivät useilla paikkakunnilla kehittäneen ja tiivistäneen kunnan ja järjestöjen välistä yhteistyötä. Tämähän oli osassa pilotteja selkeästi tavoitteenakin. Esimerkiksi Loimaalla pilotti loi mallia järjestöjen ostopalveluna toteuttamaan ryhmätoimintaan ja Rovaniemellä pilotti osaltaan haarukoi yhteistyömahdollisuuksia järjestöjen kanssa.

Piloteissa ei noussut esiin suuressa määrin asioita, jotka olisivat estäneet tai hankaloittaneet suunnitellun toiminnan toteuttamista. Tämä kertonee siitä, että kuntouttavan työtoiminnan sisältöjä voidaan tällä hetkellä varsin joustavasti suunnitella osallistujien tarpeiden mukaan, jos niin halutaan tehdä.

Toimintaa edistävinä asioina mainittiin usein toiminnan vapaaehtoisuus osallistujille sekä hyvät yhteistyösuhteet kumppaniorganisaatioiden (TE-hallinto, sosiaalitoimi, järjestöt jne.) kanssa. Toisaalta esille nousi myös TE-hallinnon resurssien niukkuus, joka näkyy joillakin pilottipaikkakunnilla muun muassa siten, ettei TE-palveluista löydy työntekijöitä tekemään aktivointisuunnitelmia. Tämä vaikuttaa suoraan kuntouttavan työtoiminnan oikea-aikaiseen käynnistymiseen. Pilottien työntekijöiden mukaan osallistujilta oli tullut palautetta myös siitä, että TE-palveluissa ei saa riittävästi henkilökohtaista palvelua ja ohjausta, johon heillä olisi ollut tarvetta. Palvelujen siirtyminen verkkoon ja puhelimeen tuotti hankaluuksia osalle asiakkaita.

Useimmin mainitut uudenlaista toimintaa estävät tekijät liittyivät kuntouttavan työtoiminnan lainsäädäntöön ja toimintakäytäntöihin. Useammassakin pilotissa nousi esille se, että toiminnan tarpeen mukainen muuntelu on tällä hetkellä hyvin hankalaa. Haastatteluissa ja loppuraporteissa tuotiin esiin esimerkiksi se, että ryhmätoiminnan ajankohdan tai kokoontumistiheyden muuttaminen ei ole mahdollista ilman, että jokaisen osallistujan kuntouttavan työtoiminnan sopimusta muutetaan tai asiasta vähintään sovitaan erikseen TE-toimiston kanssa. Ainakaan kunnissa ei uskallettu tehdä tällaisia muutoksia, koska pelkona olivat mahdolliset seuraukset osallistujille. Käytännössä joustamattomuus näkyi esimerkiksi siten, että Rovaniemen kehittäjäasiakkaat eivät voineet osallistua messutapahtumaan, koska tapahtuma oli toisena viikonpäivänä kuin kehittäjäryhmän normaali tapaamisaika.

Paltamossa ja Rovaniemellä pilotoitiin yhteistyötä myös kansalaisopistojen kanssa ja muutamia henkilöitä osallistui kansalaisopiston kursseille. Rovaniemellä kansalaisopiston kurssien iltapainotteisuus herätti kysymyksen siitä, voiko kuntouttava työtoiminta toteutua iltaisin. Tämä jäi vielä epäselväksi, ja osallistujat osallistuivat toimintaan omalla ajallaan. Kansalaisopistoyhteistyössä nähtiin kuitenkin mahdollisuuksia laajentaa kuntouttavan työtoiminnan tai muun aktiivisen toiminnan sisältöjä esimerkiksi taideaineilla ja erilaisilla kursseilla.

Palvelujen pirstaleisuus ja etenkin päihde- ja mielenterveyspalvelujen heikko saatavuus nostettiin esille toiminnan toteuttamista vaikeuttavina tekijöinä joissakin hankkeissa. Esimerkiksi rikostaustaisilla henkilöillä voi olla suuria vaikeuksia päästä palvelujen piiriin. Lisäksi useassa pilotissa tuotiin esille pitkät välimatkat ja julkisen liikenteen supistuminen esteenä toimintaan osallistumiselle.

7) Millaisia näkemyksiä piloteissa oli siitä, voidaanko kehitetyillä toimilla ehkäistä syrjäytymistä ja pitkäaikaistyöttömyyttä ja edistää osallistujien hyvinvointia, osallisuutta ja työelämävalmiuksia?

Piloteissa ei noussut esille uuden ”osallistavan sosiaaliturvan toimintakokonaisuuden” tarvetta. Sen sijaan olemassa olevien tai lukuisien vuosien varrella toteutettujen kokeilujen tuottamia toimintamalleja tuotiin näkyville. Joidenkin osallistujien kohdalla voidaan heidän oman arvionsa mukaan puhua työelämävalmiuksien ja jopa työllistymisedellytysten paranemisesta. Ne näkyivät siirtyminä opiskeluun, oppisopimussuhteeseen tai palkkatuettuun työhön.

Tärkeimmäksi tulokseksi näyttäisi muodostuneen vapaaehtoisen ryhmätoimintaan osallistumisen ja toiminnan sisältöihin vaikuttamisen luomat osallisuuden kokemukset. Tätä tapahtui sekä kuntouttavassa työtoiminnassa että siitä riippumattomassa toiminnassa. Kuntouttavan työtoiminnan näkökulmasta kyse oli useimmiten myös uusien toimintasisältöjen luomisesta ja irrottautumisesta vakiintuneesta työpajatoiminnasta.

Osallistavan sosiaaliturvan kuntapilotit osoittivat, että pitkäaikaistyöttömien joukossa on paljon osallistumispotentiaalia, jolle kuntouttava työtoiminta, ainakin nykymuodossaan, tarjoaa heikosti järkevän toteutumisympäristön. Kuntouttavaan työtoimintaan on selvästi tullut mukaan paljon sellaisia työttömiä, joiden ”ainoa ongelma on työn puute” ja joilla on kova halu ja taito tehdä merkityksellistä työtä. Tällainen kriittinen massa on tavallaan pakottanut etenkin

työpajat toimimaan yhä ammattimaisemmin, jolloin muutenkin usein hämärä raja yrittötoimintaan häviää. Julkisessa keskustelussa ja etenkin sosiaalisessa mediassa on ollut useita esimerkkejä kyseenalaisista toimintatavoista.

Toisaalta pilotit osoittivat, että monelle pitkään työttömänä olleelle on tärkeää saada henkilökohtaista ohjaus- ja valmennuspalvelua. TE-palveluiden saatavuus on koettu vaikeaksi. Palveluohjauksen merkitys kasvaa varsinkin, kun palvelut siirtyvät nettiin. Pisimpään työttömänä olleet keski-ikäiset henkilöt ovat usein pudonneet teknisestä kehityksestä, mikä vaikeuttaa entisestään heidän osallisuuttaan yhteiskuntaan, työelämästä puhumattakaan.

Sosiaalisessa ja myös muussa mediassa valmistauduttiin seuraamaan kriittisellä katseella osallistavan sosiaaliturvan työryhmän työtä. Sosiaalisessa mediassa kierrätetään edelleen alkukevään 2014 juttuja, joissa osallistava sosiaaliturva määritellään tietynlaiseksi, ja usko kuvan toteutumiseen on vahva. Kun osallistavasta sosiaaliturvasta ei ole saatukaan sellaisia otsikoita kuin vuosi sitten kuviteltiin, kohde on haettu läheltä eli kuntouttavasta työtoiminnasta. Esimerkiksi ”Ei pakkotyölle” -ryhmässä oltiin käynnistämässä kansalaisaloitteen nimien keruu kuntouttavan työtoiminnan ja työttömyysturvan sanktioiden lopettamiseksi. Tämä muuttui kuitenkin lopulta adressin keruuksi.

Kaikissa kuntapiloteissa nousivat vahvasti esiin 1.1.2015 voimaan tulleen työmarkkinatuen rahoitusvastuun muutoksen vaikutukset kuntouttavan työtoiminnan järjestämiseen. Työmarkkinatuen kuntaosuuden alentamismahdollisuus kuntouttavaa työtoimintaa lisäämällä on vähintäänkin monimutkainen kannustin. Maksumiehiksi tai sijaikärsijöiksi ovat joutumassa sellaiset pitkäaikaistyöttömät, joille palkkatuettu työ tai tavallinen palkkatyö olisi välittömästi oikea ratkaisu.

Pilottien toteuttajat olivat selvästi tietoisia sosiaalihuollon työtoiminnan rajapinnoista, kuten vaikutuksista työmarkkinoihin. Arvioinnin yhteydessä ei ollut mahdollista tarkastella niin läheisesti yksittäisiä tehtäviä, esimerkiksi vaikkapa Raumalla, että olisi voitu arvioida mahdollisten riskien todennäköisyyttä.

8) Mitkä olivat kokeilujen kustannukset osallistujaa kohden?

Useimmat pilotit pitivät kustannusten laskemista tavalla tai toisella hankalana, muun muassa osallistujien määrän epävarmuuden suhteen. Tämä ei kokeiluissa, etenkin näin nopeasti aikaan saaduissa, ole tavatonta. Kuudesta pilotista saatiin kohtuullisen yksiselitteiset laskelmat, joiden perusteella voidaan tehdä joitakin päätelmiä. Laskentatapoja oli kaksi: 1) Toimintapäivien mukaan, jolloin sama osallistuja on useampaan kertaan mukana, tai 2) Kustannukset lasketaan henkilöä kohden. Molemmille laskentatavoille löytyy perusteensa. Toimintapäivien sisällöt ja pituus vaihtelivat kuitenkin piloteissa paljon, joten vertailu on suuntaa-antava. Lyhimmillään toimintaa oli tunnin verran, pisimmillään viikonloppukurssi, jossa toimintaa oli kellon ympäri. Piloteissa kehitellyn toiminnan kustannukset näyttivät asettuvan 5-60 euron suuruusluokkaan päivältä. Pilottikohtaiset laskelmat ovat nähtävissä loppuraportissa (Karjalainen & Saikku 2015).

Huomionarvoista on, että kuntouttavasta työtoiminnastakaan ei löydy kovin helposti kustannuslaskelmia. Työ- ja elinkeinoministeriö teetti asiasta tutkimuksen vuonna 2006. Sen tulokseksi tuli se, että nettokustannukset olivat tutkimuksissa kunnissa 21,06 euroa toimintapäivää kohti (Kallio ym. 2008). Joensuussa on tehty melko tuoreita laskelmia. Kustannukset kuntouttavan työtoiminnan järjestämisestä joensuulaisille vuonna 2013 olivat yhteensä 677 674 euroa. Joensuun kaupunki haki vuonna 2013 valtion korvausta 36 619 työtoimintapäivältä, jolloin toimintapäivän hinnaksi tulee 18,50 euroa. Selvityksestä ei käy yksiselitteisesti ilmi, onko kyse brutto- vai nettokustannuksista kaupungille. (Saastamoinen 2014, 15.)

3.3 JOHTOPÄÄTÖKSET PILOTOINNISTA THL:N SELVITYKSEN MUKAAN

Pilottien pohjalta voidaan esittää muun muassa seuraavia havaintoja (Karjalainen & Saikku 2015):

- Kuntouttavaan työtoimintaan yhdistetty monipuolinen ryhmätoiminta lisäsi selvästi tasavertaisen mukana olemisen tunnetta ja osoitti sosiaalisen osallisuuden merkityksen ihmisille, joilla on paljon poiskäännytyskokemuksia. He tulivat valituiksi mukaan.
- Matalan kynnyksen toiminnalle on paljon tarvetta, kuten on monissa aikaisemmissakin hankkeissa havaittu. Tällaisia paikkoja voivat olla esimerkiksi avoimet oleskelutilat, asukastilat tai järjestöjen kohtaamispaikat. Sopivasti ruokittu sosiaalinen paine tuottaa tarpeen lähteä mukaan entistä tavoitteellisempaan toimintaan. Matalan kynnyksen paikat tarjoavat myös yhteisöllistä tukea tuottavan toimintaympäristön sosiaalihuoltolaissa luonnostellulle sosiaaliselle kuntoutukselle.
- Vapaaehtoisuus ja velvoittavuus eivät ole yksiselitteisesti toistensa vastakohtia. Kuntouttavaa työtoimintaakin voi sen velvoittavuudesta huolimatta toteuttaa vapaaehtoisuuden pohjalta siten, että henkilö voi itse valita miten ja mihin osallistuu, eikä sanktioita käytetä. Näin piloteissa toimittiin.
- Taloudelliset kannusteet ovat heikossa taloudellisessa tilanteessa usein tärkeitä. Taloudellisten kannusteiden ei välttämättä tarvitse olla rahaa, kannusteena voi joskus toimia myös esimerkiksi ruoka tai liikuntasetelit.
- Kunnat myöntävät myös jatkossa ehkäisevää toimeentulotukea, jonka perusteista ne päättävät itse. Tuen tarkoituksena on edistää henkilön ja perheen omatoimista suoriutumista ja ehkäistä syrjäytymistä. Ehkäisevää toimeentulotukea voidaan myöntää muun muassa tuen saajan aktivoimista tukeviin toimenpiteisiin ja muihin tuen saajan omatoimista suoriutumista edistäviin tarkoituksiin. Ehkäisevän toimeentulotuen tarkoituksenmukainen käyttö on sananmukaisesti osallistavaa sosiaaliturvaa.
- Toimeentulotuen etuoikeutettu tulo vakinaistettiin vuoden alusta ja se muuttui samalla henkilökohtaiseksi. Kunnissa näytetään kovin usein käytettävän sen huomioimisessa ”koneen laskemaa” 20 prosenttia. Tarkemmin määriteltävällä tavalla osallistavassa toiminnassa mukana oleville olisi kannusteena mahdollista harkita etuoikeutetun tulon myöntämistä täysimääräisenä (150 euroa/kk), silloin kun toiminnan ohessa tai osana kertyisi ansiotuloja.
- Yhtä tärkeää kuin pienet taloudelliset kannusteet näytti useimmille olevan se, että osallistava toiminta on motivoivaa ja tavoitteellista.
- Monia piloteista voi pitää taloudellisesti kalliina, jos niitä verrataan tavalliseen kuntouttavaan työtoimintaan. Menoja olisikin syytä verrata ehkäisevään tai etsivään työhön, joissa usein on toimenpiteitä melko vähän ja yksikkökustannukset siten korkeita.
- Pilottien lyhyt valmistelu- ja toteutusaika merkitsi myös sitä, että vain harvassa pilotissa päästiin vakiintuneisiin toimintatapoihin ja tavoiteltuihin osallistujamääriin, jolloin yksikkökustannukset jäivät kokeiluvaiheessa korkeiksi. Lisäksi joissakin

piloteissa helpotettiin osallistumista erikseen järjestetyillä kuljetuksilla, jotka nostavat kustannuksia.

- Osallistava sosiaaliturva on ainakin siinä mielessä harhaanjohtava käsite, että se saattaa rajata osallisuutta edistävän toiminnan organisoinnin vain sosiaalihuollon tehtäväksi. Pilotit osoittivat tässäkin mielessä kuntouttavan työtoiminnan rajoitukset. Niissä toteutettiin paljon sellaista, joka sopii luontevammin kansalais- ja työväenopistojen tai kulttuuri- ja liikuntatoimien toteutettavaksi. Näin voitaisiin pitää kustannuksia kurissa ja ne ohjautuisivat oikeaan suuntaan. Rauman mallin mukaisesti voitaisiin velvoittaa kaikki kunnan hallintokunnat järjestämään, ei vain kuntouttavan työtoiminnan suorituspaikkoja, vaan pitkäaikaistyöttömien osallisuutta vahvistavia käytäntöjä ja rakenteita. Tampereen kaupungin aktiivipassi tai Rovaniemellä osallistujille jaetut kulttuuri- ja liikuntapassit ovat eräitä mahdollisia toimintatapoja.
- Joukkotyöttömyyden ongelma ei ole ainakaan lähitulevaisuudessa katoamassa, mikä merkitsee kymmenille tuhansille ihmisille poiskäännyttämistä työn ja toimeentulon näkökulmasta, unohtamatta työelämän sosiaalisia ulottuvuuksia. Pelkillä työllistämistoimilla tai kuntouttavalla työtoiminnalla vastentahtoista sivullisuutta, valitsematta jäämistä, ei lähivuosina ratkaista. Pilottien osallistujien pääosin varsin myönteistä palautetta voi tulkita tueksi rohkeammillekin kokeiluille, joita todennäköisesti tarvitaan myös TEOS-työryhmän työn tueksi. Esimerkiksi voi ottaa pitkään pilottiehdokkaana olleen Stadin aikapankin tai vaikkapa ajatuksen kotitalousvähennyksen laajentamisesta koskemaan esiintyvien taiteilijoiden palkkioita.
- Osallistavan sosiaaliturvan pilottien toteutuksessa edellytettiin osallistujien omien ideoiden ja mielipiteiden kuulemista. Rovaniemen pilotin kehittäjäasiakasryhmä ja sen toimintakokeilut sekä Äänekosken Äijä-ryhmä olivat kaksi hiukan erilaista esimerkkiä osallisuuden toteutumisesta piloteissa. Viestintäkasvatuksen seuran pilotissa tuotettiin julkaisuja, jotka ovat jo lähellä huono-osaisten äänen murtautumista marginaalista.
- Valtionhallinnon Ota kantaa -sivustolle tuli runsaassa kuukaudessa yhteensä 115 viestiä 46 keskusteluketjuun. Tällainen suora kanava on tällä kertaa melko vähäisestä osanottajamäärästä huolimatta syytä säilyttää osana sosiaali- ja terveysministeriön työryhmien työtä. Lisäksi työryhmän työ ja myös pilotit olivat ajoittain kiivaankin julkisen keskustelun kohteena. Sosiaalinen media on ollut uudella tavalla mukana työryhmän työssä. Sen merkitys kasvaa varmuudella myös uusien välineiden myötä. Sosiaalinen media on myös osallistavan sosiaaliturvan foorumi, haluttiin tai ei.

4 AKTIVOINNIN TALOUDELLISET KANNUSTIMET JA VAIKUTTAVUUS

Aktivointitoimien järjestäminen voi perustua hyvin erilaisille ajattelumalleille. Aktivoinnilla tavoitellaan useimmiten työttömien työllistymismahdollisuuksien parantumista esim. osaamisen tai työ- ja toimintakyvyn kohentumisen kautta. Aktivoinnin avulla voidaan kuitenkin myös pyrkiä varmistamaan työttömien työnhaun aktiivisuus tai pitkäkestoisesti työelämän ulkopuolelle jääneiden työttömien osallisuus ja toimintakyvyn säilyminen. Aktivoinnin sisältö ja ensisijainen kohderyhmä riippuvat pitkälti siitä, mitä kautta aktivoinnin vaikutusten nähdään syntyvän. Lähestymistavalla on myös yhteys siihen, miten aktivoinnin vaikuttavuutta arvioidaan.

4.1 AKTIVOINNIN KANNUSTIMET TALOUSTEORIASSA

Työttömyysturvaetuuksien taso vaikuttaa väistämättä työnteon taloudellisiin kannustimiin. Mikäli työnteon taloudellisia kannustimia halutaan parantaa, on joko työstä saatavaa nettotuloa parannettava esimerkiksi verotusta keventämällä tai työttömyyden aikaista toimentuloturvaa heikennettävä. Ensimmäinen vaihtoehto on julkisen talouden tasapainon kannalta ongelmallinen. Etuuksien heikentäminen on taas sosiaalisesti kyseenalainen tapa parantaa kannusteita, koska se kohdistuu pääosin pienituloisiin tuensaajiin ja voi lisätä köyhyyttä.

Aktivointitoimet tarjoavat erään keinon, jolla etuuksien riittävyyden ja taloudellisten kannusteiden välistä ristiriitaa voidaan yrittää lieventää. Aktivointitoimien avulla työnteon taloudellisia kannusteita voidaan koettaa parantaa ilman, että työttömyysetuuksia joudutaan heikentämään. Ajattelumalli pohjautuu oletukseen, että osa työttömistä voisi löytää töitä, mutta tarjolla olevat työtarjoukset eivät esimerkiksi palkkatason tai tehtävien sisällön takia kelpaa heille. Pakollisiin aktivointitoimiin osallistumisen uhan myötä osa näistä työtarjouksista muuttuu houkutteleviksi, koska työttömyysetuuksien saannin ehtona on aktivointitoimenpiteisiin osallistuminen.²² Vaikutusta kutsutaan usein aktivoinnin motivaatiovaikutukseksi. Tällaisessa ajattelussa aktivoinnin sisällölle ei välttämättä aseteta niin suuria vaatimuksia kuin silloin, kun aktivoinnilla pyritään ensisijaisesti osallistujien osaamisen ja työkyvyn kohentamiseen.²³

Aktivoinnista aiheutuu kustannuksia ja toimenpiteitä niin palvelujen järjestäjille kuin osallistujillekin. Tämän takia ensisijaisesti motivointivaikutusta tavoittelevat aktivointitoimet tulisi kohdentaa niille työttömille, joiden työllistymismahdollisuudet ovat kohtuulliset. Työllistymismahdollisuuksia arvioitaessa voidaan yksittäisen työnhakijan ominaisuuksien lisäksi ottaa huomioon esimerkiksi suhdannetilanne sekä alueelliset työllisyyserot.

Aktivointivelvoitetta ei kannata kohdentaa aivan työttömyysjakson alkuun, sillä moni työttömistä työllistyy ilman aktivointivelvoitteen vaikutustakin suhteellisen nopeasti. Työmarkkinoiden toiminnan kannalta tietyn pituinen etsintäjakso voi olla tarpeen, jotta työtön löytäisi osaamisensa ja tuottavuutensa kannalta parhaan mahdollisen työpaikan.

Pakollista aktivointiin osallistumista voidaan luonnollisesti perustella muillakin seikoilla kuin edellä mainituilla kannustinvaikutuksilla. Osa työttömistä ei ehkä täysin hahmota osaamisen ja työkyvyn kohentamiseen tähtäävistä aktivointitoimista tulevaisuudessa koituvia hyötyjä. Pitkään työttömänä olleiden luottamus palvelujärjestelmään saattaa myös olla heikko.

²² Aktivointiin osallistumisesta aiheutuvan vaivan lisäksi aktivointiin käytetty aika vähentää osallistujien vapaa-aikaa.

²³ Calmfors (1994) on jaotellut aktivoinnin vaikutuskanavat ajallisesti kolmeen ryhmään (ks. Hämäläinen 2013 s. 178–183). Aktivoinnin jälkeen tulevat esille aktivoinnin varsinaiset pätevyöitymisvaikutukset. Tätä ennen itse aktivoinnin aikana saattaa syntyä niin sanottu (negatiivinen) lukitusvaikutus, kun aktivointitoimiin osallistuvien työttömien työnhaku vähenee. Kaikkiin aktivointitoimiin tällaista lukitusvaikutusta ei liity. Aktivointitoimien vaikutukset saattavat kuitenkin ilmetä jo ennen aktivointijaksoa. Juuri näitä vaikutuksia kutsutaan usein aktivoinnin motivointi- tai uhkavaikutuksiksi.

4.2 AKTIVOINNIN AIKAISEN TOIMEENTULOTURVAN TASO

Suomessa työttömyysetuus maksetaan työllistymissuunnitelmassa tai työllistymissuunnitelmaa korvaavassa suunnitelmassa sovittujen työllistymistä edistävien palvelujen ajalta korotettuna. Korotusosaa ja korotettua ansio-osaa maksetaan myös palvelujen väliseltä ajalta, jos palvelujen välinen aika on enintään seitsemän kalenteripäivää. Korotusosaa ja korotettua ansio-osaa maksetaan työllistymistä edistävien palvelujen ajalta yhteensä enintään 200 päivältä. Korotuksen lisäksi etuudensaaja voi saada kulukorvausta. Kulukorvaus maksetaan, vaikka palveluun osallistuvalla ei aiheutuisi osallistumisesta erityisiä kustannuksia. Kulukorvaus on verotonta tuloa. Sekä korotusosa että kulukorvaus ovat toimeentulotuessa ns. etuoikeutettua tuloa, jolloin niitä ei oteta tulona huomioon toimeentulotukea määritettäessä. Työllistymistä edistäviin palveluihin osallistuminen voi vaikuttaa myös työttömyysetuuden saantiin. Työttömyysetuutta maksetaan työllistymistä edistävien palvelujen ajalta, vaikka työnhakijalla ei ole työttömänä ollessaan oikeutta etuuteen.²⁴ Eräiden aktivointitoimien ajalta työtön voi saada myös luontoisedun tapaisia etuuksia (esimerkiksi ilmaiset ateriat).

Aktivointiin liittyvät etuudet saattavat osaltaan lisätä aktivointiin osallistumisen houkuttelevuutta. Mikäli aktivoinnin aikainen tulotaso nousee kovin korkeaksi suhteessa tarjolla olevien työpaikkojen palkkatasoon, voivat aktivointikorotukset nostaa työllistymiskynnystä ja lisätä aktivointiohjelmiin muutenkin liittyvää lukitusvaikutusta.

Kuviossa 1 on tarkasteltu esimerkkitapauksen avulla yksin asuvan työmarkkinatukea saavan työttömän tulonmuodostusta sekä aktivointiin osallistuttaessa että normaalitasoisella työmarkkinatuella. Aktivoinnin on oletettu olevan intensiivistä, joten kulukorvausta maksetaan jokaiselta etuuspäivältä. Henkilön on oletettu asuvan vuokralla Helsingissä ja vuokran on oletettu olevan 650 euroa kuukaudessa.²⁵ Käytettävissä olevia tuloja laskettaessa on lisäksi otettu huomioon verotus sekä asumis- ja toimeentulotuki. Asumiskustannusten takia normaalitasoisesta työmarkkinatukea saava on oikeutettu toimeentulotukeen. Korotusosaa ja kulukorvausta ei oteta toimeentulotukea määrättäessä tulona huomioon (etu oikeutettu tulo). Täten myös aktivointiin osallistuva saa toimeentulotukea.²⁶ Aktivointiin osallistuvan käytettävissä olevat tulot ovat esimerkissä vajaat 280 euroa suuremmat kuin normaalitasoisesta työmarkkinatukea saavalla. Koska palkansaaja on pienillä palkkatuloilla oikeutettu asumistukeen, hän saavuttaisi esimerkkitapauksessa aktivointiin osallistuvan työmarkkinatuen saajan tulotason vajaan 1200 euron tuloilla.²⁷ Tämä vastaa lähinnä osa-aikatyöstä saatavaa tulotasoa. Oikeampi vertailukohta olisi tällöin ehkä sovitellun päivärahan ja osa-aikatyön palkan yhdistelmä. Esimerkkitaapauksessa sovitellun työmarkkinatuen saaja saavuttaisi aktivointiin osallistuvan työmarkkinatuen saajan käytettävissä olevat tulot noin 790 euron kuukausipalkalla.

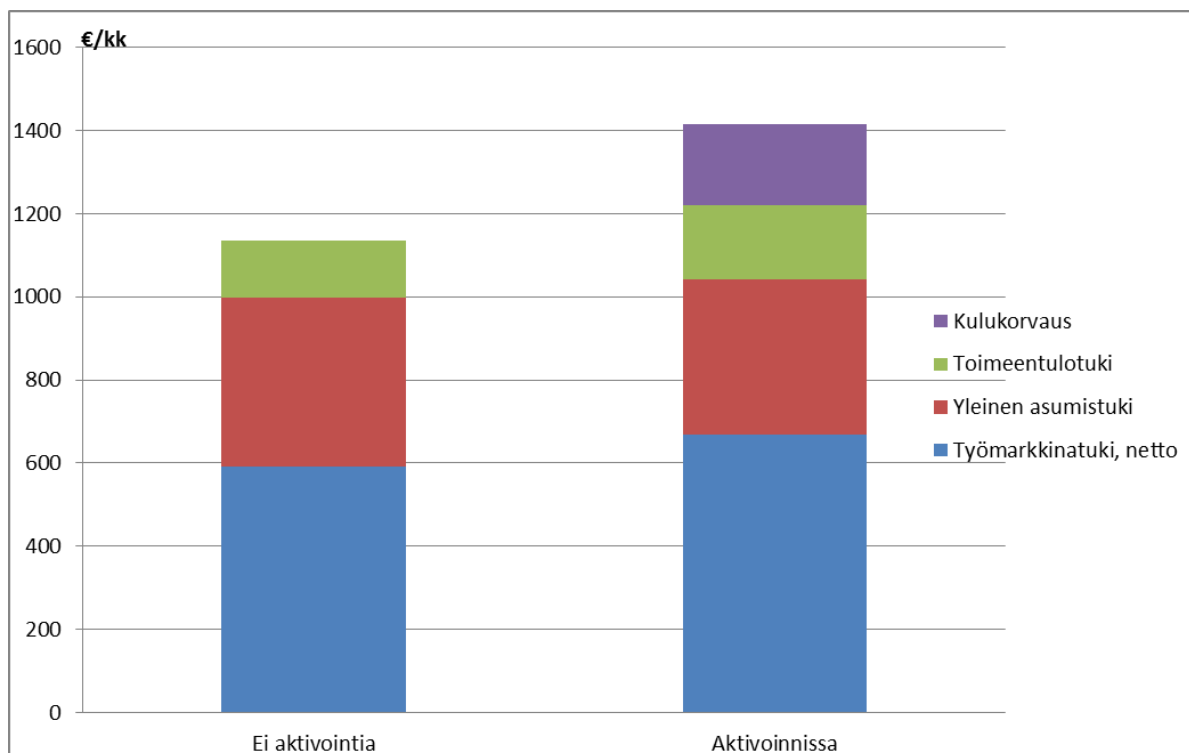
²⁴ Näin menetellään, jos maksuete johtuu korvauksettomasta määräajasta, työssäolovelvoitteesta, omavastuuajasta, ammatilliseen koulutukseen liittyvästä rajoituksesta, odotusajasta tai tarveharkinnasta.

²⁵ Laskelma on tehty vuoden 2015 määräytymisperustein. Asumistuessa on otettu huomioon myös 1.9.2015 voimaantuleva ansiotulojen suojaosuus.

²⁶ Itse asiassa aktivointiin osallistuva saa hieman enemmän toimeentulotukea. Korotusosa otetaan tulona huomioon asumistuessa, mutta ei toimeentulotuessa. Täten aktivointiin osallistuvan asumistuki on hieman pienempi. Asumistuki taas otetaan toimeentulotuessa tulona huomioon ja aktivointiin osallistuvan työttömän pienempää asumistukea korvaa suurempi toimeentulotuki.

²⁷ Vuonna 2012 aktiivitoimiin osallistuvien työmarkkinatuen saajien kotitalouksista noin 60 prosenttia oli saanut asumistukea saman vuoden aikana. Arvio asumistukea saavien osuudesta on laskettu vuoden 2012 tulonjakotilaston palveluaineistosta.

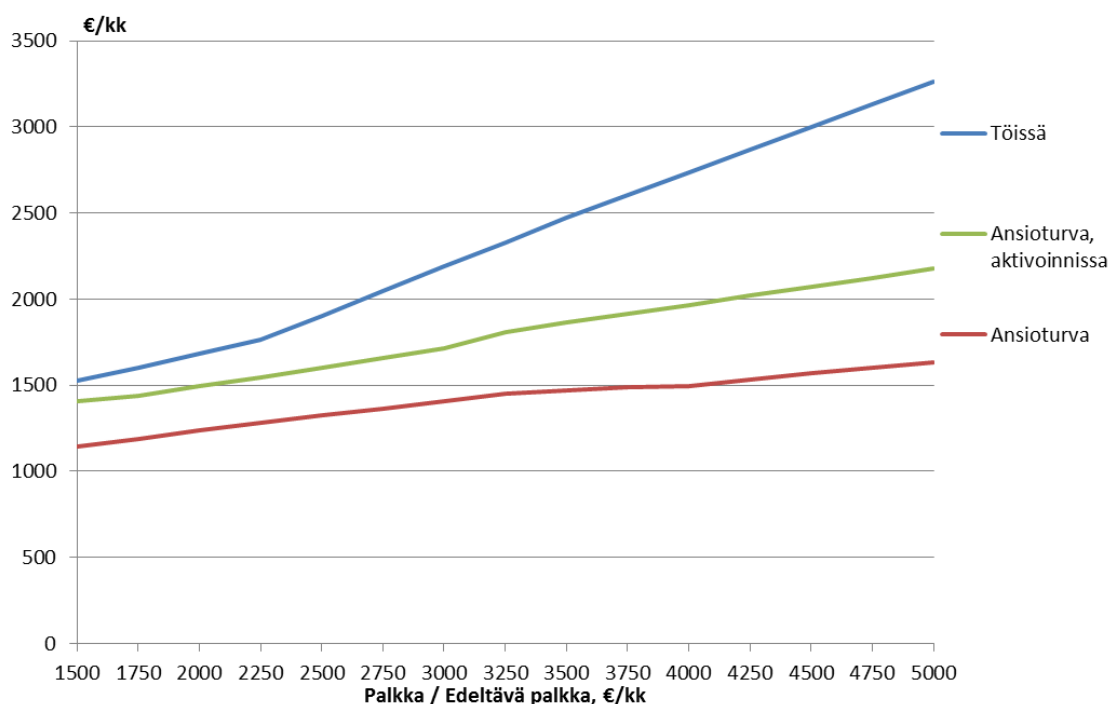
Kuvio 1. Esimerkki yksin asuvan työmarkkinatuen saajan tulonmuodostuksesta, €/kk



Vuokra 650 €/kk. Asuinkunta Helsinki. Tulonmuodostusta arvioitaessa huomattava, että sekä asumistuen että toimeentulotuen suuruus riippuvat asumiskustannuksia koskevista oletuksista. Sen sijaan aktivointiin osallistuvan käytettävissä olevien tulojen euromääräinen erotus normaalitasoista työmarkkinatukea saavan käytettävissä oleviin tuloihin ei juuri riipu laskentaoletuksista.

Kuviossa 2 on esitetty esimerkki yksin asuvan palkansaajan ja työttömyysturvan ansiopäivärahan saajan käytettävissä olevista tuloista eri palkkatasoilla. Työttömän kohdalla tämä kuvaa työttömyyttä edeltänyttä palkkatasoa, johon ansiosidonnainen päiväraha perustuu. Työttömän tulotaso on esitetty kahdessa tilanteessa. Toisessa työtön ei osallistu aktivointiin. Toisessa työtön taas osallistuu aktivointiin (työllistymistä edistävä palvelu) ja saa päivärahan korotettuna sekä tämän lisäksi verottoman kulukorvauksen. Kuten työmarkkinatukea koskevassa esimerkissä edellä aktivoinnin on oletettu olevan intensiivistä. Myös muut oletukset vastaavat kuvion 1 oletuksia (asuinkunta Helsinki, vuokra 650 €/kk).

Kuvio 2. Esimerkki yksin vuokralla asuvan palkansaajan ja työttömän käytettävissä olevista tuloista eri palkkatasoilla, €/kk



Vuokra 650 €/kk. Asuinkunta Helsinki.

Kuviosta 2 voidaan havaita, että pienillä palkkatuloilla aktivointiin osallistuvan käytettävissä olevat tulot ovat esimerkiksi melko lähellä palkansaajan käytettävissä olevia tuloja. Ansiopäivärahan saajat ovat selvästi pienituloisempia kuin palkansaajat keskimäärin ja huomattavalla osalla ansiopäivärahan saajista päivärahan perusteena oleva palkka on melko pieni.²⁸ Palkansaajan verotuksen jälkeiset käytettävissä olevat kuukausitulot ovat 2250 euron kuukausipalkalla esimerkiksi noin 1760 euroa kuukaudessa. Vastaavalla (edeltävällä) palkkatasolla aktiivitoimiin osallistuvan työttömän päiväraha on noin 1545 euroa kuukaudessa (brutto). Tämän lisäksi aktiivitoimiin osallistuva päivärahan saaja saa asumistukea sekä kulukorvauksen, jotka molemmat ovat verotonta tuloa. Verotuksen jälkeiset käytettävissä olevat tulot ovat myös noin 1545 euroa kuukaudessa.²⁹

Työttömäksi jääneelle tarjolla olevien työpaikkojen palkkaus saattaa olla huomattavastikin alhaisempi kuin työttömyyttä edeltänyt palkka, jonka mukaan myös ansiopäivärahan suuruus määräytyy. Tämän takia kannustimia arvioitaessa työllistymisen voi olettaa tapahtuvan myös aikaisempaa alhaisemmalle palkkatasolle.

Kuviossa 2 palkansaajan ja aktiivitoimiin osallistuvan työttömän käytettävissä olevien tulojen eron pienuutta selittää osin asumistuki. Ansiopäivärahan saajan keskimääräisellä (edeltävällä) palkkatasolla yksin asuva palkansaaja ei ole oikeutettu asumistukeen. Sen sijaan aktivointiin osallistuva päivärahan saaja on esimerkiksi oikeutettu asumistukeen. Mikäli päivärahasaaja ei esimerkiksi asumiskustannusten pienuuden takia saa asumistukea, ero on selvästi suurempi. Vuonna 2012 ansiopäivärahaa aktiivitoimenpiteiden ajalta saaneiden kotitalouksista vain noin 20 prosenttia oli saanut asumistukea saman vuoden aikana.³⁰

Kuvioiden 1 ja 2 tapaiset suppeat esimerkkitarkestatelut eivät tietenkään tavoita taloudelliseen kannustavuuteen vaikuttavien tekijöiden koko kirjoa. Edellä mainittu

²⁸ Vuonna 2013 päivärahan perusteena oleva mediaanipalkka oli runsaat 2300 euroa. Mediaani on laskettu Finanssivalvonnan mikroaineistosta. Mediaania määritettäessä työttömyysjaksoja on painotettu päivärahapäivillä ja soviteltuna päivärahana maksetut jaksot on rajattu pois.

²⁹ On puhdas sattuma, että bruttopäiväraha ja verotuksen jälkeinen käytettävissä oleva tulo ovat esimerkiksi yhtä suuret.

³⁰ Aktiivitoimenpiteisiin osallistuminen ja asumistuen saanti ei välttämättä ole samanaikaista, joten prosenttiluku jossain määrin yllärioi päällekkäisyyttä. Arvio asumistukea saavien osuudesta on laskettu vuoden 2012 tulonjakotilaston palveluaineistosta.

Kuvioiden 1 ja 2 tapaiset suppeat esimerkkitarkestatelut eivät tietenkään tavoita taloudelliseen kannustavuuteen vaikuttavien tekijöiden koko kirjoa. Edellä mainittu asumiskustannusten vaihtelu on eräs tällainen tekijä. Aktivointiin osallistumisesta aiheutuvat välittömät kustannukset voivat myös vaihdella. Esimerkiksi korkeat matkakustannukset saattavat nostaa aktivointiin osallistumisen tai työllistymisen kynnyistä. Osalla työttömistä saattaa olla ulosotossa velkoja, jolloin työllistymisen välittömät taloudelliset kannustimet voivat heikentyä huomattavasti. Tilastokeskuksen ulosottoasioita koskevan tilaston mukaan vuoden 2013 lopussa oli kaikkiaan noin 211 000 ulosottovelallisista. Näistä noin 34 000 luokiteltiin pääasiallisen toiminnan mukaan työttömiksi.

Taloudellisten tekijöiden ohella valintoja ohjaavat luonnollisesti lukuisat muut tekijät. Vaikka taloudelliset kannustimet olisivat oikeansuuntaiset ja riittävät, voivat esimerkiksi erilaiset terveysongelmat vaikeuttaa työllistymistä tai aktivointitoimiin osallistumista.

4.3 AKTIVOINNIN TYÖLLISYYSVAIKUTUKSET

Aktivointipolitiikan suosion myötä on myös aktiivisen työvoimapolitiikan ohjelmien vaikuttavuutta koskeva tutkimustieto lisääntynyt. Kluve (2010) tarkasteli tilastollisessa meta-analyysissään yhteensä 137 eurooppalaisen arviointitutkimuksen tuloksia.³¹ Meta-analyysissä pyrittiin erityisesti vertailemaan erityyppisten aktivointiohjelmien vaikuttavuutta työllistymiseen. Kluve havaitsi eri ohjelmatyyppien vaikuttavuudessa selviä eroja. Ohjelmatyyppien väliset erot olivat itse asiassa niin selviä, että muiden tekijöiden vaikutus jäi vähäiseksi, kun ohjelmatyyppi oli otettu huomioon. Ohjelmatyypeistä parhaiten vaikuttivat erilaiset tuet, jotka tukivat yksityiselle sektorille työllistymistä ja ohjelmat, jotka pyrkivät lisäämään työnhaun aktiivisuutta.³² Sen sijaan suora työllistäminen julkiselle sektorille osoittautui vaikuttavuudeltaan heikoimmaksi. Näiden ääripäiden väliin sijoittui erilaisten koulutusohjelmien vaikuttavuus. Koulutusohjelmien vaikutus jakson jälkeiseen työllisyyteen todettiin varsin vaatimattomaksi. Koulutusohjelmiin luettiin myös työpaikalla tapahtuva koulutus ja oppiminen.

Valtiontalouden tarkastusviraston (VTV 2011) laatimassa selvityksessä ”Pitkäaikaistyöttömien työllistyminen ja syrjäytymisen ehkäisy” tarkasteltiin työvoimapolitiittisten toimenpiteiden työllisyysvaikutuksia kotimaisten tutkimusten valossa. Koska pitkäaikaistyöttömiin kohdistettujen toimenpiteiden vaikuttavuutta ei yleensä ollut erikseen tutkittu, VTV:n selvityksessä ei rajauduttu pelkästään pitkäaikaistyöttömiä koskeviin tutkimuksiin. VTV:n läpikäymien kotimaisten arviointitutkimusten mukaan ”toimenpiteiden nettovaikuttavuus oli mikrotasolla keskimäärin melko vaatimaton, toisinaan olematon ja joskus jopa negatiivinen.” Yksityisen sektorin työllistämistuella ja ammatillisella työvoimakoulutuksella voitiin VTV:n mukaan kuitenkin osoittaa olevan jonkin verran positiivista nettovaikuttavuutta. Muiden tutkittujen toimenpiteiden vaikuttavuus oli VTV:n mukaan ”lähellä nollaa”. Toimenpidetyypin lisäksi toimenpiteiden vaikuttavuus riippui muun muassa taloudellisesta tilanteesta ja toimenpiteiden kohdistamisesta oikeaan kohderyhmään.

Tutkimukset eivät välttämättä tavoita aktivointiohjelmien työllisyysvaikutuksista kuin osan. Osa aktivointiohjelmien positiivisista työllisyysvaikutuksista voi syntyä jo ennen itse ohjelmaan osallistumista pelkästään aktivointiohjelman osallistumisen ”uhan” kautta. Kaikki tutkimusasetelmat eivät tavoita näitä vaikutuksia. Tutkimusten seuranta-aika voi myös olla liian lyhyt, jolloin kuva ohjelman vaikutuksista voi jäädä puutteelliseksi. Lisäksi aktivointiohjelmilla voi olla laajempia taloudellisia ja yhteiskunnallisia vaikutuksia, joita yksilötason tutkimukset eivät tavoita. Nämä vaikutukset voivat joko vahvistaa tai heikentää

³¹ Klujen meta-analyysin tapaisen tutkimuksen eräänä haasteena on eri tutkimusten laadullinen vertailu. Tarkastelluista tutkimuksista osa hyödynsi satunnaistettua koeasetelmaa, mutta valtaosassa asetelma oli ”ei-kokeellinen”. Eri tutkimusten tutkimusasetelmien ja niissä sovellettujen menetelmien sopivuutta ja luotettavuutta ei pystytty syvällisemmin tarkastelemaan.

³² Kluve (2010) kutsui tätä jälkimmäistä ohjelmatyyppiä ”Palvelut ja sanktiot”-tyypiksi, koska useisiin toimenpiteisiin liittyi työnhaun tukemisen lisäksi sanktioiden mahdollisuus.

aktiiviohjelmien työllisyysvaikutuksia (ks. tarkemmin Hämäläinen 2013 s. 179–182). Aktivointiohjelmista aiheutuvat kustannukset jäävät tutkimuksissa usein vähäiselle huomiolle, jolloin aktivoinnin kustannustehokkuudesta ei tällöin saada riittävää tietoa (ks. Asplund 2009).

Aktivointiohjelmien vaikuttavuutta on yleensä arvioitu työmarkkina-vaikutusten ja erityisesti työllistymisen kautta.³³ Työllistymisen lisäksi tutkimuksissa on saatettu arvioida toimenpiteisiin osallistumisen vaikutusta tulevaan ansiotasoon (erityisesti koulutus). Sen sijaan vähäisemmälle huomiolle ovat jääneet toimenpiteisiin osallistumisen mahdolliset hyvinvointivaikutukset. Osallistavan sosiaaliturvan alustavissa hahmotelmissa osallistujien hyvinvoinnin kohentaminen on ollut keskeinen tavoite.

4.4 AKTIVOINNIN HYVINVOINTIVAIKUTUKSET

Työttömyyden negatiivisista vaikutuksista hyvinvointiin, ja etenkin terveyteen, on olemassa runsaasti tutkimusta. Työttömyyden on useissa tutkimuksissa osoitettu olevan yhteydessä huonoon terveyteen, psyykkisen hyvinvoinnin vajeisiin, kohonneeseen kuolleisuuteen, huonoon taloudelliseen asemaan ja sosiaalisen tuen ja osallistumisen heikkouteen (esim. Heponiemi ym. 2008; Kauppinen ym. 2010). Onkin esitetty, että työttömyyden kustannukset yhteiskunnalle eivät tosiasiallisesti ole ensisijaisesti taloudellisia vaan sosiaalisia liittyen työttömyyden psykososiaalisiin vaikutuksiin. Siten aktivoinnin tavoitteet tulisivat ensisijaisesti määritellä ja niitä tulisi seurata sen mukaan, miten toimet vaikuttavat työttömien terveyteen, hyvinvointiin ja osallisuuteen. (Sage 2013.)

Aktivointitoimenpiteiden arvioinnissa tuodaan myös usein esille, että etenkin vaikeasti työllistyville kohdistetuilla toimilla ei voida olettaakaan olevan vahvoja työllisyysvaikutuksia, koska osallistujat ovat kaukana avoimilta työmarkkinoilta ja heillä on muitakin ongelmia kuin työttömyys. Erilaisten ”työmarkkinoille valmistavien” toimenpiteiden kohdalla työllisyysvaikutusten odotus voi olla kohtuuton.

Aktivointitoimenpiteiden hyvinvointivaikutuksia koskevaa tutkimusta on kuitenkin suhteellisen vähän. Useissa tutkimuksissa tuodaan esille, että aktivointitoimenpiteillä näyttäisi olevan myönteistä vaikutusta osallistujien hyvinvointiin, elämänhallintaan ja sosiaalisiin taitoihin, mutta kyseiset johtopäätökset ovat syntyneet varsinaisen tutkimusasetelman ulkopuolella tai perustuvat pienehköön laadulliseen aineistoon (ks. esim. Karjalainen & Karjalainen 2010; Valtakari ym. 2008; lukuisat projektiraportit). Hyvinvointivaikutukset koetaan usein tavallaan ylimääräisiksi vaikutuksiksi, jotka syntyvät toiminnan ohessa, mutta eivät ole varsinaisesti toiminnan tavoitteena (esim. Hornemann Møller ym. 2008; Bredahl & Clement 2010). Kyse on myös siitä, että hyvinvointivaikutusten mittaaminen ja osoittaminen on vaikeaa (VTV 2011). Tähän on koottu joitakin aktivointitoimien hyvinvointivaikutuksia koskevia tutkimustuloksia.

Coutts ym. (2014) viittaavat kahteen suomalaistutkimukseen esimerkkinä aktivoinnin todennetuista hyvinvointivaikutuksista. Suomalaisessa ”Työhön”-interventiota (työnhakutaitojen parantaminen) koskevassa tutkimuksessa todettiin, että interventio vaikutti positiivisesti työttömien itsetuntoon ja vähensi masennuksen oireita. Kahden vuoden seurannassa interventioon osallistuneilla oli edelleen vähemmän masennusoireita ja korkeampi itsetunto kuin vertailuryhmällä. Osa erosta selittyi sillä, että tutkimusryhmästä useampi kuin vertailuryhmästä oli työllistynyt. (Vuori & Silvonen 2005.) Toisessa kotimaisessa interventiotutkimuksessa 1990-luvun lopulta todettiin, että työttömien stressaantuneisuus laski kuntouttavan intervention aikana, mutta koherenssin tunteessa ei tapahtunut tilastollisesti merkitsevää muutosta (Juvonen-Posti ym. 2002).

Jaana Vastamäki (2009) tutki väitöskirjassaan työllistymistä tukevien interventioiden vaikutusta työttömien koherenssin tunteeseen. Tutkimuksen mukaan heikentyntä

³³ Esimerkiksi Klaven (2010) meta-analyyssissä vaikuttavuuden eri ulottuvuuksia (esim. työllisyys, terveys) ei juuri pohdita ja rajautumista työllisyysvaikutuksiin ei edes kovin selkeästi tuoda esiin.

koherenssin tunnetta oli mahdollista vahvistaa työhön paluuta tukevien toimien avulla. Erityisen suuria positiivisia muutoksia havaittiin henkilöillä, jotka olivat palanneet työelämään kuuden kuukauden tarkastelujakson aikana. Eniten interventiosta hyötывivät henkilöt, joiden työttömyys oli jatkunut pitkään ja joilla ei ollut ammatillista koulutusta. Negatiivisesti interventio vaikutti henkilöihin, joiden työkyky oli alentunut tai joilla oli heikot voimavarat selviytyä stressitilanteista.

Ruotsalaisessa tutkimuksessa (Korpi 1997) tutkittiin työllisyysohjelmiin osallistuneiden nuorten koettua hyvinvointia. Tutkimuksen mukaan ohjelmaan osallistuminen oli yhteydessä hyvinvoinnin kohenemiseen. Vaikutus saattoi kuitenkin koskea vain ajanjaksoa, jolloin ohjelmaan osallistuttiin, sillä aiemmalla ohjelmaan osallistumisella ei ollut yhteyttä parempaan koettuun hyvinvointiin. Toisessa ruotsalaistutkimuksessa (Strandh 2001) tutkittiin aktivointitoimenpiteiden vaikutusta työttömien psyykkiseen hyvinvointiin. Aineistona oli 3 500 työttömän survey-aineisto. Tuloksena todettiin, että kolmesta erilaisesta aktivointitoimenpiteestä (työvoimakoulutus, avoimilla työmarkkinoilla tehty työharjoittelu/työkokeilu ja työpaja-tyyppinen toiminta) vain avoimilla työmarkkinoilla tehty työtoiminta kohensi osallistujien psyykkistä hyvinvointia. Tulosta selitettiin muun muassa sillä, että avoimilla työmarkkinoilla tehtävä työtoiminta oli lähimpänä oikeaa työtä ja että osallistujat olivat muita ryhmiä motivoituneempia.

Andersenin (2008) British Household Panel Study -aineistoon perustuvassa tutkimuksessa hyvinvointia mitattiin kahdellatoista koetun hyvinvoinnin ulottuvuudella (mm. keskittymiskyky, unettomuus, päätöksenteko, arkipäivän toimista huolehtiminen, itsetunto ja onnellisuus). Tutkimuksen mukaan aktivointitoimenpiteissä olevien koettu hyvinvointi oli korkeampi kuin niillä työttömällä, jotka eivät olleet aktivointitoimenpiteissä. Ero koetussa hyvinvoinnissa säilyi toimenpiteen päättymisen jälkeenkin, mutta hiipui noin vuoden sisällä.

Breidahl ja Clement (2010) lähestyivät aktivoinnin vaikutuksia syrjäytymisen (marginalisaation) näkökulmasta. Sosiaalista syrjäytymistä mitattiin empiirisessä analyysissä kolmella muuttujalla: ystävyysuhteet, itsetunto ja kokemus stigmasta. Tutkimuksessa vertailtiin viiden vuoden aikana aktivointitoimenpiteisiin osallistuneita työttömiä niihin työttömiin, jotka eivät olleet osallistuneet toimenpiteisiin. Ryhmien välillä ei ollut havaittavissa selkeitä eroja sosiaalisessa syrjäytymisessä. Tutkimukseen sisältyneen kyselyn mukaan aktivointiin osallistuneet kokivat aktivoinnin vaikutuksen itsetuntoonsa melko ristiriitaisesti; osa koki aktivoinnin vahvistaneen itsetuntoaan, osa ei nähnyt sillä olleen vaikutusta ja osa koki aktivoinnin pikemmin vaikuttaneen haitallisesti heidän itsetuntoonsa. (Mt.) Samansuuntaisia kokemuksia oli Paltamon työllisyyskokeiluun työllistetyillä. Palautekyselyyn vastanneista reilu 40 % oli samaa mieltä väittämän ”Itseluottamukseni on lisääntynyt” kanssa, reilu kolmannes (37 %) ei osannut sanoa ja noin joka viides (21 %) oli eri mieltä. (Kokko ym. 2013.)

Kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain toimeenpanoa koskevassa tutkimuksessa aktivoinnilla todettiin myönteisiä taloudellisia ja muita hyvinvointivaikutuksia, mikäli se johti työllistymiseen avoimille työmarkkinoille tai osallistumiseen työperäisiin aktivointitoimenpiteisiin. Aktivointisuunnitelman laatimiseen osallistuneiden odotukset tulevaisuudesta olivat selkeämmät ja usko työllistymiseen suurempi kuin muilla tutkituilla työttömällä. (Ala-Kauhaluoma ym. 2004.) Toisen tutkimuksen mukaan asiakkaat viihtyivät kohtuullisen hyvin kuntouttavassa työtoiminnassa ja sillä voitiin nähdä olevan sosiaalisesti kuntouttavaa merkitystä heille (Karjalainen & Karjalainen 2010).

Paltamon työllisyyskokeilun terveys- ja hyvinvointivaikutusten arvioinnin tulokset antoivat viitteitä työllistämismallin mahdollisista myönteisistä vaikutuksista, mutta todennetut tulokset jäivät vaatimattomiksi. Myönteisiä vaikutuksia oli tutkimuksen mukaan todettavissa muun muassa ruokailutottumuksiin, selkäsäryn vähenemiseen ja yksinäisyyden vähenemiseen liittyen. (Kokko ym. 2013.)

Saksalaisen tutkimuksen mukaan yhden euron töissä (Ein Euro Job) olevien tyytyväisyys elämään oli korkeampi kuin muilla työttömillä, mutta matalampi kuin työllisillä. Tyytyväisyyteen vaikutti erityisesti se, että henkilö koki työtehtävien olevan oman osaamisensa mukaisia ja että työssä oleminen lisäsi hänen työllistymismahdollisuuksiaan tulevaisuudessa. Tyytyväisyys elämään laski, jos henkilö koki työn olevan alentavaa. (Wulfgramm 2011.)

Yhteenvedon voidaan todeta, että tutkimusten mukaan aktivointitoimenpiteisiin osallistuminen voi muun muassa lisätä koettua hyvinvointia, vähentää masennuksen oireita, vahvistaa koherenssin tunnetta, kohentaa psyykkistä hyvinvointia ja lisätä elämään tyytyväisyyttä. Työllistymisen on useissa tutkimuksissa todettu vahvistavan hyvinvointivaikutuksia (Vastamäki 2009; Vuori & Silvonen 2005; Ala-Kauhaluoma ym. 2004). Hyvinvointivaikutukset, aivan kuten työllisyysvaikutuksetkin, voivat vaihdella toimenpiteittäin.

Osallistavan sosiaaliturvan kehittämisen näkökulmasta on tärkeää huomioida aktivoinnin hyvinvointivaikutuksista käytettävissä oleva tutkimustieto eikä tukeutua pelkästään työllisyysvaikutuksia arvioiviin tutkimuksiin. Aktivointi, joka on tietyn kohderyhmän työllistymisen välittömän edistämisen kannalta tehokkainta, ei välttämättä ole paras vaihtoehto toisen kohderyhmän pidemmän aikavälin hyvinvoinnin lisäämiseksi.

Toimet, joiden tavoitteena on lähinnä työnhaun aktiivisuuden varmistaminen, tulisi kohdentaa erityisesti lyhyemmän aikaa työttömänä olleisiin, joiden työllistymismahdollisuudet ovat kohtuulliset. Nämä toimet tulisi ensisijaisesti toteuttaa osana työ- ja elinkeinohallinnon palveluja. Pitkään työttömänä olleiden työllistymismahdollisuudet ovat usein heikommät. He tarvitsevat usein palveluja, jotka parantavat heidän osaamistaan sekä työ- ja toimintakykyään.

5 AKTIVOIVA JA OSALLISTAVA TOIMINTA

Seuraavassa taulukossa osallistavan sosiaaliturvan mahdollista kenttää on jäsennetty siitä näkökulmasta, millaisia tavoitteita ja vaikutusmekanismeja toiminnalla on. Tämä kytkeytyy myös muihin osallistavan sosiaaliturvan toteuttamiseen liittyviin kysymyksiin, kuten kohderyhmään, vapaaehtoisuuteen/velvoittavuuteen, kannusteisiin ja järjestämisvastuuseen.

Osallisuuden näkökulmasta voidaan erotella kaksi vaikutusmekanismia ja tavoitetta. Jos tavoitteet liittyvät syrjäytymisen ehkäisyyn osallisuuden edistämisen kautta (1), ovat kohderyhmänä ne työttömät ja muutoin heikossa asemassa olevat, joiden ensisijaisena tavoitteena ei välttämättä ole työllistyminen esimerkiksi terveydellisten tai sosiaalisten syiden vuoksi. Jos tavoitteet eivät liity työllistymiseen, vaan aktiiviseen kansalaisuuteen (5), voidaan kohderyhmänä nähdä kaikki työelämän ulkopuolella olevat työkäiset. Tällöin kyse on omaehtoisesta toiminnasta, jota valtio ja kunnat voivat omilla toimillaan tukea mm. järjestöjen ja yhdistysten kautta.

Jos tavoitteena on työnhaun ja työn vastaanoton motivointi ja sitä seuraava työllistyminen (4), tulee kohderyhmänä olla niiden työttömien, joiden työllistymismahdollisuudet ovat kohtuulliset. Tällaisten toimien kohdistaminen niihin työttömiin, joiden työllistyminen on epätodennäköistä lyhyellä aikavälillä, ei tuota toivottavaa tulosta. Jos taas tavoitellaan työllistymisvalmiuksien paranemista (2), tulee toiminnan olla sisällöltään erilaista ja se kannattaa kohdistaa niihin työttömiin, joilla on työ- ja toimintakykyyn tai elämänhallintaan liittyviä ongelmia. Näiden kahden ryhmän välille voidaan nähdä sijoittuvan ne työttömät, joilla työllistyminen edellyttää ammatillisen osaamisen kehittämistä (3).

Vaikutusmekanismi ja tavoite	Kohderyhmä	Velvoittavuus	Toiminnan sisältö	Intensiivisyys	Päivärahan korotukset ja erilliset korvaukset	Vastuu / järjestäjä
(1) Osallisuuden edistäminen ja syrjäytymisen ehkäisy > ei selkeää työllistymistavoitetta	Työelämän ulkopuolella olevat työkäiset, joiden ensisijainen tavoite ei välttämättä ole työllistyminen, esim. vakavien sosiaalisten tai terveydellisten syiden takia	Vapaaehtoista	Toiminnan kirjo laaja ja toteuttajien liikkumavapaus suuri Voi sisältää myös työtoiminnan tapaisia aineksia toimintakyvyn ylläpitämiseksi Tuetaan siirtymää työllistymisen suuntaan jos mahdollista	Vaihtelee asiakkaiden tarpeiden ja käytettävissä olevien resurssien mukaan Ei kovin intensiivistä Melko alhaiset järjestämiskustannukset	Ei suoraa rahallista korotusta tai korvausta, kannusteena esim. ruokailu, bussilippu tms.	Kunnat ja kolmas sektori
(2) Työ- ja toimintakyvyn ja elämänhallinnan parantaminen > työllistymisvalmiuksien parantaminen > työllistyminen pidemmällä aikavälillä	Työttömät, joiden työllistyminen epätodennäköistä lyhyellä aikavälillä, esim. TYP-asiakkaat	Velvoittavaa	Toiminnan kirjo melko laaja ja toteuttajien liikkumavapaus melko suuri Voi sisältää myös työtoiminnan tapaisia aineksia esim. työkyvyn arvioimiseksi	Vaihtelee asiakkaiden tarpeiden mukaan Riittävän intensiivistä työllistymisvalmiuksien paranemiseksi Yksilöllisesti tavoitteellista	Riittävä korotus, jotta lisää motivaatiota ja sitoutumista	TE-hallinto ja kunnat
(3) Osaamisen ja työllistymisen edistäminen > työllistyminen lyhyellä aikavälillä	Työttömät, joiden työllistyminen edellyttää ammatillisen osaamisen kehittämistä	Vapaaehtoista, TE-palveluna voi olla velvoittavaa	Ammatillista osaamista lisäävä koulutus/kuntoutus	Intensiivistä, tavoitteellista, määräaikaista	Voi olla korotuksia tai muita rahallisia kannusteita	TE-hallinto, osatyökykyisten kohdalla myös Kela ja työeläkelaitokset
(4) Työnhaun ja työn vastaanoton motivointi > työllistyminen mahdollisimman nopeasti	Työttömät, joiden työllistymismahdollisuudet kohtuulliset	Velvoittavaa	Työhön ja työnhakuun kytkeytyvää	Riittävän intensiivistä, jotta motivointivaikutus saavutetaan Alhaiset järjestämiskustannukset	Korotukset mahdollisia, mutta maltillisia, jotta motivointivaikutus ei vaarannu	TE-hallinto
(5) Osallistuminen, aktiivisena pysyminen > osallisuus, hyvinvointi	Kaikki työelämän ulkopuolella olevat työkäiset	Vapaaehtoista	Toiminnan kirjo erittäin laaja ja toteuttajien liikkumavapaus hyvin suuri Vapaaehtoistyö, harrastustoiminta, järjestöt, hankkeet jne. Omaehtoista toimintaa	Ei erikseen järjestettyä toimintaa, kannustetaan aktiiviseen osallistumiseen Toissijaista / toteutuu muun toiminnan ohella Alhaiset järjestämiskustannukset, kunta/valtio voi tukea järjestöjen toimintaa, antaa toimitiloja (esim. asukastilat) jne.	Ei korotusta tai muita rahallisia kannusteita	Kolmas sektori, yhteistyö kuntien kanssa, jotka ohjaavat osallistujia toimintaan

Tavoitteen 5 painopiste on erilaisessa vapaaehtois- ja harrastetoiminnassa, joka ylläpitää työelämän ulkopuolella olevien henkilöiden aktiivisuutta ja osallisuutta. Yhteiskunnan tehtävä on lähinnä ylläpitää rakenteita, jotka mahdollistavat tällaisen toiminnan. Rakenteet tarkoittavat esimerkiksi järjestöjen, kansalaisopistojen, asukastoiminnan ja muun vastaavan toiminnan edellytysten turvaamista. Työttömyysturvain mukaan työnhakijalla on oikeus työttömyysetuuteen myös silloin, kun hän osallistuu tavanomaiseen yleishyödylliseen vapaaehtoistyöhön tai tavanomaiseen talkootyöhön.

Työ- ja elinkeinohallinto vastaa tavoitteen 4 ja osin tavoitteen 3 toteutumiseen liittyvästä toiminnasta. Tavoitteen 2 mukainen toiminta on siirtynyt entistä enemmän kuntien vastuulle, erityisesti kuntouttavan työtoiminnan lainsäädännön myötä. Kuntouttavasta työtoiminnasta annettua lakia muutettiin 1.1.2015 siten, että se kohdentuu aiempaa paremmin niihin työttömiin, jotka eivät alentuneen työ- ja toimintakykynsä vuoksi voi osallistua julkisiin työvoimapalveluihin. Lainmuutos lisää TE-hallinnon vastuuta niistä työttömistä, jotka eivät tarvitse kuntouttavia palveluja.

Tavoitteen 2 mukainen toiminta liittyy vahvasti vuoden 2015 alussa voimaan tulleeseen lakiin työllistymistä edistävistä monialaisesta yhteispalvelusta. Siinä TE-toimisto, kunta ja Kela velvoitetaan yhdessä arvioimaan lain kriteerit täyttävien työttömien palvelutarpeet ja tekemään monialainen työllistymissuunnitelma. Tavoitteena on, että ne työttömät, joiden työ- ja toimintakyky on alentunut, ohjautuisivat aiempaa tehokkaammin tarvitsemiinsa sosiaali- ja terveystalveluihin tai Kelan kuntoutuspalveluihin. Lisäksi tavoitteena on se, että nämä palvelut kytkeytyisivät tehokkaasti ja asiakkaan kannalta joustavasti TE-hallinnon palveluihin.

Tavoitteen 1 mukaisesta toiminnasta on keskusteltu pitkään. Kysymys on työttömistä, jotka eivät ole oikeutettuja eläkkeeseen, mutta joiden työllistymismahdollisuudet ovat erittäin heikot joko korkean iän ja/tai työ- ja toimintakyvyn ongelmien takia. Näille henkilöille on yleensä tarjottu erilaisia aktivointipalveluja pitkään ilman, että eteenpäin siirtymistä kohti työelämää on tapahtunut. Usein henkilö ohjataan yhä uudestaan kuntouttavaan työtoimintaan, jonka tavoitteena on tällöin hänen elämänhallintansa ja toimintakykynsä ylläpitäminen, ei niinkään työllistymisedellytysten edistäminen, kuten laki kuntouttavasta työtoiminnasta edellyttää.

TEOS-työryhmä lähti esityksissään siitä, että sosiaalista kuntoutusta tarvitsevat työttömyysetuutta saavat henkilöt olisivat lähtökohtaisesti työelämävalmiuksia edistävän toiminnan piirissä, koska heitä ei ole todettu pysyvästi työkyvyttömiksi. Näin vältetään myös mahdollisuus osaoptimointiin, jossa vaikeimmin työllistyvät henkilöt ”siivottaisiin” pois työllistymistä edistävästä palvelusta osallisuutta edistävään toimintaan. Mikäli osallisuutta edistävää sosiaalista kuntoutusta haluttaisiin järjestää työttömyysetuutta saaville henkilöille, olisi jollakin tavalla suljettava pois em. osaoptimoinnin mahdollisuus työ- ja elinkeinohallinnossa ja kunnissa. Lisäksi olisi varmistettava se, että osallisuutta edistävään sosiaaliseen kuntoutukseen osallistuva säilyttäisi oikeutensa työttömyysetuuteen.

TEOS-työryhmän raportin lausuntokierros on juuri päättynyt (17.2.2015). Suurimmassa osassa lausuntoja pidettiin hyvänä TEOS-työryhmän esittämää jakoa työelämävalmiuksia edistävään toimintaan ja osallisuutta edistävään toimintaan. Osassa lausuntoja pidettiin heikkoutena sitä, että jatkossakaan työttömyysetuudella oleville henkilöille ei järjestettäisi osallisuutta edistävää toimintaa, vaikka he sitä tarvitsisivatkin. Toisaalta myös todetaan, että kuntien kannusteet järjestää osallisuutta edistävää toimintaa työmarkkinatukea saaville henkilöille olisi heikko, jos se ei poista kunnalta työmarkkinatuen maksuvelvoitetta.

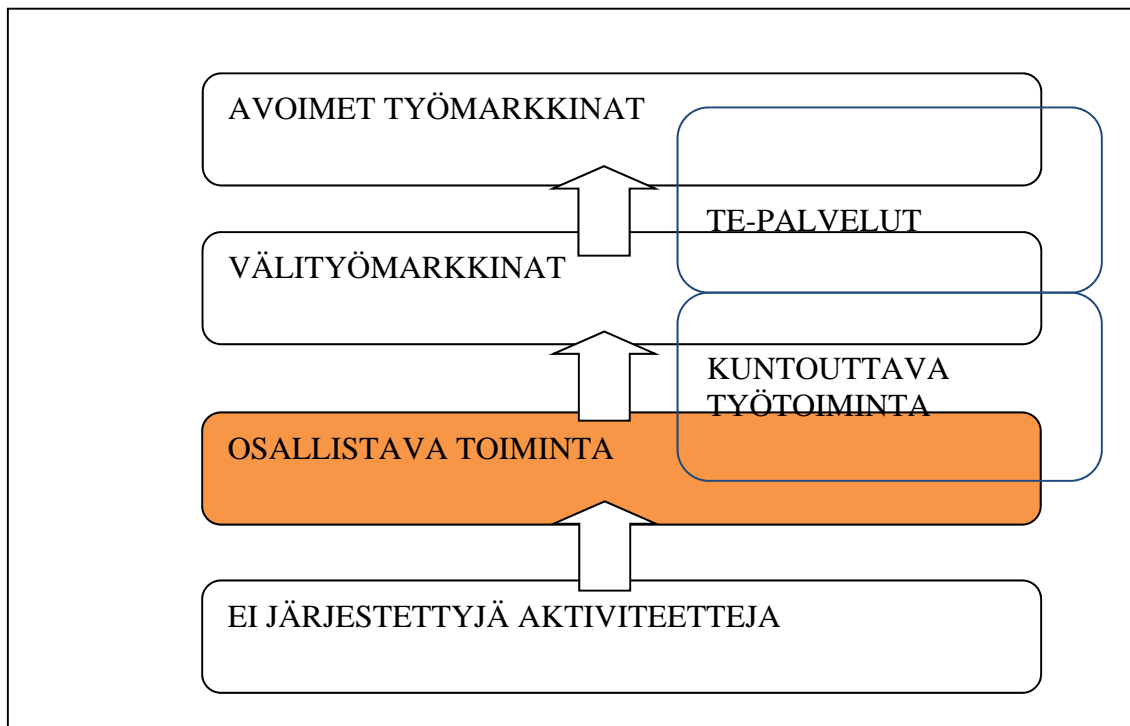
TEOS-työryhmän esitykset edellyttävät TE-hallinnolta nykyistä suurempaa vastuuta vaikeasti työllistyvien henkilöiden palveluiden järjestämisessä. Tämän vastuunoton toteutumista epäiltiin useassa lausunnossa. Ko. lausunnoissa katsottiin, että TE-hallinnolla ei ole riittäviä resursseja eikä tarvittavaa osaamista vaikeimmin työllistyvien henkilöiden tukemiseen. Vuoden 2015 alusta TE-hallinto on korvamerkinnyt merkittävän osan määrärahoistaan pitkään työttömänä olleiden henkilöiden palvelujen järjestämiseen. Työllistymistä edistävä monialainen yhteispalvelu myös osaltaan lisää siinä mukana olevien tahojen osaamista vaikeimmin työllistyvien työllistymismahdollisuuksien edistämisessä.

Osallistavan sosiaaliturvan kenttää voidaan hahmottaa myös seuraavan kuvion kautta, jossa osallistavaa toimintaa tarkastellaan suhteessa työmarkkinoihin. Avoimilla työmarkkinoilla

tarkoitetaan työmarkkinoita, joilla palkkauskustannuksiin ei käytetä yhteiskunnan taloudellista tukea. Välityömarkkinoilla tarjotaan taas työskentelymahdollisuuksia henkilöille, joilla on erisyyttä vaikeuksia sijoittua työhön avoimille työmarkkinoille. Osaamista, työllistymisvalmiuksia ja avoimille työmarkkinoille työllistymistä pyritään edistämään esimerkiksi palkkatuetun työn, työkokeilun tai kuntouttavan työtoiminnan avulla.

Osallistavan sosiaaliturvan tavoitteena on tehdä osallistumisen ensimmäinen kynnys mahdollisimman matalaksi. Kohderyhmänä ovat työelämän ulkopuolella olevat, joiden ensisijainen tavoite ei välttämättä ole työllistyminen esimerkiksi vakavien sosiaalisten ja/tai terveydellisten syiden takia. Toiminnassa tuetaan kuitenkin osallistujan siirtymää seuraavalle portaalle kohti työelämää ja työmarkkinoita aina, kun se on mahdollista.

Osallistava toiminta



Kunta vastaa osallistavan toiminnan järjestämisestä tiiviissä yhteistyössä järjestöjen, yhdistysten ja muiden kolmannen sektorin toimijoiden kanssa. Keskeistä on ottaa mukaan toiminnan organisointiin ja toteuttamiseen muitakin kunnan hallinnonaloja kuin sosiaali- ja terveys; esimerkiksi opetus-, kulttuuri- ja liikuntatoimella on jo sellaisia käytäntöjä ja rakenteita, joita voidaan hyödyntää ja edelleen kehittää kuntalaisten osallisuuden edistämiseksi ja syrjäytymisen ehkäisemiseksi.

Toiminnan kirjo on laaja ja toteuttajien liikkumavapaus on suuri. Toiminta voi olla esimerkiksi ohjattua ryhmätoimintaa, avointa ryhmätoimintaa, kursseja, kohtaamis- ja oleskelupaikkoja jne. Toiminta edellyttää kunnilta jonkinasteista henkilöstöresursointia tai sen hankkimista kolmannen sektorin toimijoilta, koska osallistujat tarvitsevat tukea, ohjausta ja neuvontaa. Toiminnan ei tarvitse olla kovin intensiivistä, vaan se voi toteutua esimerkiksi 1–2 kertaa viikossa. Näin ollen toiminnan kustannukset eivät nouse kovin suuriksi.

Toimintaan osallistuminen on vapaaehtoista, eikä siitä kieltäytymisestä tai sen lopettamisesta ole seurauksia henkilön sosiaaliturvaan. Toimintaan osallistumista voidaan kannustaa ja kynnystä madaltaa esimerkiksi ruokailun, bussilipun tai kuljetusten avulla.

6 TYÖRYHMÄN JOHTOPÄÄTÖKSET

Työryhmän asettamispäätöksessä osallistavan sosiaaliturvan tavoitteeksi asetettiin työkykyisten työttömien syrjäytymisen ehkäisy, osallistumiseen kannustaminen ja samalla sosiaaliturvan yleisen hyväksynnän vahvistaminen yhteiskunnassa. Viime vuosien talouslaman aikana rakenne- ja pitkäaikaistyöttömyydestä on tullut vakava ongelma, joka edellyttää toimia erityisesti työttömien osallisuuden edistämiseksi ja syrjäytymisen ehkäisemiseksi. Siksi työryhmä haluaa korostaa näitä toimenpiteitä esityksissään. Hallituskauden aikana on jo toteutettu tai parhaillaan vireillä useita uudistuksia, jotka tukevat myös osallistavalle sosiaaliturvalle asetettujen tavoitteiden toteutumista. Osallistavan sosiaaliturvan esitykset ovat osa tätä kokonaisuutta.

Työryhmä katsoo, että osallistavan sosiaaliturvan mahdollisissa toimintamalleissa tavoitteena tulee olla osallisuuden edistäminen ja syrjäytymisen ehkäisy. Tavoitteen toteutumiseksi tulisi toteuttaa seuraavat toimenpiteet:

1. Sosiaaliturvajärjestelmän perustehtävien toteutuminen on varmistettava

Sosiaaliturvaan on tällä hallituskaudella tehty muutoksia, joiden tavoitteena on kannustaa ottamaan vastaan osa-aikaista ja lyhytaikaista työtä. Sosiaaliturvan saannin peruslähtökohta on ihmisten riittävän toimeentulon turvaaminen elämän riskitilanteissa, joihin työttömyys kuuluu. Tärkeää on pitää perusturva sillä tasolla, että se mahdollistaa ihmisten pysymisen aktiivisina ja toimintakykyisinä myös työelämän ulkopuolella. Samalla sosiaaliturvan joustavuutta elämän eri tilanteissa on syytä jatkossakin kehittää ja purkaa kannustinloukkuja. Lisäksi työttömien palveluilla on vastattava terveydellisiin, sosiaalisiin ja osaamiseen liittyviin syihin työllistymisen esteinä.

Työryhmä katsoo, että riittävä sosiaaliturva yhdistettynä aktiivisesti tarjottuihin työllistymistä edistäviin palveluihin sekä toimiviin sosiaali- ja terveystalouteihin on paras tapa edistää osallisuutta ja torjua syrjäytymistä.

2. Julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden resurssit on turvattava

Työ- ja elinkeinohallinnolla on päävastuu aktiivisesta työllisyyspolitiikasta ja siihen sisältyvistä palveluista. Tätä kautta työ- ja elinkeinohallinnolla on merkittävä rooli työttömien syrjäytymisen ehkäisyssä. Riittävän aikaisessa vaiheessa, kun työllistymismahdollisuudet ovat vielä kohtuulliset, aloitettu aktivointi myös lisää työn vastaanottamisen kannustavuutta. Toisaalta aktivointi on työ- ja elinkeinohallinnon vastuulla myös silloin, kun työttömyys on jatkunut pitkään, mutta sosiaaliset tai terveydelliset syyt eivät merkittävästi estä työllistymistä.

Työryhmä toteaa, että työ- ja elinkeinohallinnolle tulee turvata riittävät resurssit tarjota työtä ja julkisia työvoimapalveluja riittävän aikaisessa työttömyyden vaiheessa ja aktivoida pitkään työttömänä olleita henkilöitä. Lisäksi tulee turvata työ- ja elinkeinohallinnon mahdollisuudet toimia monialaisessa yhteistyössä kuntien ja Kelan kanssa.

3. Työllistymistä edistävän monialaisen yhteispalvelun toimeenpanon seuranta on käynnistettävä vuoden 2015 aikana

Vuoden 2015 alussa voimaan tullut laki työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta (TE-toimisto, kunta, Kela) vakiinnuttaa työvoiman palvelukeskusten toiminnan Suomessa. Toteutuessaan tarkoitetulla tavalla yhteispalvelu edistää työttömien osallisuutta ja ehkäisee syrjäytymistä mm. aikaistamalla työttömien työ- ja toimintakykyyn liittyvien ongelmien tunnistamista. Yhteispalvelu myös vahvistaa siinä mukana olevien tahojen osaamista monialaista tukea tarvitsevien työttömien työllistymismahdollisuuksien edistämiseksi. Yhteispalvelu mahdollistaa myös asiakkaan ohjaamisen tarpeen mukaan osallisuutta lisäävään toimintaan.

Työryhmä katsoo, että monialaisen yhteispalvelun toimeenpanoa on seurattava tarkasti sen varmistamiseksi, että toiminnalla saadaan aikaan niitä vaikutuksia, joita sille on laissa asetettu tavoitteeksi.

4. Aktivoinnin hyvinvointivaikutuksia on arvioitava

Aktivointiohjelmien vaikuttavuutta on yleensä arvioitu työmarkkinavaikutusten ja erityisesti työllistymisen kautta. Tulokset ovat olleet melko vaatimattomia. Sen sijaan vähäisemmälle huomiolle ovat jääneet toimenpiteisiin osallistumisen mahdolliset hyvinvointivaikutukset. Osallistavan sosiaaliturvan alustavissa hahmotelmissa osallistujien hyvinvoinnin kohentaminen on ollut keskeinen tavoite.

Työryhmä esittää, että seuraavalla hallituskaudella toteutetaan valtakunnallinen aktivoinnin tutkimus- ja arviointihanke, jossa kiinnitetään erityisesti huomiota hyvinvointivaikutuksiin.

5. TEOS-työryhmän esitykset luovat perustaa uusille toimenpiteille

TEOS-työryhmän työ kosketti monilta osin osallistava sosiaaliturva -työryhmän työtä. TEOS-työryhmän esitykset muodostavat kokonaisuuden, jossa otetaan huomioon sekä heikossa työmarkkina-asemassa olevien henkilöiden työelämävalmiuksien edistäminen että osallisuuden edistäminen silloin, kun työllistyminen ei pitkälläkään aikavälillä ole mahdollista. TEOS-työryhmä otti kantaa myös asiakkaille maksettaviin korvauksiin palveluun osallistumisen ajalta.

Työryhmä esittää, että TEOS-työryhmän esitykset pannaan toimeen mahdollisimman pikaisesti jatkovalmistelussa tarkentuvien osin.

Työryhmä katsoo, että tässä yhteydessä on otettava huomioon seuraavat asiat:

- Tulee varmistaa, että asiakkaat ohjautuvat työelämävalmiuksia edistävään / osallisuutta edistävään sosiaaliseen kuntoutukseen todetun kuntoutustarpeen perusteella, ei esimerkiksi pelkästään aktivointitoimenpiteenä tai resurssisyistä.
- On seurattava ja arvioitava, miten työmarkkinatuen rahoitusvastuun muutos vaikuttaa kuntouttavan työtoiminnan ja sosiaalisen kuntoutuksen järjestämiseen kunnissa.

- Ilman ansiotarkoitusta suoritettavien työtehtävien mahdollistaminen yrityksissä osana työelämävalmiuksia edistävää sosiaalista kuntoutusta edellyttää jatkovalmistelua.
- Sosiaalisen kuntoutuksen palvelujen sisältöjä on kehitettävä mm. osallistavan sosiaaliturvan piloteista saatujen kokemusten perusteella.

6. Omaehtoista osallistumista lisäävää toimintaa on perusteltua tukea eri tavoin

Osallistavan sosiaaliturvan pilotit osoittavat, että työttömille tarkoitettulle matalan kynnyksen toiminnalle on tarvetta. Matalan kynnyksen toimintaa voivat olla esimerkiksi avoimet oleskelutilat, asukastilat tai järjestöjen kohtaamispaikat. Lisäksi tarvetta on ohjatulle ryhmätoiminnalle, jossa luottamuksen rakentuminen, vuorovaikutus ja vertaistuki ovat mahdollisia. Matalan kynnyksen toiminta voi samalla toimia työttömien palveluihin ohjaamisen väylänä. Matalan kynnyksen toiminta on edullinen tapa ehkäistä syrjäytymistä. Siihen kannattaa panostaa erityisesti korkean työttömyyden aikana.

Työttömille tarkoitettua matalan kynnyksen toimintaa kehitetään mm. Euroopan sosiaalirahaston meneillään olevalla ohjelmakaudella (2014–2020). Yksi Raha-automaattiyhdistyksen tavoitealueista 2016–2020 on Yhteisöllisyys ja osallistumismahdollisuudet. Sen kautta voidaan tukea matalan kynnyksen osallistumispaikkoja ja -mahdollisuuksia.

Osallistava sosiaaliturva on ollut toistaiseksi siinä mielessä epäselvä käsite, että se saattaa rajata osallisuutta edistävän toiminnan organisoimnin vain sosiaalihuollon tehtäväksi. Pilotit osoittivat tässäkin mielessä kuntouttavan työtoiminnan rajoitukset. Piloteissa toteutettiin paljon sellaista, jota kansalais- ja työväenopistot ja kuntien kulttuuri- ja liikuntalautakunnat jo toteuttavat. Näin kustannuksia voidaan pitää kurissa ja ohjata ne pääosin oikeaan suuntaan. Rauman mallin mukaisesti kaikki kunnan hallintokunnat voitaisiin velvoittaa järjestämään, ei vain kuntouttavan työtoiminnan suorituspaikkoja, vaan myös muita pitkäaikaistyöttömien osallisuutta vahvistavia käytäntöjä ja rakenteita. Tampereen kaupungin aktiivipassi tai Rovaniemellä jaetut kulttuuri- ja liikuntapassit ovat eräitä esimerkkejä hyviksi koetuista toimintakäytännöistä.

Työryhmä katsoo, että kuntien ja järjestöjen tulisi hyödyntää eri rahoitustapoja mahdollisimman laajasti työttömille tarkoitettujen matalan kynnyksen palvelujen kehittämisessä ja toteuttamisessa.

7. Ehkäisevä toimeentulotuki on osallistavaa sosiaaliturvaa

Kunnat myöntävät jatkossakin ehkäisevää toimeentulotukea, jonka perusteista ne päättävät itse. Tuen tarkoituksena on edistää henkilön ja perheen omatoimista suoriutumista ja ehkäistä syrjäytymistä. Ehkäisevää toimeentulotukea voidaan myöntää muun muassa tuen saajan aktiivointia tukeviin toimenpiteisiin ja muihin tuen saajan omatoimista suoriutumista edistäviin tarkoituksiin. Sen käytön laajentamista olisi mahdollista seurata osana kohdassa 4. tarkoitettua hyvinvointivaikutusten arviointi- ja seurantatutkimusta.

Työryhmä toteaa, että ehkäisevää toimeentulotukea tulisi käyttää osana osallistavaa sosiaaliturvaa.

8. Osallistujien näkökannat on huomioitava

Osallistavan sosiaaliturvan pilottien toteutuksessa edellytettiin osallistujien omien ideoiden ja mielipiteiden kuulemistakin. Muun muassa Rovaniemen pilotin kehittäjäasiakasryhmä ja sen toimintakokeilut sekä Äänekosken Äijä-ryhmä olivat esimerkkejä osallisuuden toteutumisesta piloteissa. Lisäksi työryhmän työ ja myös osallistavan sosiaaliturvan pilotit ovat olleet ajoittain kiivaan julkisen keskustelun kohteena. Sosiaalinen media on siten myös osallistavan sosiaaliturvan foorumi.

Työryhmä katsoo, että työttömille henkilöille on tarjottava mahdollisuuksia pohtia valintojaan ja tehdä ratkaisuja oman hyvinvointinsa ja osallisuutensa edistämiseksi.

LÄHTEET

- Ahlgren-Leinvuo, Hanna (2014) Kuuden suurimman kaupungin työllistämispalvelut vuonna 2013. Kuusikko-työryhmän julkaisusarja. Helsinki.
http://www.kuusikkokunnat.fi/SIRA_Files/downloads/Tyollistamispalvelut2013_11092014.pdf
- Aho, Simo & Koponen, Hannu (2005) Työvoimapolitiisiin toimenpiteisiin osallistuneiden seuranta. Tutkimus rekisteriaineistosta 1997–2003. Työpoliittinen tutkimus 281. Työministeriö.
- Ala-Kauhaluoma, Mika & Keskitalo, Elsa & Lindqvist, Tuija & Parpo, Antti (2004) Työttömien aktivointi. Kuntouttava työtoiminta -lain sisältö ja vaikuttavuus. Stakes tutkimuksia 141.
- Andersen, Signe Hald (2008) The Short- and Long-term Effects of Government Training on Subjective Well-being. *European Sociological Review*, vol. 24, no. 4, 451–462.
- Arnkil, Robert & Karjalainen, Vappu & Aho, Simo & Lahti, Tuukka & Lyytinen, Sanna-Mari & Spangar, Timo (2004) Yhteispalvelusta palvelukeskuskonseptin kehittämiseen. Työhallinnon julkaisu 339/2004. Työministeriö.
- Arnkil, Robert & Karjalainen, Vappu & Saikku, Peppi & Spangar, Timo & Pitkänen, Sari (2008) Kohti työelämälähtöisiä integroivia palveluja. Työvoimatoimistojen ja työvoiman palvelukeskusten arviointitutkimus. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisusarja, Työ ja yrittäjyys 18/2008. Työ- ja elinkeinoministeriö.
- Asplund, Rita (2009) Työmarkkinoiden toiminnan ja toimivuuden vaikutus työllisyyteen ja työttömyyteen. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Työ ja yrittäjyys 40/2009.
- Asplund, Rita (2009) Työvoimapolitiikan vaikuttavuus Suomen näkökulmasta katsottuna. Työvoimapolitiittinen Aikakauskirja 3/2009, 6–20.
- Besley, T. & Coate, S. (1992) Workfare versus Welfare: Incentive Requirements in Poverty-Alleviation Programs. *The American Economic Review*, 82, 249–261.
- Breidahl, Karen Nielsen & Clement, Sanne Lund (2010) Does Active Labour Market Policy have an Impact on Social Marginalization? *Social Policy and Administration*, vol. 44, no. 7, 845–864.
- Calmfors, L. (1994) Active labour market policy and unemployment – A framework for the analysis of crucial design features. OECD Labour Market and Social Policy Occasional Papers No 15. Paris.
- Card, D. & Kluve, J. & Weber, Andrea (2010) Active Labour Market Policy Evaluations: A Meta-Analysis. *Economic Journal*. November 2010, Vol. 120, Issue 548.
- Coutts, Adam P. & Stuckler, David & Cann, David J. (2014) The Health and Wellbeing Effects of Active Labor Market Programs. Teoksessa: Huppert, Felicia A. & Cooper, Cary L. (eds.) *Wellbeing: A Complete Reference Guide, Volume VI, Interventions and Policies to Enhance Wellbeing*. Wiley Blackwell.
- Heponiemi, Tarja & Wahlström, Mikael & Elovainio, Marko & Sinervo, Timo & Aalto, Anna-Mari & Keskimäki, Ilmo (2008) Katsaus työttömyyden ja terveyden välisiin yhteyksiin. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 14/2008.
- Hornemann Møller, Iver & Lind, Jens & Hansen, Henning (2008) Aktivering – Disciplinering til arbejdet. CASA og LEO.

- Hämäläinen, Kari (2013) Aktivointipolitiikan talouspoliittiset tavoitteet, tulokset ja merkitys yhteiskunnassa. Teoksessa: Karjalainen-Keskitalo (toim.) Kaikki Työuralle, Suomen yliopistopaino, Tampere.
- Hämäläinen, Kari & Tuomala, Juha (2006) Työvoimapolitiittisten toimenpiteiden vaikutusten arviointi. Työpoliittinen tutkimus 315. Työministeriö.
- Hämäläinen, K. & Tuomala, J. & Hämäläinen, U. (2014) The labour market impacts of a youth guarantee: lessons for Europe? Government Institute for Economic Research, VATT Working Papers 60/2014.
http://www.vatt.fi/julkaisut/uusimmatJulkaisut/julkaisu/Publication_6093_id/992
- Hämäläinen, Kari & Tuomala, Juha & Ylikännö, Minna (2009) Työmarkkinatuen aktivoinnin vaikutukset. Työ ja yrittäjyys 7/2009. Työ- ja elinkeinoministeriö.
- Juvonen-Posti, P. & Kallanranta, T. & Eksymä, S. & Piirainen, K. & Keinänen-Kiukaanniemi, S. (2002) Into work, through tailored paths: a two-year follow-up of the return-to-work rehabilitation and re-employment project. *International Journal of Rehabilitation Research*, 25 (4), 313–330.
- Karjalainen, Jarno & Karjalainen, Vappu (2010) Kuntouttava työtoiminta – aktiivista sosiaalipolitiikkaa vai työllisyyspolitiikkaa? Empiirinen tutkimus pääkaupunkiseudulta. THL raportti 38/2010.
- Karjalainen, Jouko & Saikku, Peppi (2015) Selvitys osallistavan sosiaaliturvan pilotointien kokemuksista.
http://www.stm.fi/c/document_library/get_file?folderId=9904902&name=DLFE-33809.pdf
- Karjalainen, Vappu & Saikku, Peppi (2008) Työvoiman palvelukeskukset: erityispalvelua vaikeasti työllistyville. Teoksessa: Arnkil, Robert & Karjalainen, Vappu & Saikku, Peppi & Spangar, Timo & Pitkänen, Sari (2008) Kohti työelämälähtöisiä integroivia palveluja. Työvoimatoimistojen ja työvoiman palvelukeskusten arviointitutkimus. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisusarja, Työ ja yrittäjyys 18/2008. Työ- ja elinkeinoministeriö, 177–326.
- Karjalainen, Vappu & Saikku, Peppi (2011) Governance of Integrated Activation Policy in Finland. Teoksessa: Van Berkel, Rik & de Graaf, Willibrod & Sirovatka, Tomas (eds.) *The Governance of Active Welfare States in Europe*. RECOWE. Palgrave Macmillan, 216–236.
- Karjalainen, Vappu & Saikku, Peppi & Pasuri, Auvo & Seppälä, Anja (2008) Mitä on aktiivinen sosiaalipolitiikka kunnassa? Näköalapaikkana työvoiman palvelukeskukset. Stakes raportteja 20/2008.
- Kauppinen, Timo M. & Saikku, Peppi & Kokko, Riitta-Liisa (2010) Työttömyys ja huono-osaisuuden kasautuminen. Teoksessa: Vaarama, Marja & Moisio, Pasi & Karvonen, Sakari (toim.) *Suomalaisten hyvinvointi 2010*. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 234–251.
- Klem, Simo (2013) Työllistymistä tukeva toiminta, työtoiminta ja työhönvalmennus sosiaalihuollossa. Kuntakartoitus 2013. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2013:23.
- Kluge, Jochen (2010) The effectiveness of European active labor market programs. *Labour Economics*, December 2010, Vol. 17, Issue 6.
- Kokko, Riitta-Liisa & Kotiranta, Pirjo-Liisa (toim.) (2010) Työllisyys, terveys ja hyvinvointi. Paltamon työllistämismallin arviointitutkimus 2009–2013. I osaraportti 2.6.2010. THL avauksia 17/2010.
- Kokko, Riitta-Liisa & Nenonen, Tellervo & Martelin, Tuija & Koskinen, Seppo (toim.) (2013) Työllisyys, terveys ja hyvinvointi – Paltamon työllistämismallin vaikutusten arviointitutkimus 2009–2013. Hankkeen loppuraportti. THL raportti 18/2013. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.

- Korpi, Tomas (1997) Is utility related to employment status? Employment, unemployment, labor market policies and subjective well-being among Swedish youth. *Labour Economics*, 4, 125–147.
- Kuivalainen, Susan (toim.) (2013) Toimeentulotuki 2010-luvulla – Tutkimus toimeentulotuen asiakkuudesta ja myöntämiskäytännöistä. THL Raportteja 9/2013.
- Kuntouttavan työtoiminnan käsikirja. <http://www.thl.fi/fi/web/kuntouttavan-tyotoiminnan-kasikirja>
- Mannila, Simo & Laisola-Nuotio, Annika (2002) Pitkäaikaistyöttömien kuntoutuksen vaikuttavuus. Teoksessa: Aalto, Anna-Mari & Hurri, Heikki & Järvikoski, Aila & Järvisalo, Jorma & Karjalainen, Vappu & Paatero, Heidi & Pohjalainen, Timo & Rissanen, Pekka (toim.) Kannattaako kuntoutus? Asiantuntijakatsaus eräiden kuntoutusmuotojen vaikuttavuudesta. *Stakes raportteja 267/2002*, 57–72.
- Minas, Renate (2012) One-stop-shops I Europa. Samordning av sociala och arbetsmarknadspolitiska åtgärder utifrån ett organisations- och arbetsmarknadspolitiskt perspektiv. *Parlamentariska socialförsäkringsutredningen (S 2010:04)*. Statens offentliga utredningar.
- Paltamo (2014) Paltamon Työtä Kaikille -hanke. Valtakunnallinen kokeilu 2009–2013. Loppuraportti. http://paltamontyovoimayhdistys.fi/?page_id=825
- OECD (2005) “Labour Market Programmes and Activation Strategies: Evaluating the Impacts”, Chapter 4, *OECD Employment Outlook 2005*, OECD Publishing, Paris.
- Rasmussen, M. (2004) Welfare effects of deterrence-motivated activation policy. *Welfare systems and policies*, Working Paper 6:2004, The Danish National Institute of Social Research.
- Saastamoinen Sanna (2014) Joensuun kaupungin kuntouttavan työtoiminnan järjestäminen. 22.1.2014 Kuntoutustieteen opinnot. <http://www.joensuu.fi/documents/11127/1568149/Kuntouttavan+ty%C3%B6toiminnan+j%C3%A4rjest%C3%A4minen/ab4e01d5-bc3d-4a2e-8423-d078b6bdf5a1>
- Sage, Daniel (2013) Activation, health and well-being: neglected dimensions? *International Journal of Sociology and Social Policy*, vol. 33, no. 1/2, 4–20.
- Saikku, Peppi (2015) Ajankohtaista aktiivipolitiikkaa – Katsaus työttömien aktiivitoimenpiteisiin ja sosiaaliturvaan Suomessa, Ruotsissa, Tanskassa, Norjassa, Saksassa, Iso-Britanniassa ja Alankomaissa. Työpaperi: 2015_002. THL. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-302-423-6>
- Saikku Peppi & Karjalainen Vappu (2012) Network governance in activation policy – health care as an emergent partner. *International Journal of Sociology and Social Policy*, vol. 32, iss. 5, 299–311.
- Saikku Peppi & Sinervo Leini (2010) Työttömien terveyspalvelun juurrutus. Valtakunnallisen PTT-hankkeen kokemuksia, arviointitutkimuksen tuloksia ja kansallisia suosituksia. Raportti 42/2010. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.
- Sinervo Leini & Hietapakka Laura (2013) Työttömien terveyspalvelut. Valtakunnallisen terveyskeskuskyselyn 2013 tulokset. Työpaperi 41/2013. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.
- STM (2010) Valtakunnallinen työpankkikokeilu. Raportti työpankkien toiminnasta ja ehdotukset toimintamallin kehittämiseksi. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2010:3.
- STM (2011) Valtakunnallinen työpankkikokeilu 2010. Tulokset, työpankkien toiminta ja kehittämisehdotukset. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2011:9.
- STM (2012) Valtakunnallinen työpankkikokeilu. Raportti toiminnasta ja ehdotukset toimintamallin kehittämiseksi sekä laajentamiseksi. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2012:16.
- STM (2013) Toimeentulotuki. Opas toimeentulotukilain soveltajille. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2013:4.

- STM (2013) Osatyökykyisten työllistymisen edistämisen toimintaohjelmaa valmistelevan työryhmän välimietintö. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2013:6.
- STM (2013) Toimintakonsepti osatyökykyisten työllistymiseksi. Osatyökykyiset työssä. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2013:29.
- STM (2013) Osatyökykyiset työssä -ohjelma. Osatyökykyisten työllistymistä edistävien säädösmuutostarpeiden ja palvelujen arviointi. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2013:37.
- STM (2014) Osallistava sosiaaliturva. Työryhmän väliraportti. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2014:11.
- STM (2014) Sosiaalihuollon työelämäosallisuutta tukevan lainsäädännön ja palvelujärjestelmän uudistamistarpeita arvioivan työryhmän loppuraportti. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2014:32.
- Strandh, Mattias (2001) State Intervention and Mental Well-being Among the Unemployed. *Journal of Social Policy*, 20, 1, 57–80.
- TEM (2011) Työttömien työkyvyn arviointi- ja terveyspalvelut. Työryhmän raportti. TEM raportteja 10/2011.
- TEM (2014) Kohti uutta paikallislähtöistä työllisyyttä edistävää kumppanuusmallia. Kuntakokeilun seurantatutkimuksen 1. väliraportti.
- TE-palvelujen asiakaslinjaukset (TEM/2551/00.03.05.02/2013).
- Työnvälitystilasto/laatuseloste (14.2.2013).
- Valtakari, Mikko & Syrjä, Hannele & Kiuru, Pertti (2008) Julkisen työvoimapalvelun palvelurakenteen uudistamisen vaikuttavuus. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Työ ja yrittäjyys 19/2008.
- Valtiontalouden tarkastusvirasto (2011) Pitkäaikaistyöttömien työllistyminen ja syrjäytymisen ehkäisy. Valtiontalouden tarkastusviraston toiminnantarkastuskertomus 229/2011.
- Vartiainen, J. (2014) Hyvinvointivaltio ja markkinatalous. *Yhteiskuntapolitiikka* 3/2014.
- Vastamäki, Jaana (2009) Sense of Coherence and Unemployment. University of Erlangen-Nurnberg & University of Kuopio.
- Vuori, Jukka & Silvonen, Jussi (2005) The benefits of a preventive job search program on re-employment and mental health at 2-year follow-up. *Journal of Occupational and Organizational Psychology*, 78, 43–52.
- Wulfgramm, Melike (2011) Can activating labour market policy offset the detrimental life satisfaction effect of unemployment? *Socio-Economic Review*, 9 (3), 477–501.