

Toimeentulotuki työllistäjänä  
Lahden työllistämispalveluprojektin  
arviointia

Mikko Mäntysaari

1999



# Tiivistelmä

Mikko Mäntysaari: Toimeentulotuki työllistäjänä. Lahden työllistämispalveluprojektin arviointia. Stakes, FinSoc Työpapereita 3. Helsinki 1999. ISBN 951-33-0732-X. ISSN 1455-906X.

Aktivoinnin ideat ovat tulossa vahvasti suomalaiseen sosiaalipoliittikkaan. Aktivointiin ja työllistämiseen tähtäävät toimet ovat nousse-  
massa tärkeäksi osaksi myös kunnallisen sosiaalityön käytäntöjä. Täs-  
sä työpaperissa arvioidaan Lahden kaupungin sosiaali- ja terveystoi-  
men toteuttamaa työllistämispalvelukokeilua, jossa vuoden 1998 ai-  
kana työllistettiin 44 pitkäaikaistyötöntä toimeentulotukeen varatuilla  
määrärahoilla kukin noin kolmen kuukauden ajaksi.

Työllistetyt olivat pitkään olleet toimeentulotuen saajia ja he ovat  
myös pitkään olleet työmarkkinoiden ulkopuolella. Työpaikat, joihin  
heidät työllistettiin, olivat varsin vaativia, ja tehtävät, joihin heidät pal-  
kattiin normaaleja työtehtäviä.

Projektin evaluaatio toteutettiin tekemällä työllistetyistä alku- ja  
loppuhaastattelut. Evaluaation perusteella kokeilua voi pitää varsin  
onnistuneena. Työllistämispalvelukokeiluun osallistuneista yhdeksän  
työsuhdetta oli jatkettu varsinaisen kokeilun päätyttyä ja 25 kohdal-  
la työllistämisyksikkö vietiin muuten onnistuneesti loppuun. Seitsemän  
kokeiluun osallistuneen kohdalla työllistämisyksikkö epäonnistui, taval-  
lisesti niin, että työllistetty itse keskeytti projektin. Tulokset osoitta-  
vat, että työllistetyt yleensä arvostivat työllistymismahdollisuutta, ja  
myös kokeilussa epäonnistuneet pitivät kokeilua pääsääntöisesti hy-  
vänä. 80 % haastatelluista oli ollut myönteisesti yllättyneitä työtar-  
jouksesta ja 84 % katsoi, että sosiaalityöntekijä ei ollut painostanut  
osallistumaan kokeiluun.

Työllistämispalvelukokeilu jatkuu edelleen, joten tässä raportissa  
on kyse väliarvioinnista. Toukokuussa 1999 Lahti on työllistänyt 59  
työssäoloehdon saanutta pitkäaikaistyötöntä.



# Sammandrag

Mikko Mäntysaari: Toimeentulotuki työllistäjänä. Lahden työllistämispalveluprojektin arviointia (Sysselsättning med utkomststöd. Evaluering av ett projekt med sysselsättningservice i Lahtis). Stakes, FinSoc Työpapereita 3. Helsinki 1999. ISBN 951-33-0732-X. ISSN 1455-906X.

Idéer om aktivering är starkt på kommande i den finländska socialpolitiken. Åtgärder som syftar till aktivering och sysselsättning håller också på att bli en viktig del av vardagen inom det kommunala socialarbetet. I denna rapport utvärderas ett försök med sysselsättningservice, som har utförts av social- och hälsovårdsväsendet i Lahtis stad. I projektet sysselsattes 44 långtidsarbetslösa för ca tre månader var under år 1998, med hjälp av medel som hade anslagits för utkomststödet. De sysselsatta hade lyft utkomststöd länge och hade också stått utanför arbetsmarknaden länge. De sysselsattes på rätt krävande arbetsplatser och de fick normala arbetsuppgifter. Evalueringen av projektet bygger på intervjuer som gjordes med de sysselsatta i början och i slutet av arbetsperioden. Enligt resultatet av evalueringen kan försöket anses ha varit rätt lyckat. Av de sysselsatta hade 9 sysselsatts på nytt, medan 25 övriga slutförde sin sysselsättningsperiod lyckligt och väl. För 7 personer misslyckades sysselsättningsperioden, i de flesta fall så att den sysselsatta själv avbröt projektet. Resultatet visar att de sysselsatta i allmänhet uppskattade möjligheten till arbete. Också de som misslyckades ansåg i regel att projektet var bra. Av de intervjuade hade 80 % blivit positivt överraskade av erbjudandet om arbete och 84 % ansåg att socialarbetaren inte hade utövat påtryckning för att få dem att delta i projektet. Försöket med sysselsättningservice fortsätter, så denna evaluering är en mellanrapport. I maj 1999 hade Lahtis sysselsatt 59 långtidsarbetslösa som fått erbjudande om arbete.



# Abstract

Mikko Mäntysaari: Toimeentulotuki työllistäjänä. Lahden työllistämispalveluprojektin arviointia. (Social Assistance as employer. Evaluation of employment project in City of Lahti.) Stakes, FinSoc Working Papers 3. Helsinki 1999. ISBN 951-33-0732-X. ISSN 1455-906X.

Measures aiming at activation and employment are becoming major elements both of Finland's national social policy and of the practical social work done by the municipalities. This paper assesses an experiment carried out by the City of Lahti social welfare and health care department in which 44 long-term unemployed persons were employed for a period of about three months in 1998 out of funds reserved for social assistance (the living allowance). The persons concerned had spent long periods on social assistance outside the labour market. The places employing them were very demanding and the people taking part in the scheme were assigned normal jobs. The project evaluation took the form of interviews at the beginning and end of the period in employment and indicated that the experiment had been highly successful. Nine persons had been offered further employment and 25 had completed the employment period successfully. In seven cases the time in employment had not been successful and the persons themselves had usually opted out of the project. The results proved that the persons thus employed as a rule valued the chance of a job, and even those who quit felt that the experiment had on the whole been good. 80 % of those interviewed had been pleasantly surprised by the offer of a job and 84 % felt that the social worker had not pressurised them into taking part in the experiment. The experiment continues; the present paper is thus an interim report. In May 1999 Lahti provided jobs for 59 long-term unemployed persons who satisfied the employment criteria.





# Sisältö

<b>1 Pitkäaikaistyöttömyyden painolasti</b>	<b>1</b>
1.1 Työttömyysturva . . . . .	1
1.2 Aktivoiva toimeentulotuki? . . . . .	3
1.3 Työttömyys ja toimeentulotuki Lahdessa . . . . .	4
1.4 Projekt-idea syntyy . . . . .	7
1.5 Projektin tavoitteet . . . . .	8
1.6 Projektin arvioinnin toteuttaminen . . . . .	12
<b>2 Tulokset</b>	<b>15</b>
2.1 Haastateltavien näkemykset ennen työllistämistä . . . . .	15
2.2 Työllistämiseen suhtautuminen . . . . .	19
2.3 Toinen haastattelukerta . . . . .	25
2.4 Työllistämiskokeilun koetut vaikutukset . . . . .	25
<b>3 Työllistämisen onnistuminen</b>	<b>35</b>
<b>4 Yhteenvetoa</b>	<b>37</b>



# Taulukot

1.1 Työmarkkinatuen ja valtion peruspäivärahan suuruudet 1.1.1999 . . . . .	2
1.2 Toimeentulotuki eräissä kaupungeissa (1997) . . . . .	6
1.3 Aktivoinnista syntyvät säästöt . . . . .	8
1.4 Työllistämiprojektiin hakeneet ja valitut 25.1.1999 men- nessä (kohderyhmä 1) . . . . .	10
1.5 Lahden työllistämispalvelukokeilun työllistämiskohteet . .	10
2.1 Sukupuoli ja työllistettyjen ikä . . . . .	15
2.2 Perhesuhteet . . . . .	16
2.3 Peruskoulutus (N=44) . . . . .	16
2.4 Työsuhteiden pituudet (N=44) . . . . .	17
2.5 Työhaun keinot (N=44) . . . . .	17
2.6 Työllistymiskokeiluun kohdistuvat odotukset . . . . .	24
2.7 Miten palkka riitti elantoon (N=41) . . . . .	28
2.8 Miten suhtautumisesi työntekoon muuttui työllistämis- jaksolla (N=41) . . . . .	28
2.9 Työllistymiskokeilun vaikutuksiin kohdistuvat odotukset .	29
2.10Aktivointiin liittyvät asenneväittämät . . . . .	32
3.1 Oletko tyytyväinen työllistämisyksikköön (N=41) . . . . .	35
3.2 Työllistämispalveluprojektin sujuminen 22.1.1999 men- nessä . . . . .	36



# Kuvat

1.1	<i>Pitkääikaistyöttömyys 1991-1997</i>	5
1.2	<i>Toimeentulotukea saaneiden henkilöiden määrä 1000 asukasta kohden</i>	6
2.1	<i>“Tulen kokeiluun sosiaalityöntekijän painostamana”</i>	19
2.2	<i>“Olen kyllästynyt toimeettomuuteen”</i>	20
2.3	<i>“Olen kiinnostunut koulutuksesta”</i>	20
2.4	<i>“Olen menettänyt toivoni työllistymiseen omin keinoin”</i>	21
2.5	<i>“Otan vastaan työtä saadakseni karenssin pois”</i>	21
2.6	<i>“Työllistymiskokeilu on ensi sijassa taloudellinen kysymys”</i>	22
2.7	<i>“Velkojen ulosoton vuoksi työllistyminen on myös riski”</i>	22
2.8	<i>“Pelkään mennä työhön”</i>	23
2.9	<i>“Pelkään etten onnistu työssä”</i>	23
2.10	<i>“Kokeilu johtaa ammattitaidon kohoamiseen”</i>	30
2.11	<i>“Kokeilu johtaa parempiin ihmissuhteisiin läheisten kanssa”</i>	30
2.12	<i>“Kokeilu johtaa parempaan omanarvontuntoon”</i>	31



# Esipuhe

Lahdessa on ollut pitkään suurimpien kaupunkien korkein työttömyys, jossa korostuu erityisesti pitkäaikaistyöttömyys. Lahti on muiden kaupunkien tapaan ollut aktiivisesti luomassa edellytyksiä mm. EU-hankkeille, jotka liittyvät syrjäytymisen ehkäisyyn ja työllisyyden parantamiseen. Lukuisten projektien toiminta ja sen usein nopeisiin tuloksiin pyrkivä työote on osoittautunut sosiaalityön näkökulmasta pitkäaikaistyöttömiä asiakkaita syrjäyttäväksi. Kun saman aikaisesti 90-luvulla toimeentulotukimenot kasvoivat ja erityisesti Lahdessa tulottomien asiakkaiden asiakkuus selkeästi pitkäaikaistui, katsottiin aiheelliseksi selvittää toimintatapaa, jolla pitkäaikaista asiakkuutta ja tulottomuutta voitaisiin helpottaa.

Lahdessa käynnistettiin osana sosiaalityötä työllistämispalveluprojekti, johon varattiin ennalta ehkäisevän toimeentulotuen varoista määräraha. Tavoitteena oli keskittyä pitkäaikaistyöttömiin, joiden osalta ei ollut viime vuosina mitään työvoimapoliittisia toimenpiteitä ja joilta puuttui oikeus työttömyysturvaan, koska eivät olleet täyttäneet ns. 8 viikon työssäoloahtoa.

Työllistämiprojektia toteutettiin yhden sosiaalityöntekijän työpanoksella ja sitouttamalla asiakasohjauksessa sosiaalikeskusten sosiaalityöntekijöitä. Asiakkaille projektiin mukaan lähtö oli vapaaehtoista. Sosiaalityöntekijät tiedoittivat projektista kohdennetusti asiakkaille ja tämä aktivointi tuotti projektiin asiakkaita siinä määrin, että jouduttiin osittaiseen asiakkaiden karsintaan.

Projekti on osoittanut yhden välineen sosiaalityöhön ja työllistämispalvelua osana sosiaalityötä voidaan pitää perusteltuna. Toiminnan laajentamista tulee tarkastella kriittisesti ja ensisijaisista on sosiaalityön verkottuminen moniammatilliseen yhteistyöhön, jossa työllisyyden kysymykset ovat ensisijaisesti työvoimapoliittisia kysymyksiä ja sosiaalityön osuus perustuu yksilötyöhön ja työn kohdentamiseen.

Toimeentulotukimenoihin liittyen toiminta kohdennettuna on kuntatalouden kannalta taloudellisesti tarkastellen edullista. Sosiaalitoimessa toteutettu projekti on ollut noin 1 milj.mk kustannuksin taloudellisesti edullinen ja toiminnallisesti vähäistä organisointia vaativa, selkeästi osa yleissosiaalityö. Toiminnallisesti on voitu työllistämispalvelun kautta kehittää yhtä sosiaalityön metodia ja toteuttaa syrjäytymisen ehkäisyä.

26.8.1999

Sosiaalipäällikkö Risto Kajaste  
Lahti



# Luku 1

## Pitkäaikaistyöttömyyden painolasti

Tässä raportissa arvioinnin kohteena on Lahdessa toteutettu työllistämispalvelukokeilu, jossa pitkäaikaistyöttömille lahtelaisille on tarjottu mahdollisuus työsuhteeseen.

Vuonna 1991 alkanut taloudellinen lama johti työttömyysasteen kohoamiseen ajoittain jopa yli 20 %:iin. 1990-luvulla myös pitkäaikaistyöttömyydestä muodostui aikaisempaa paljon vakavampi ongelma. Vaikka työttömyysaste on jo pitkään, vaikkakin hitaasti, laskenut, on pitkäaikaistyöttömyys säilynyt kesto-ongelmana. Elokuussa 1998 Suomessa oli yli vuoden yhtäjaksoisesti työttömänä olleita 111 300 henkeä ja 54 200 henkeä, joiden työttömyys oli kestänyt yli kaksi vuotta.

Vuosia jatkunut pitkäaikaistyöttömyys on merkinnyt elämän vaikeutumista hyvin suurelle joukolla suomalaisia. Myös sosiaalihuollolle kuluneet lamavuodet ovat olleet vaativaa aikaa. Työttömyyden jatkuminen ja erityisesti pitkäaikaistyöttömyys on johtanut toisaalta verotulojen supistumiseen ja toisaalta toimeentulotukiasiakkaiden määrän kasvuun. Vuonna 1998 aikana noin 10 % kaikista kotitalouksista sai toimeentulotukea.

### 1.1 Työttömyysturva

Suomessa ensimmäinen työttömyysvakuutuslaki hyväksyttiin jo vuonna 1917 mutta aina vuoteen 1960 saakka työttömyysajan toimeentulosta huolehtiminen tapahtui osana yleistä sosiaalihuoltoa/köyhäinhuoltoa. Vuonna 1960 tuli voimaan työttömyysavustuslaki. Nykyinen työttömyysturvalaki on vuodelta 1984.

Työttömyysturva perustuu duaalimallille, jossa vapaaehtoiseen työttömyyskassojen jäsenyyteen perustuvan työttömyysvakuutuksen rinnalla on kaikille pysyvästi Suomessa asuville tarkoitettu työttömyysavustus. Tämä työttömyyskassojen tarjoama turva on valtion tukea selvästi parempi, mutta edellyttää 10 kk mittaista jäsenyyttä ennen-

kuin vakuutettu on oikeutettu korvauksiin. Paremman työttömyysturvan edellytyksenä on siis onnistunut työllistyminen: etuuksia voidaan maksaa, jos työttömäksi joutunut on ollut yhteensä 43 viikon ajan työssä kahden vuoden aikana.<sup>1</sup> Työlliseksi ajaksi lasketaan kaikki ne viikot, jolloin henkilön kokonaistyöaika on ylittänyt 18 tuntia. Työttömyyskassa-avustusta voidaan maksaa vain 500 työpäivältä. Sen jälkeen työttömällä on oikeus saada valtion työttömyyspäivärahaa.

Työllisyysaikaan voitiin 31.12.1998 saakka laskea mukaan enintään 16 viikon mittainen työllisyyskoulutus, jolta ajalta työttömällä on myös oikeus saada koulutusavustusta. Koulutuksen jälkeen työtön tarvitsi 27 viikon mittaisen työllistetyin jakson päästäkseen takaisin työttömyyskassa-avustusten piiriin. 1.1.1999 alkaen 43 viikon työssäoloa ei ole enää voinut kartuttaa 16 viikon koulutuksella, vaan tarvitaan 43 täyttä kalenteriviikkoa työssäoloa.

Ennestäänkin monimutkaiseen työttömyysturvajärjestelmään liitettiin 1995 uudenlainen etuus, työmarkkinatuki. Sitä ovat oikeutettuja saamaan työmarkkinoille ensimmäistä kertaa tai sinne pitkän työmarkkinoiden ulkopuolisen periodin jälkeen tulevat. Tähän etuuteen ovat oikeutettuja yli 5 kk työttömänä olleet 17-64 vuotiaat Suomessa asuvat ihmiset. Nuoria alle 25 vuotiaita ammattikouluttamattomia työttömiä koskee erityissäännös: he eivät ole oikeutettuja saamaan työmarkkinatukea, elleivät he osallistu työllisyyskoulutukseen tai muuhun aktivoivaan toimintaan. Työmarkkinatuki on 121 mk päivässä, samoin kuin valtion peruspäiväraha. Huollettavista lapsista on oikeus saada korotus työmarkkinatukeen, ensimmäisestä lapsesta 9.60 mk/pv, toisesta 14 mk/pv ja seuraavista 18 mk/pv. Valtion peruspäivärahan lapsikorotukset ovat hivenen suuremmat: yhdestä lapsesta 24 mk/pv, toisesta 35 mk/pv ja seuraavista 45 mk/pv.

Taulukko 1.1: Työmarkkinatuen ja valtion peruspäivärahan suuruudet 1.1.1999

	yksi- näinen	työtön paris- kunta	pariskunta 1 lapsi	pariskunta 2 lasta	pariskunta 3 lasta
työmarkkinatuki	2662	5324	5535	5843	6239
valtionkorvaus	2662	5324	5852	6622	7612

Taulukosta 1.1 näkyy millaiselle tasolle yksinelävien työttömien sekä yksi, kaksi ja kolmilapsisten perheiden korvaukset nousevat työmarkkinatuen ja valtion peruspäivärahan puitteissa. Tuntuvampi ero korvauksissa syntyy vasta kolmilapsisten perheiden kohdalla – yksi lapsi lisää työttömän pariskunnan korvausta 317 mk/kk.

Edelleenkin työttömyys on myös keskeinen syy myös toimeentulotuen asiakkuudessa. Erityisesti valtion työttömyyskorvauksen varassa elävillä on hyvin usein oikeus olemassaolevien toimeentulotukinormien perusteella saada toimeentulotukea.

<sup>1</sup>Vuoden 1997 alusta tätä sääntöä tiukennettiin – aikaisemmin riitti kuuden kuukauden mittainen työllisyys. Erityisistä syistä 43 viikon työllisyys voidaan laskea jopa seitsemän vuoden ajalta.

Työttömyysturvaetuuksien saannin edellytyksenä on, että työttömyys ei ole aiheutunut vapaaehtoisesta työstä lähtemisestä, työaistelutoimesta tai kieltäytymisestä työtarjouksesta. Toistuva kieltäytyminen tarjotusta työstä tai koulutuksesta voi johtaa nk. työvelvoitteelle määräämiseen. Työvelvoite merkitsee sitä, että oikeus työttömyyskorvaukseen menetetään, kunnes hakija on ollut työssä tai koulutuksessa 12 viikon ajan.

## 1.2 Aktivoiva toimeentulotuki?

Työttömyysturvan erkaneminen sosiaalihuollon tarjoamasta taloudellisesta tuesta ei alunperinkään merkinnyt sitä, ettei työttömiä asiakkaita olisi tuettu sosiaalihuollossa. Taloudellinen tuki on ollut yksilökeskeistä ja asiakkuuden syynä on ollut usein työttömyysturvan riittämättömyys. Viimesijaisen taloudellisen turvan kytkeminen työntekoon ei tietenkään ole ajatuksena uusi: päinvastoin, työntekovelvollisuus on kytkettyyn sosiaalihuoltoon aina köyhäinhoidon alkuvaiheista lähtien. Sosiaalihuollon keskeiseksi funktioksi on joissakin puheenvuoroissa nähty olevan matalapalkkaisen työvoiman pakottaminen työhön (7). Köyhäinhoidon alkuvaiheissa nojaututtiin köyhäinhoidon pelotusvaikutukseen – Englannin pahamaiset työlaitokset 1800-luvulta olivat oman aikansa ratkaisuja. 1900-luvulla matalapalkkaisen työn tekeminen houkuttelevaksi vaihtoehdoksi sosiaaliavustusten sijasta on käytetty muita keinoja.

Moderniin hyvinvointivaltiolliseen ajatteluun ei ehkä juuri näistä historiallisista juurista johtuen ole liitetty avun vastikkeellisuuden periaatetta siinä mielessä, että esimerkiksi toimeentulotuen saannin ehtona olisi pidetty työvelvollisuutta tai velvollisuutta osallistua erimuotoiseen koulutukseen.<sup>2</sup> 1990-luvulla on tässä suhteessa tapahtunut selvä muutos. Vastikkeellisen avun ideologia on levinnyt kaikkiin eurooppalaisiin hyvinvointivaltioihin. Norjalaisen Ivar Lødemelin mukaan vielä vuonna 1995 Tanska oli ainoa maa Euroopassa, jossa työntekovelvoite oli selvästi kytketty sosiaaliapuun. Epäilemättä Tanskalla on pisin kokemus ”workfare” tai aktiivointiajattelun soveltamisesta. 1990-luvun lopulla tilanne on erilainen: ainakin Alankomaat, Saksa, Norja ja Englanti ovat kytkeneet työntekovelvollisuuden ja sosiaaliavun toisiinsa (5, s. 44).

Myös Suomessa ”aktiivointi” ideologia on nousemassa vahvasti esiin. Osin tätä muutosta edustavat lukuisat työttömyysturvan ehtojen kiristykset. Vuosina 1992 - 1997 eduskunta hyväksyi 108 työttömyysturvaa koskevaa säännöstä tai säännösmuutosta. (Helsingin Sanomat 27.9.1998). Vuoden 1997 alusta työttömyysturvaa tiukennettiin, tarkoituksena tehdä myös lyhytaikaisten työsuhteiden vastaanottaminen

<sup>2</sup>Ks. kuitenkin sosiaalihuollon lainsäädäntöön eri muodoissa sisällytynyt velvollisuus huolehtia omasta ja läheisten toimeentulosta. Jos henkilö laiminlyö velvollisuutensa huolehtia omasta elatuksestaan, voi kunta velvoittaa laiminlyönnin perusteella maksetun toimeentulotuen takaisin maksamiseen. Yhtenäinen oikeuskäytäntö normin soveltamisesta kuitenkin puuttuu, ja esimerkiksi lääninoikeuksien ratkaisut poikkeavat toisistaan. (3, s. 128-129)

sosiaaliturvaa houkuttelevammaksi.

Toimeentulotuen ja työvoimapolitiittisten toimien yhteensovittamista on merkinnyt vuonna 1996 käyttöön otettu menettely, jossa asiakkaan toimeentulotukinormin perusosaa voidaan alentaa jopa 40 prosenttia, mikäli asiakas kieltäytyy toistuvasti ottamasta työtä vastaan. Ainakin Jyväskylässä on jossakin tapauksissa evätty toimeentulotuki kokonaan, mikäli asiakas on kieltäytynyt työstä. (4, s.9)

Tätä nykyä aktivoinnin periaatteet näyttävät tulleen yleisesti hyväksytyiksi, ja aktivoivan sosiaalipolitiikan julkisia kriitikoita on vähän. Tutkimusta aktivoinnin asiakastason vaikutuksista on toistaiseksi vähän.

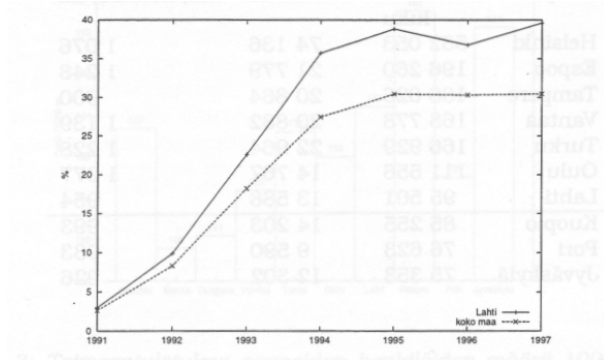
Missä määrin aktivoitikeskustelussa turvaututaan ajatukseen, jonka mukaan toimeentulotukijärjestelmä on synnyttänyt avustuksista riippuvaisen alaluokan? Kieltämättä ainakin joissakin argumenteissa on vähintäänkin häivähdyksiä welfarismi-keskustelusta. Silloin kyse on tulkinnasta, jonka mukaan erityisesti pitkäaikainen toimeentulotuen asiakkuus on syytä ottaa tarkastelun kohteeksi (nk. persistenssihypoteesi) (ks. 2).

Tähän sosiaaliturvan houkuttelevuuskeskusteluun näyttää liittyvän sivujuonteena ajatus, jonka mukaan ihmiset voisivat tehdä tietoisensa ja vapaan valinnan työssäolemisen ja työttömyyden välillä. Työttömyys elämäntilanteena tuskin kuitenkaan on monellekaan työttömälle tietoinen valinta. Silti voi olla niin, että sosiaaliturvaa ja sosiaalihuollon toimintaperiaatteita koskevilla ratkaisuilla voidaan olennaisesti vaikuttaa työttömäksi joutuneen ihmisen yksilöllisiin valintoihin. On myös ilmeistä, että sosiaalityön on ammattina entistä päättäväisemmin pyrittävä löytämään keinoja pitkäaikaistyöttömyyden ja siihen kytkeytyvän syrjäytymisen lievittämiseksi. Muuten uhkana voi olla sosiaalityön alkuperäisen mission kannalta hyvin epäsuotuisa kehitys (vrt. 9).

### **1.3 Työttömyys ja toimeentulotuki Lahdessa**

Lahdessa on 96 479 asukasta (4/99). Lahti eroaa muista suurehkoista kaupungeista korkealla työttömyysasteellaan, joka vuonna 1997 oli 22 % (8/97). Lahdella on myös poikkeuksellisen korkea pitkäaikaisyöttömyys (noin 40 % kaikista työttömistä oli pitkäaikaistyöttömiä).

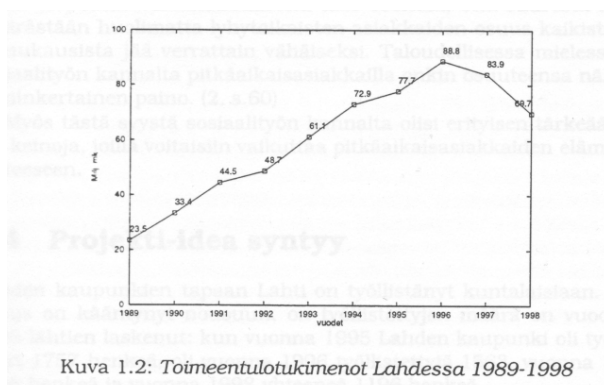
Kuten kuva 1.1 osoittaa, Lahden pitkäaikaistyöttömyys alkoi kasvaa hyvin jyrkästi vuonna 1992 ja on vuodesta 1994 jälkeen pysytellyt yli 35 % tuntumassa. Tämä on merkinnyt jatkuvasti yli 4000:ä henkeä. Koko maan pitkäaikaistyöttömien osuus kaikista työttömistä on jäänyt selvästi alhaisemmaksi, ollen vuoden 1995 jälkeen noin 30 % tasolla kaikista työttömistä.



Kuva 1.1: Pitkäaikaistyöttömyys 1991-1997

Pitkäaikaistyöttömyyden kasvu näkyy selvästi toimeentulotukimenoissa. Lahden toimeentulotukimenot kasvoivat nopeasti 23,5 miljoonasta vuonna 1989 88,8 miljoonaan. Sen jälkeen menot ovat laskeneet ja olivat vuonna 1998 69,7 miljoonaa markkaa.

Vuonna 1996 Lahdessa oli toimeentulotukea saaneita kotitalouksia 9 525 kpl (15 533 henkeä). Noin 70 % kotitalouksista avun tarpeen synnä oli työttömyys. Vuodesta 1996 vuoteen 1997 toimeentulotukea saaneiden määrä siis laski 1945 hengellä.

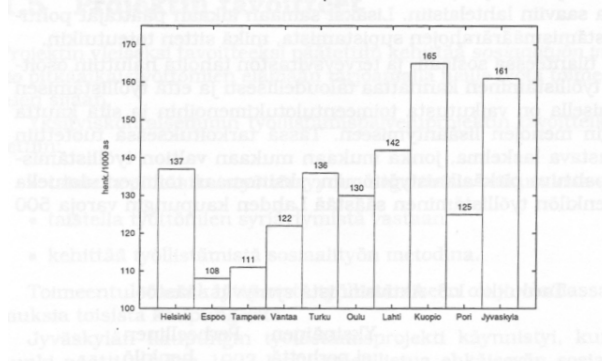


Kuva 1.2: Toimeentulotukimenot Lahdessa 1989-1998

Vaikka toimeentulotukimenot ovat Lahdessa olleet suuret, ei synnä ole ollut se, että asiakastaloudet olisivat saaneet enemmän tukea kuin toisissa kaupungeissa.

Pia Peltomaan tekemän selvityksen mukaan toimeentulotuen tilannetta Lahdessa selittää kaksi erityispiirrettä: pitkäaikaisasiakkaiden

Lahti oli kymmenen suurimman kaupungin joukossa toimeentulotukea saaneiden henkilöiden määrällä tuhatta asukasta kohden mitaten kolmantena, Kuopion ja Jyväskylän jälkeen (1997). Tätä on Lahdessa selitetty ennenkaikkea korkealla pitkäaikaistyöttömyydellä.



Kuva 1.2: Toimeentulotukea saaneiden henkilöiden määrä 1000 asukasta kohden

Taulukko 1.2: Toimeentulotuki eräissä kaupungeissa (1997)

Kaupunki	asukas- luku	Henkilöitä	mk/henkilö/kk
Helsinki	532 053	74 136	1 076
Espoo	196 260	21 779	1 248
Tampere	186 026	20 864	900
Vantaa	168 778	20 882	1 139
Turku	166 929	22 964	1 228
Oulu	111 556	14 767	1 077
Lahti	95 501	13 588	954
Kuopio	85 255	14 203	993
Pori	76 623	9 590	933
Jyväskylä	75 353	12 302	926

suuri määrä ja toisaalta niiden asiakkaiden suuri suhteellinen osuus, joiden ainoa tulonlähde on toimeentulotuki. Yli 10 kk toimeentulotukea saaneiden osuus on jopa 15 % korkeampi kuin toisissa suomalaisissa kaupungeissa. Myös niiden asiakkaiden osuus, joilla toimeentulotuen lisäksi ei ole muuta tuloa (16.9 % kaikista) on lähes kaksi kertaa suurempi kuin toisissa kaupungeissa. Vaikka toimeentulotuen asiakaskohtaiset kustannukset ovat alhaisempia kuin pääkaupunki-seudulla, ovat ne korkeampia kuin toisissa saman kokoisissa kaupungeissa. (6, s. 33)

Toimeentulotuen tarpeen pitkäaikaistuminen näkyy selvänä trendinä myös koko maassa. Vuonna 1997 toimeentulotukea 10-12 kuukautena saaneita pitkäaikaisasiakkaita oli yli 80.000 eli 24,6 prosenttia kaikista tukea saaneista kotitalouksista. Pitkäaikaisesti tukea saaneita

den määrä kasvoi edellisestä vuodesta 5,4 prosenttia. (10, s. 27)

Ilkka Haapola korostaa, että toimeentulotuen pitkäaikaisasiakkaita tarkasteltaessa on kokonaan eri asia tarkastella toimeentulotuen kestoa virta- tai varantonäkökulmista. Virtatarkastelun valossa näyttää siltä, että enemmistö kaikista tuen saajista poistuu tuen piiristä melko nopeasti. Sen sijaan varantotarkastelu osoittaa, että suuresta lukumäärästään huolimatta lyhytaikaisten asiakkaiden osuus kaikista tukikuukausista jää verrattain vähäiseksi. Siksi sekä taloudellisessa mielessä että sosiaalityön kannalta pitkäaikaisasiakkailta onkin osuutensa nähden moninkertainen painoarvo. (2, s.60)

Myös tästä syystä sosiaalityön kannalta olisi erityisen tärkeää löytää keinoja, joilla voitaisiin vaikuttaa pitkäaikaisasiakkaiden elämäntilanteeseen.

## **1.4 Projekti-idea syntyy**

Muiden kaupunkien tapaan Lahti on työllistänyt kuntalaisiaan. Kuntatalous on kääntynyt nousuun, on työllistettyjen määrä on vuodesta 1995 lähtien laskenut: kun vuonna 1995 Lahden kaupunki oli työllistänyt 1757 henkeä, oli vuonna 1996 työllistettyjä 1563, vuonna 1997 1246 henkeä ja vuonna 1998 yhteensä 1196 henkeä.

Vuoden 1997 valtion tuella työllistetyistä 1246 hengestä noin 28 % oli ollut toimeentulotuen saajana. Tämä synnytti kaupungin päättäjien keskuudessa keskustelua siitä, että toimeentulotukiasiakkaiden työllistäminen tehokkaammin olisi kaupungin kannalta taloudellisesti kannattavaa ja että työllistämistä ei ole riittävästi kohdistettu toimeentulotukea saaviin lahtelaisiin. Lisäksi samaan aikaan päättäjät pohtivat työllistämismäärärahojen supistamista, mikä sitten toteutuikin.

Tässä tilanteessa sosiaali- ja terveysviraston taholta haluttiin osoittaa, että työllistäminen kannattaa taloudellisesti ja että työllistämisen supistamisella on vaikutusta toimeentulotukimenoihin ja sitä kautta kaupungin menojen lisääntymiseen. Tässä tarkoituksessa tuotettiin myös alustava laskelma, jonka mukaan mukaan valtion työllistämistuella tapahtuva pitkäaikaistyöttömän, yksinomaan toimeentulotuella elävän henkilön työllistäminen säästää Lahden kaupungin varoja 500 mk/kk.

Taulukko 1.3: Aktivoinnista syntyvät säästöt

	Yksinäinen, ei perhettä,	Perheellinen henkilö
palkka	+5695 mk	+5280 mk
sosiaaliturva- maksut	+1822 mk	+1690 mk
Valtion työllis- tämistuki	-4413 mk	-3644 mk
kunnallisveron määrä	-570 mk	-528 mk
Lahden kaupungin kustannukset	2534	2808 mk
toimeentulotuki jos ei työllistetä	3300 mk	2600 mk
Lahti säästää aktivoinnilla	766 mk	208 mk

Kokeilun syntymiseen vaikuttivat syksyllä 1995 yhden alueen sosiaalityöntekijöiden ja työvoimaviranomaisten kontaktit ja keskustelut yhteisistä asiakkaista. Työvoimatoimisto selvitti 100 sekä sosiaalitoimiston että työvoimatoimiston asiakkaina olleen pitkäaikaistyöttömän tilanteen. Selvityksen mukaan erityisesti ne henkilöt, jotka olivat joutuneet työttömiksi jo ennen vuoden 1991 laman alkamista, olivat sosiaalitoiminnan tarpeessa. Erityisesti rakennustyöntekijöiden tilanne oli hankala. Kun rakentaminen pysähtyi moniksi vuosiksi, työttömiksi joutuneiden ammatilliset valmiudet heikkenivät. Osalla työttömiä oli alkoholiongelmia ja syrjäytymisriski oli huomattava.

Lisääntynyt yhteistyö johti työvoimahallinnon ja sosiaalitoiminnan yhteiseen projektisuunnitelmaan.

## 1.5 Projektin tavoitteet

Projektin yleiseksi tavoitteeksi päätettiin kehittää *sosiaalitoiminnan interventio* pitkäaikaistyöttömien elämään tarjoamalla heille työtä toimeentulotuen sijaan.

Yksityiskohtaisemmin työllistämispalveluprojektin tavoitteiksi asetettiin:

- taistella pitkäaikaistyöttömyyden negatiivisia vaikutuksia vastaan
- taistella työttömien syrjäytymistä vastaan
- kehittää työllistämistä sosiaalitoiminnan metodina.



Toimeentulotuen käyttämistä työllistämiseen oli jo olemassa kokemuksia toisista kaupungeista.

Jyväskylän kaupungin työllistämiprojekti käynnistyi, kun kaupunki päätti vuoden 1993 lopulla osallistua ehkäisevän sosiaalipoliittikan projektiin. Työllistämiprojekti alkoi vuoden 1995 alussa, jolloin sosiaalitoimi ryhtyi työllistämään asiakkaitaan toimeentulotukimenoihin tarkoitetuilla varoilla. Työllistäminen aloitettiin työvoimaviranomaisten kahdeksan viikon työvelvoitteelle määräämistä pitkäaikaistyöttömistä, jotka ovat eläneet useita vuosia toimeentulotuen varassa. (4, s.6) Toinen, lukumääräisesti suurempi ryhmä Jyväskylän kokeilussa olivat opiskelijat, joiden työllistäminen toimeentulotukivaroilla alkoi keväällä 1995. Kesätyötä vaille jääneille ja kesäajaksi tulottomiksi ilmoittautuneille maksettiin vuonna 1994 toimeentulotukea 6.6 miljoonaa markkaa. Työllistettäville opiskelijoille tarjottiin toimeentulotuen sijaan kesätyöpaikka, yleensä sosiaali- ja terveystoimesta (4, s.7). Vuonna 1995 työllistettiin Jyväskylässä 32 työvelvoitteella ollutta, 8 muista syistä ja 64 opiskelijaa. Vuonna 1996 työllistettiin jo 215 opiskelijaa, ja projektia koskevan raportin ilmestyessä oli työllistetty 370 sosiaalitoimen asiakasta (4, s.8).

Lahden työllistämispalvelukokeilua varten tehdyn projektisuunnitelman mukaan väliaikainen ja lyhykestoinenkin työllistäminen voi vähentää asiakkaiden syrjäytymistä. Sosiaalitoimen hallinto päätti käynnistämään työllistämispalveluprojektin, ja yksi sosiaalityöntekijöistä, Eila Karjalainen-Johansson nimitettiin projektin työntekijäksi. Projektin sosiaalityöntekijä on haastatellut työllistettäväksi haluavat ja neuvotellut työnantajien kanssa työpaikoista. Periaatteeksi otettiin, että sosiaalityöntekijät ainoastaan tarjoavat työllistymismahdollisuutta asiakkaille. Päätös osallistumisesta on jätetty asiakkaalle. Tätä mahdollisuutta korosti se, että paikat julistettiin haettavaksi, niin että asiakkaiden oli tehtävä itse hakemus työllistämispalveluprojektiin pääsemiseksi. Samalla sovittiin, että Työllistämispalveluun hakeutumattomien tai työllistämispalvelun keskeyttäneiden toimeentulotuen perusosaan ei tehdä osallistumishaluttomuuden tai keskeytyksen vuoksi muutoksia (vrt. edellä s. 4).

Työllistämispalveluprojekti otti ensimmäiseksi kohderyhmäkseen työvelvoitteella olevat tulottomat lahtelaiset toimeentulotuen saajat (nk. kohderyhmä 1) . Työvelvoitteen saaneet sosiaalitoimen asiakkaat ovat saaneet työttömyysturvaansa kahdeksan viikon mittaisen karenssin. Heidän työllistämisenä on siten, paitsi heidän itsensä, myös sosiaalitoimen kannalta mielekästä. Samalla heidän työllistämisenä on vahvasti kuntouttavaa toimintaa, sillä heillä on usein runsaasti sosiaalisia ongelmia, erityisesti päihteiden liikakäyttöä. (4, s.7)

Joulukuussa 1998 Lahdessa oli yhteensä 411 toimeentulotuen tulotonta ja työllistämiselvoitteelle määrättyä asiakasta. Heistä oli 26.1.1999 mennessä hakenut mukaan työllistämiprojektiin 114 henkeä.

Työllistämispalveluprojektin aluksi suunniteltiin, että kokeiluun osallistuisi vain 15 henkeä. Kun työllistämiseen sitten saatiin enemmän määrärahoja kuin alunperin oli ajateltu, kohosi työllistettävien määrä aluksi 34 henkeä ja oli vuoden 1998 päättyessä 44 ja 24.5.1999

Taulukko 1.4: Työllistämiprojektiin hakeneet ja valitut 25.1.1999 mennessä (kohderyhmä 1)

	Naiset	Miehet	Yhteensä
työsopimuksia tehty	17	29	46
ei työllistämistä	3	14	17
valmistelussa/haastateltu	11	19	30
vailla haastattelua	3	18	21
yhteensä	34	80	114

mennessä 59 henkeä. Toukokuussa 1998 työllistämiprojektia laajennettiin koska kaupunki osoitti työllistämiseen lisää määrärahaa, ja työllistäminen voitiin siten ulottaa koskemaan myös hakijoita, joilla ei ollut työllistämismahdollisuutta. Tähän kohderyhmä 2 kuuluvia hakijoita projektiin tuli 11.5.-22.1.1999 välisenä aikana 82 kpl, ja heistä oli 22.1.1999 mennessä työllistetty 40 henkeä. Uusia työsopimuksia tehdään jatkuvasti.

Jyväskylän kokeiluun verrattuna tässä projektissa työllistettyjen sijoittumiskohteet ovat olleet varsin monipuolisia. Jyväskylässä työvelvoitteella olleista 46 työllistetyistä 28 oli sijoitettu Katulähetykseen ja 14 työkeskukseen. Näiden lisäksi kaksi naista oli työllistetty päiväkoteihin ja yksi nainen ja yksi mies muualle. (4, s. 11) Kun Jyväskylän kokeilussa oli katsottu, että työvelvoitteella olevien työllistäminen on lähinnä kuntouttavaa toimintaa, eikä työllistetyistä ainakaan aluksi ole säännöllisen työn tekijöiksi, katsottiin Lahdessa paremmaksi pyrkiä mahdollisimman normaaleihin työsuhteisiin ja sijoituskohteisiin. Työllistettävät sijoittuvat työtehtäviin ammattitaitonsa mukaan, ja työssä heitä koskevat samat säännöt kuin muitakin työpaikan työntekijöitä.

Taulukko 1.5: Lahden työllistämispalvelukokeilun työllistämiskohteet

Työllistämiskohteet	N
päiväkodit	4
Liikuntatoimisto	3
Maahanmuuttajapalvelut	2
Päijät-Hämeen Raty ry kierrätyskeskus	9
Sosiaalitoimen työpaja	9
Vanhainkoti, vanhusten palvelutalo	2
Tevi/vihertoimi/eteläinen puistopiiri	4
Tuoterengas	7
muut kunnalliset palvelut	3
Työttömien toimintakeskus	1
yhteensä	44

Eniten työllistänyt työnantaja Päijät-Hämeen Raty ry Kierrätyskeskus on rakennustarvikkeiden kierrätykseen erikoistunut yritys.

Työllistetyillä ei ole ollut työpaikoilla erivapauksia. Yleensä työtehtävät ovat olleet erilaisia avustavia tehtäviä, joihin hakijoiden ammatitaidon ja kokemuksen on voitu arvioida riittävän. Avustavia tehtäviä on tarjolla, ja niillä voidaan helpottaa työpaineita ja kiirettä, jota julkisella sektorilla on yhä enemmän. Onnistuneesta työllistämisestä esimerkkinä olkoon kohderyhmään 2 kuulunut mies, joka työskenteli 6 kk sairaalassa kuljettaen välineitä ja instrumentteja osastojen välillä. Aikaisemmin tehtävässä oli ollut työntekijä, mutta hänen lähdettyään sairaala ei ollut saanut tähän tehtävään henkilöä muutamaan vuoteen.

Palkkauksessa noudatettiin kunnallisen yleisen virka- ja työehtosopimuksen säännöksiä ja kaupungin yleisiä työllistämistuella palkattuja työntekijöitä koskevia ohjeita. Siten kokeilun kautta työllistetyillä oli sama asema ja oikeudet kuin muillakin työllistetyillä. Työaika oli 85 % normaalityöajasta ja palkkaus vastaavasti 85 % normaalipalkasta. Kertyneet vuosilomat oli pidettävä vapaana työsuhteen aikana tai loppussa. Lomaraha maksettiin normaalisti kertyneestä palkasta. Peruspalkasta tehtiin säännösten mukainen 5 % vähennys, jos työntekijällä ei ollut alan koulutusta. Kokemuslisää oli mahdollista anoa, jos hakijalla oli säännösten edellyttämää tehtävään soveltuvaa työkokemusta. Useimmilla palkka jäi pieneksi, koska työllistetyt yhtä lukuunottamatta saivat vain peruspalkkaa ilman kokemuslisää.

Tuntipalkkaisia oli 21. Heidän palkkansa vaihteli 37,64 mk - 41,88 mk välillä riippuen ammattinimikkeestä ja työkokemuksesta. Ansiotulot olivat 32,5 tuntisen työviikon mukaan kuukaudessa keskimäärin 5119 - 5695 mk. 14 työllistettävää työskenteli kuukausipalkalla. Heidän palkkansa vaihteli tehtävän mukaan 85 % työajan mukaan 5041 mk - 6849 mk välillä.

## 1.6 Projektin arvioinnin toteuttaminen

Projektisuunnitelmassa oli edellytetty, että projekti tulisi arvioida. Tässä tarkoituksessa Lahden sosiaalitoimi otti yhteyttä Stakesin FinSoc-projektiin ja esitti projektin arvioinnin toteuttamista. Ulkopuolisen arvioinnin lisäksi Lahden sosiaalitoimi seuraa projektista saatavia tuloksia, ja tarkoitus on myös myöhemmin seurata, miten työllistämisyksikön läpikäyneet ovat selvinneet jatkosta.

Arvioinnin toteuttamisen kannalta keskeinen tekijä on evaluaation käytettävissä olevat resurssit. Tähän arviointiin käytettävissä oleva ajallinen panostus FinSocin puolelta jäi pakosta varsin suppeaksi. Evaluaation edellyttämät resurssit eivät kuitenkaan muodostu yksinomaan rahasta ja ajasta: taloudellisten voimavarojen rinnalla yhtä tärkeä resurssityyppi on käytettävissä olevat tietovarannot ja arvioinnin kohteena olevan projektin yhteistyöhalukkuus (8, s.52). Tässä suhteessa evaluaation toteuttamiselle oli hyvät edellytykset: arvioinnin käytettäväksi annettiin kaikki pyydetty materiaali ja muutenkin projektin toteuttajat olivat hyvin yhteistyösuuntautuneita.

Arviointiin käytettävissä olevien ajallisten resurssien niukkuuden vuoksi päätettiin tässä väliarvioinnissa keskittyä vain kohderyhmä 1 työllistymisen arviointiin. Arviointiprojektin ideana oli tuottaa käsitys siitä, miten työllistäminen sujui kokeiluun osallistuneiden näkökulmasta. Kokeilua ei tässä arvioida kustannusten, sosiaalitoimen tai työvoimahallinnon näkökulmasta, vaan pääpaino on työllistettyjen omien kokemusten ja näkemysten selvittämisessä.

Kokeilun yleistä onnistumista voi varovaisesti arvioida keskeyttäneiden ja jatkotyöllistyneiden määrillä. Kovin suurta luotettavuutta tällaisella päättelyllä ei kuitenkaan voida saavuttaa, koska vertailuryhmä jonka työllistymistä tai hyvinvoinnin kehittymistä olisi voitu seurata vuoden ajan, puuttuu. Tämän vuoksi päätettiin projektin toteutumista koskevassa arvioinnissa soveltaa ennen-jälkeen asetelmaa, jossa työllistetyt haastateltiin ennen työllistämistä ja työllistämisperiodin päätteeksi.

E erityisen tärkeää oli selvittää, kokivatko toimeentulotukiasiakkaat, että heidät painostettiin mukaan kokeiluun. Oliko heillä valinnanmahdollisuuksia? Millaisia vaikutuksia työllistymisellä oli heidän talouteensa? Millaisena työllistämisyksikö koettiin?

Arvioinnin aineistona on käytetty Lahden kaupungin tilastoja ja muuta hallinnollista asiakirja-aineistoa, Stakesin tilastoja (SOTKA-tietokannan avulla) sekä projektin työntekijän Eila Karjalainen-Johansonin kokemuksia. Aineiston keskeisen osan muodostaa kuitenkin kokeiluun osallistuneiden työllistettävien haastattelut.

Arviointi päätettiin toteuttaa niin, että työllistämisyksikön sosiaaliohjaaja haastatteli työllistettävät ennen työllistämiskauden alkamista, ja toisen kerran työllistämisperiodin päättyessä. Haastattelukysymyksiä mietittiin yhteensä kolmessa kokouksessa. (Kaksi kertaa Lahdessa ja kerran Helsingissä.) Ensimmäiset lähtötilannetta koskevat haastattelut (alkuhaastattelu) tehtiin maaliskuussa 1998 ja viimeiset kokeilun päättäneiden haastattelut (loppuhaastattelu) helmikuussa 1999. Luonnollisesti kahden suppean kyselyn varassa tehtävällä ar-

vioinnilla ei voida saavuttaa perusteellista kuvaa kokeilun onnistumisesta. Mittauksen luotettavuuteen saattaa vaikuttaa se, että työllistettävien haastattelut toteutti projektin sosiaalityöntekijä. Vaihtoehto olisi ollut, että haastattelut olisi toteuttanut kunkin hakijan ”oma” sosiaalityöntekijä. Tämä olisi kuitenkin edellyttänyt mm. haastattelijoiden perehdyttämistä ja silti syntyvien haastattelujen keskinäinen vertailtavuus olisi voinut jäädä pulmaksi. Nyt käytetty malli nivoutui varsin luontevasti osaksi projektityöntekijöiden päivittäistä työtä – tosin aiheuttaen ylimääräistä vaivaa.

Yhdessä lahtelaisten projektiin osallistuneiden kanssa hahmoteltua lomaketta kokeiltiin lyhyesti muutamalla asiakkaalla, minkä jälkeen lomakkeen joitakin kysymyksiä tarkennettiin. Haastattelussa käytetyt kysymykset perustuivat osin Jyväskylän sosiaalitoimen toteuttamiin työllistämiprojektin yhteydessä käytettyihin kysymyksiin (4). Jyväskylän selvityksen toteuttaja Päivi Laapotti antoi ystävällisesti luvan kysymysten käyttöön. (Ks. tutkimuksen esittely edellä s. 9.)

Haastattelujen tuloksia vertaillaan paitsi Jyväskylän työllistämiskokeilun tuloksiin, myös sosiaali- ja terveysministeriön toimeksiannosta tehtyyn helsinkiläisiä pitkäaikaistyöttömiä koskeneeseen selvitykseen (1). Koska Jyväskylän tutkimuksessa useimmat työllistetyistä olivat opiskelijoita, mahdollistaa helsinkiläisiä pitkäaikaistyöttömiä koskeva selvitys paremman vertailtavuuden, vaikka tutkimusasetelma on varsin erilainen. Helsinkiläisiä pitkäaikaistyöttömiä koskeneessa selvityksessä haastateltiin satunnaisotannalla valituista Kontulan ja Vesalan pitkäaikaistyöttömistä 275 henkeä, mikä oli noin 28 % näiden alueiden pitkäaikaistyöttömistä. Tämän tutkimuksen perusteella Suomessa olevan noin 120 000 pitkäaikaistyöttömän tie työllistymiseen on pitkä. Kirjoittajat esittävät varsin synkän yhteenvedon pitkäaikaistyöttömien työllistymismahdollisuuksista:

Vaikka joukossa on heikolla työmoraalilla varustettuja, nousevat vahvoina tekijöinä esiin ikääntyminen, fyysiset ja psyykkiset terveysongelmat sekä kouluttamattomuus ja siihen liittyvät erityisongelmat, kun kysymyksessä ovat esimerkiksi heikon pohjakoulutuksen omaavat keski-ikäiset. Useiden kohdalla ongelmat ovat kasautuneet, mikä ei sulje pois vain työmarkkinoita vaan salpauttaa myös mahdollisuuksia pyrkiä työelämään tukitöiden kautta. Koska näiden ihmisten työllistämiskelpoisuus on matala, pitäisi keinoja näiden ihmisten auttamiseksi pidemmällä aikavälillä takaisin työhön etsiä nykyistä painotetummin sosiaalitoimen puolelta. (1, s.45)

Lahden työllistämispalveluprojektiin osallistuneissa oli enemmän nuoria ja myös heidän koulutustasonsa oli jonkin verran parempi kuin tässä helsinkiläistutkimuksessa. Voi olla, että erot johtuvat siitä, että työllistämispalveluprojektiin piti hakea, jolloin mukaan valikoitui työllistämistään enemmän kiinnostuneita, aktiivisempia ihmisiä. Siksi saatuja tuloksia ei tulisi yleistää koskemaan kaikkien pitkäaikaistyöttömien työllistymismahdollisuuksia. Kokeilun vapaaehtoisuuteen pe-

rustuva lähtökohta on pidettävä mielessä. Samalla on kuitenkin huomattava, että työllistämiskokeiluun osallistuneilla on takanaan hyvin pitkiä työttömyysjaksoja. Mikäli kokeilu olisi toteutettu niin, että kaikki tulottomat pitkäaikaistyöttömät olisi pyritty työllistämään, on mahdollista, että tulos olisi voinut muodostua erilaiseksi.

## Luku 2

# Tulokset

### 2.1 Haastateltavien näkemykset ennen työllistämistä

Useimmat kokeiluun osallistuneista olivat miehiä (61 %). Työllistetyissä on kaksi suurta ikäryhmää, alle 30-vuotiaat ja yli 40-vuotiaat. Alle 30-vuotiaat muodostavat yllättävän suuren ryhmän (lähes 40 %) ottaen huomioon, miten valikoituneesta sosiaalitoimen asiakasjoukosta on kysymys. Myös yli 40-vuotiaita oli lähes 40 %.

Taulukko 2.1: Sukupuoli ja työllistettyjen ikä

Ikä	Mies	Nainen	yhteensä	%
-30	12	5	17	39
31-35	2	2	4	9
36-40	1	5	6	14
41-45	4	1	5	11
46-50	5	3	8	18
yli 50	3	1	4	9
yhteensä	27	17	44	100

Nuorin kokeiluun osallistunut on syntynyt vuonna 1974 ja vanhin vuonna 1940. Kymmenen työllistetyistä oli syntynyt vuosina 1970 tai 1971. Jyväskylän työllistämiprojektissa mukana olleista 46 pitkäaikaistyöttömästä 20 % oli syntynyt 1970-luvulla (4, s.11).

Lähes kaksi kolmasosaa haastatelluista oli yksineläviä. Useilla on takana avioliitto. Vain yksi haastatelluista asui vanhempiansa luona. 26 % miehistä mutta vain 12 % naisista oli naimisissa.

Taulukko 2.2: Perhesuhteet

	Mies	Nainen	%
Yksinelävä	70	76	73
asuu vanhempiensa taloudessa	.	6	2
yksinhuoltaja	4	6	5
naimisissa, ei lasta	7	6	7
naimisissa, lapsia	19	6	14
yhteensä	100	100	100

Työllistettyjen peruskoulutus on alhainen. 25 % työllistetyistä on kansakoulu pohjakoulutuksenaan ja peruskoulu 43 %:lla. Helsingin kahdessa lähiössä tehdyssä pitkäaikaistyöttömyyttä koskeneessa selvityksessä koulutustaso oli selvästi alhaisempi. 52 % vesialalaisista ja kontulalaisista pitkäaikaistyöttömistä oli peruskoulutuksenaan vain kansa- tai kansalaiskoulu. (1, s.5). Lahtelaisista työllistetyistä 11 % on keskeyttänyt koulunsa ja on siis vailla loppuunsaoritettua peruskoulutusta. Vaikka koulun keskeyttäminen oli siis suhteellisen harvinaista, haastatelluista 27 % kertoi, että koulussa oli ollut vaikeuksia. 18 % oli loppuun saanut ammattikoulu. Työllistetyt ovat osallistuneet ammattikursseille, eräät monillekin. 63 % oli suorittanut ammattikurssin tai -kurseja. Ammattikurssit ovat monenlaisia: mukana on erikoiskurseja kuten nostokurjen kuljettajan kurssi, ja sitten yleiskurseja, kuten erilaiset työelämään valmentavat kurssit.

Taulukko 2.3: Peruskoulutus (N=44)

Peruskoulutus	Mies	Nainen	yhteensä %
kansakoulu	33	12	25.0
peruskoulu	41	47	43.2
keskikoulu	7	12	9.1
lukio	7	18	11.4
keskeyttänyt	11	12	11.4
yhteensä	100	100	100

14 miestä mainitsee olleensa rakennuksilla töissä, teollisuustyöstä kokemusta on kahdeksalla. Naisista viidellä on erilaista ravintola- tai keittiöalan kokemusta. Muita naisten ammatteja ovat siivoojan ja teollisuustyöntekijän tehtävät. Työkokemuksen pituus vaihtelee alle vuoden mittaisesta yli 30 vuoden mittaiseen työkokemukseen. Keskiarvo on 7.5 vuotta ja keskihajonta 8 vuotta.

Miehissä on jonkin verran enemmän niitä, joilla on ollut sekä pitkiä että lyhyitä työsuhteita. Yli puolella työllistetyistä on kuitenkin ollut vain lyhyitä työsuhteita.

47 % työllistetyistä työttömyys oli alkanut vuonna 1990 tai sitä ai-



Taulukko 2.4: Työsuhteiden pituudet (N=44)

	Miehet	Naiset	yht %
	%	%	
vain pitkiä	4	6	5
sekä pitkiä että lyhyitä	41	29	36
vain lyhyitä	56	65	59
yhteensä	100	100	100

emmin. Kolme haastatelluista oli ollut työttömänä vuodesta 1980 lähtien. Työttömyyden alkamisvuoden keskiarvo oli 1990. Lähes puolet vastanneista oli siis joutunut työttömäksi jo ennen laman alkua.

Taulukko 2.5: Työhaun keinot (N=44)

Mistä hakenut	%
hakenut oma-aloitteisesti	11
vain työvoimatoimiston kautta	41
sekä oma-aloitt. että työvoimatoimistosta	48
yhteensä	100

Lähes puolet oli siis käyttänyt työnhakemiseen vain työvoimatoimistoa. Työvoimatoimistojen mahdollisuuksista työllistää työllistämiskoiluun osallistuneita haastateltavia kertoo jotakin se, että 79 % vastanneista sanoo, ettei ollut saanut työhönsoituksia työvoimatoimistoista. Vain kolme niistä 18 henkilöstä, jotka olivat hakeneet työtä vain työvoimatoimiston kautta, oli saanut työhönsoituksen. 64 % oli kuitenkin ollut velvoitetyöllistettynä. 18 % oli hakenut työvoimapoliittiseen koulutukseen pääsyä.

Helsingissä toteutetussa Vesalan ja Kontulan pitkäaikaistyöttömiä koskeneessa tutkimuksessa selvitetiin myöskin työhaun intensiteettiä. Helsingin kahdessa lähiössä asuvat pitkäaikaistyöttömät ovat olleet aika passiivisia työnhakijoita: 33 % vastanneista ei ilmoituksensa mukaan seuraa avoimia työ- ja koulutuspaikkoja, 50 % ei ole huomannut tai saanut tietoonsa yhtään kiinnostavaa avointa työpaikkaa viimeisen vuoden kuluessa, ja 70 % ei ole käynyt yhdessäkään työhaastattelussa viimeisen vuoden aikana. (1, s.10)

Kymmenestä naimisissa tai avoliitossa elävästä yhdeksän puoliso oli myös työttömänä. Tilanne oli tässä suhteessa selvästi huonompi kuin Kontulassa ja Vesalassa tehdyssä pitkäaikaistyöttömiä koskeneessa tutkimuksessa, jossa 24 % vastanneista eli taloudessa, jossa joku perheenjäsenistä kävi työssä (1, s.6).

Kokeiluun osallistuneiden taloudellinen tilanne on heikko.

61 % vastanneista kertoo velkaantuneensa. Velkamääränsä kuta kuinkin tarkasti ilmoittaneita oli 14 henkilöä. Näistä kymmenellä velkaa oli enintään 50.000. Neljällä velkaa oli enemmän, yhdellä jopa 500.000 mk. Velat olivat ulosototossa 29 vastanneista. Maksamattomia

sakkoja oli yhdeksällä. Kontulan ja Vesalan pitkäaikaistyöttömiä koskeneessa selvityksessä täysin velattomia talouksia oli 50 % (1, s.15).

Päätulonlähteenä oli kaikilla haastateltavilla toimeentulotuki paitsi kahta haastateltua, joista toinen ilmoitti päätulonlähteekseen puolison työttömyyskorvauksen, ja toinen oman työttömyyskorvauksensa. (Hän ei ollut varsinaisesti "karenssilainen", vaan hänet työllistettiin työkoemuksen saamiseksi.) Toimeentulotuen saanti oli kahdessa tapauksessa alkanut jo vuonna 1980, ja 27 kohdalla ennen vuotta 1991. 93 % kertoi toimeentulotuen tarpeensa olleen säännöllistä ja jatkuvaa.

Työllistettävien työkuuntoisuuden arviointi perustui lähinnä asiakkaan omaan arvioon ja ilmoitukseen. Käytännössä projektin työntekijä Eila Karjalainen-Johansson käytti hyväkseen aikaisemmista atk-tiedoista löytyviä tietoja terveydentilasta ja myös konsultoimaan asiakkiaan suostumuksella terveyskeskuksen lääkäriä.

Kokeiluun osallistuneet arvioivat oman terveydentilansa kohtuullisen hyväksi. Haastatteluisa työkuuntoisena itseään piti 40 vastannutta. Kolme vastannutta katsoi, ettei ole työkuuntainen. Neljällä oli jokin vakava sairaus. 61 % vastanneista oli potanut jotakin seuraavista psyykkisistä oireista viimeisen vuode kuluessa: masentuneisuutta, unettomuutta tai muita psyykkisiä oireita.

Helsingin Kontulassa ja Vesalassa tehdyssä pitkäaikaistyöttömiä koskeneessa tutkimuksessa vastaajien työkykyä arvioitiin tarkemmin käyttäen hyväksi Työterveyslaitoksen kehittämää Työkykyindeksiä. Hyvä tai melko hyvä työkyky oli 58 %, ja merkittävästi alentunut työkyky 18 %:lla. Heikentynyt työkyky oli painottunut iäkkäämpien pitkäaikaistyöttömien ryhmään. (1, s.8)

Haastateltavien osallistuminen yhdistysten tms. toimintaan on ollut aika vähäistä. Haastatellut eivät yleensä ottaneet osaa mihinkään järjestettyihin yhdistystoiminnan muotoihin. Yleisin ilmoitettu harrastus oli erimuotoinen liikunta, esim. lenkkeily, kävely tai pyöräily. (82 % ilmoitti harrastavansa liikuntaa).

Työttömien toimintakeskus järjestää ruokailuja työttömille, ja Lahdessa päivittäin 200-400 ihmistä käy syömässä toimintakeskuksessa. Haastatelluista 41 % oli osallistunut työttömien toimintakeskuksen toimintaan, mutta lähinnä he olivat käyneet siellä syömässä. Seurakunnan toimintaan osallistuneita oli vain viisi, vaikka myös seurakunta on pyrkinyt panostamaan pitkäaikaistyöttömien parissa tehtävään työhön.

16 % vastanneista kertoi joskus käyttäneensä päihdehuollon palveluita.

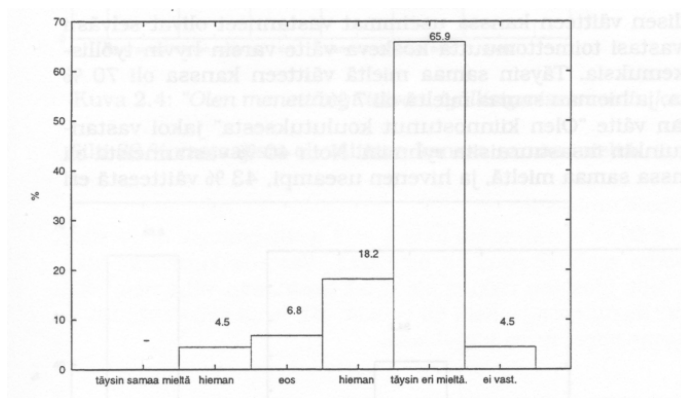
Yksitoista haastatelluista kertoi elämässään tapahtuneen lähiaikoina suuria muutoksia. Näistä viisi kertoi lähiomaisen kuolemasta.

## 2.2 Työllistämiseen suhtautuminen

Kun projektin arviointia ryhdyttiin suunnittelemaan, yksi keskeinen kysymys oli, kokevatko työllistämiskokeiluun osallistuvat, että heidät pakotetaan mukaan sellaiseen hankkeeseen, johon he eivät vapaaehtoisesti ryhtyisi. Eräässä mielessä tässä on kyse aktivoinnin eettisestä peruspulmasta: kaventaako viimesijaiseen taloudelliseen apuun turvautuminen ihmisen itsemääräämisoikeutta.

Ennen työllistämiskokouksen alkamista tehdyssä alkuhaastattelussa kokeiluun osallistuvia pyydettiin vastaamaan joukkoon asenneväittämiä valitsemalla vaihtoehtoja ("täysin samaa mieltä, hieman eri mieltä, ei osaa sanoa, hieman eri mieltä, täysin eri mieltä") se vaihtoehto, joka parhaiten vastasi heidän käsityksiään. Ensimmäisen asenneväittämiä koskevan osion pyrkimyksenä oli selvittää tekijöitä, jotka ovat vaikuttaneet työllistettävien hakeutumiseen mukaan projektiin.

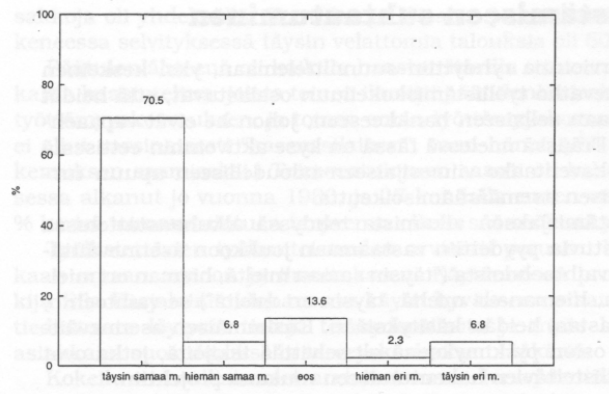
Ensimmäinen väite kuului "Tulen kokeiluun sosiaalityöntekijän painostamana".



Kuva 2.1: "Tulen kokeiluun sosiaalityöntekijän painostamana"

Kuten kuvio 2.1 osoittaa, kukaan haastateltavista ei katsonut täysin yhtyvänsä väitteeseen, että sosiaalityöntekijä olisi painostanut hänet kokeiluun mukaan. Täysin eri mieltä väitteestä oli 66 %, ja hieman eri mieltä 18 %. Kun siis yhteensä 84 % haastatelluista katsoi, että väite ei vastannut heidän käsityksiään, on mahdollista sanoa, että yleensä ottaen haastateltavat eivät kokeneet, että heidät olisi pakotettu työllistämiseen.

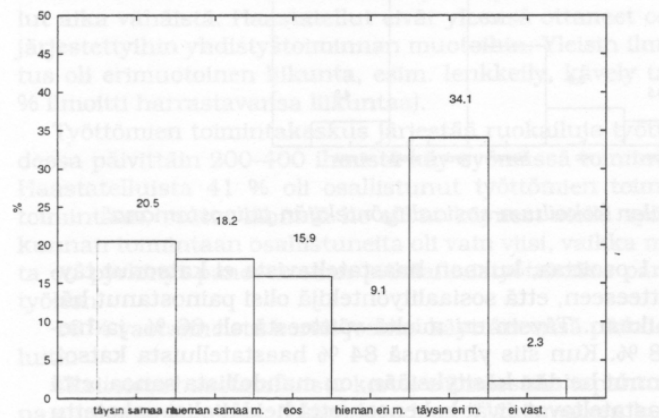
Seuraavaksi haastateltavia pyydettiin reagoimaan väitteeseen "Olen kyllästynyt toimettomuuteen".



Kuva 2.2: "Olen kyllästynyt toimettomuuteen"

Jos edellisen väitteen kanssa useimmat vastanneet olivat selvästi eri mieltä, vastasi toimettomuutta koskeva väite varsin hyvin työllistettyjen kokemuksiin. Täysin samaa mieltä väitteen kanssa oli 70 % vastanneista, ja hieman samaa mieltä oli 7 %.

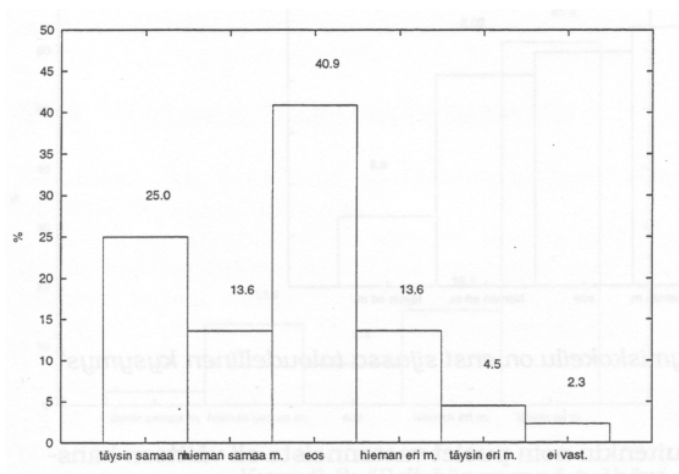
Sen sijaan väite "Olen kiinnostunut koulutuksesta" jakoi vastanneet kuta kuinkin tasasuuruisiin ryhmiin. Noin 40 % vastanneista oli väitteen kanssa samaa mieltä, ja hieman useampi, 43 % väitteestä eri mieltä.



Kuva 2.3: "Olen kiinnostunut koulutuksesta"

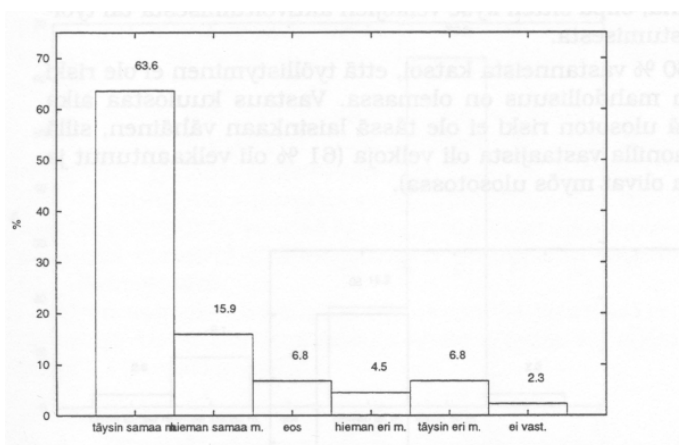
Koulutusta kohtaan tunnettu kiinnostus osoittautui siis monilla aika laimeaksi. Kysehän ei ollut koulutusprojektiin osallistumisesta: ja monilla vastaajilla oli takanaan useita työllisyyskoulutuksia. Voi olla, että erityisesti työllisyyskoulutus on ollut vaikuttamassa monen aika negatiiviseen asenteeseen koulutusta kohtaan.

Väite "'Olen menettänyt toivoni työllistymiseen omin keinoin" erosi muista siinä suhteessa, että tämän asenneväittämän kohdalla oli eniten niitä, jotka eivät osanneet muodostaa kantaansa. "Ei osaa sanoa" vaihtoehdon kannattajia oli 41 %.



Kuva 2.4: "Olen menettänyt toivoni työllistymiseen omin keinoin"

Silti 39 % vastaajista oli väitteen kanssa samaa mieltä.



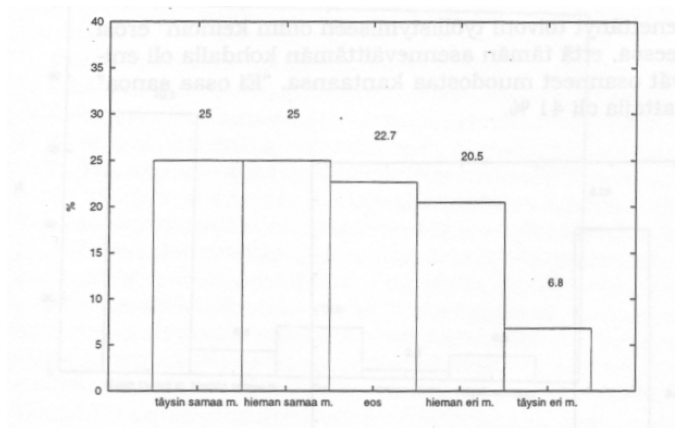
Kuva 2.5: "Otan vastaan työtä saadakseni karenssin pois"

Väitteen "Otan vastaan työtä saadakseni karenssin pois" kanssa samaa mieltä oli 64 % vastanneista ja hieman samaa mieltäkin oli 16 % vastanneista. Karenssista eroon pääseminen on siten keskeisen tärkeä tekijä työllistetyille.

Seuraava kysymys koski taloudellisten näkökohtien merkitystä työllistymisessä.

Vastaukset jakautuvat hyvin tasaisesti eri vaihtoehtojen välille. Näyttää siltä, että kuitenkin noin puolet vastanneista oli väitteen kanssa samaa mieltä. Työllistymisen taloudellinen merkitys on siten huomattavalle osalle kokeiluun osallistuneista tärkeä.

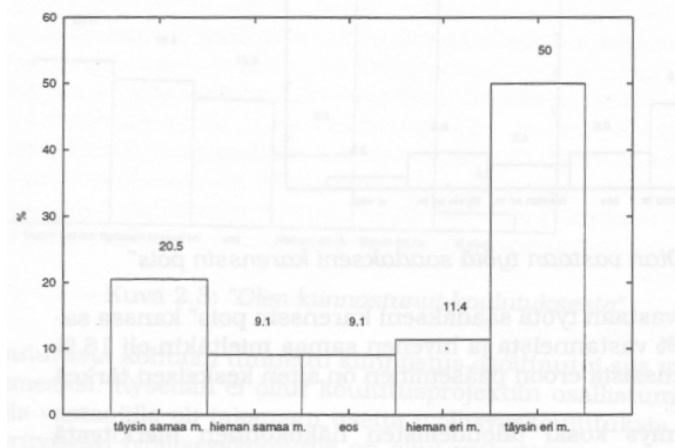
Seuraavat väittämät koskivat työllistymiseen liittyviä pelkoja tai riskejä. Vastanneet eivät yleensä ottaen kokeneet työllistymiseen liittyviä



Kuva 2.6: "Työllistymiskokeilu on ensi sijassa taloudellinen kysymys"

asioita pelottavina, olipa sitten kyse velkojen aktivoitumisesta tai työllistymisen onnistumisesta.

Hieman yli 60 % vastanneista katsoi, että työllistyminen ei ole riski vaikka ulosoton mahdollisuus on olemassa. Vastaus kuulostaa aika yllättävältä, sillä ulosoton riski ei ole tässä laisinkaan vähäinen, sillä huomattavan monilla vastaajista oli velkoja (61 % oli velkaantunut ja heidän velkansa olivat myös ulosotossa).

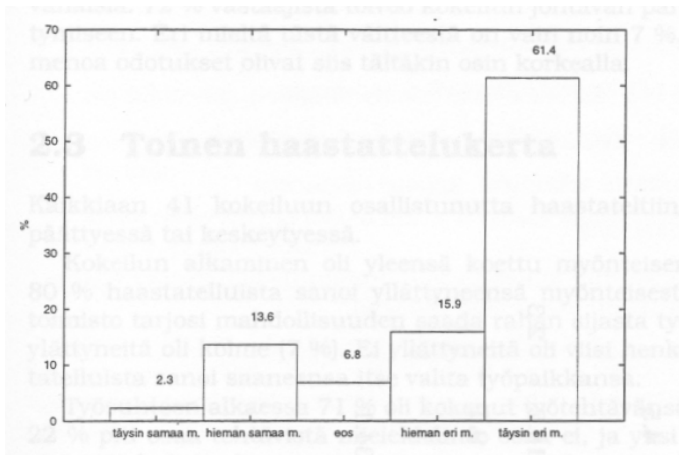


Kuva 2.7: "Velkojen ulosoton vuoksi työllistyminen on myös riski"

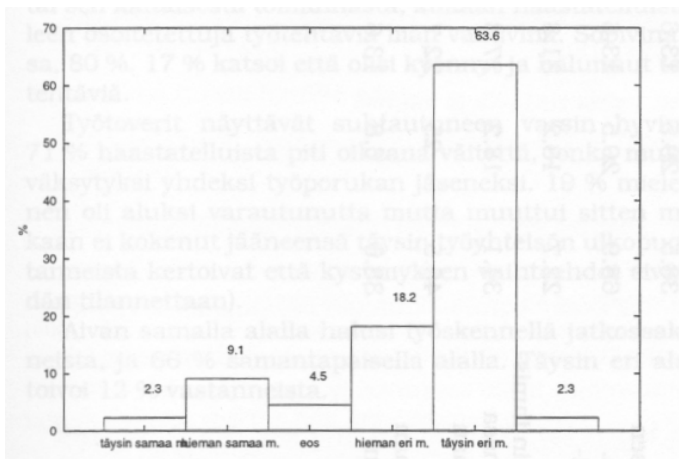
Useimmat eivät myöskään katsoneet pelkäävänsä työhön menoa tai työssä epäonnistumista. Väite "Pelkään mennä työhön" kanssa eri mieltä oli 77 % vastanneista.

Väite 9 ("Pelkään etten onnistu työssä") kanssa täysin eri mieltä oli 63 % vastanneista.

Silti 16 % vastanneista oli ainakin jossakin määrin samaa mieltä väitteen kanssa. Työssä epäonnistuminen huoletti vain n. 11 % vas-



Kuva 2.8: "Pelkään mennä työhön"



Kuva 2.9: "Pelkään etten onnistu työssä"

tanneista.

Toinen asennepatteri pyrki mittaamaan työllistettyjen odotuksia ja toiveita työllistämiskokeiluun. Näyttää siltä, että vahvimmat odotukset liittyvät psyykkisen hyvinvoinnin lisääntymiseen.

Taulukko 2.6: Työllistymiskokeiluun kohdistuvat odotukset

väite %	täysin samaa mieltä	hieman samaa mieltä	ei osaa sanoa	hieman eri mieltä	täysin eri mieltä	ei vast
Kokeilu johtaa parempaan työllistymiseen	40.9	31.8	20.5	4.5	2.3	
Kokeilu johtaa tulojen kohoamiseen	38.5	29.5	13.6	13.6	4.5	
Kokeilu johtaa psyykkisen hyvinvoinnin lisääntym.	65.9	20.5	13.6			
Kokeilu johtaa ammatti- taidon kohenemiseen	22.7	18.2	31.8	6.8	18.2	2.3
Kokeilu johtaa parempiin ihmis- suhteisiin läheisten kanssa	34.1	18.2	27.3	11.4	9.1	
Kokeilu johtaa parempaan omanarvontuntoon	45.5	25	22.7	6.8		
Kokeilu johtaa parempaan päihteiden käytön hallin- taan	38.6	6.8	13.6	6.8	34.1	



Taulukko 2.2 osoittaa, että työllistetyt odottavat ennenkaikkea kokeilun johtavan parempaan omanarvontuntoon. Sen sijaan odotukset kokeilun vaikutuksesta ammattitaidon kohoamiseen tai tuloihin ovat vähäisiä. 72 % vastaajista toivoo kokeilun johtavan parempaan työllistymiseen. Eri mieltä tästä väitteestä on vain noin 7 %. Ennen työhön menoa odotukset olivat siis tältäkin osin korkealla.

## **2.3 Toinen haastattelukerta**

Kaikkiaan 41 kokeiluun osallistunutta haastateltiin työllistämisen päättyessä tai keskeytyessä.

Kokeilun alkaminen oli yleensä koettu myönteisenä yllätyksenä. 80 % haastatelluista sanoi yllättyneensä myönteisesti kun sosiaali-toimisto tarjosi mahdollisuuden saada rahan sijasta työtä. Kielteisesti yllättyneitä oli kolme (7 %). Ei yllättyneitä oli viisi henkeä. 80 % haastatelluista sanoi saaneensa itse valita työpaikkansa.

Työsuhteen alkaessa 71 % oli kokenut työtehtävänsä mielekkääksi. 22 % piti osaa tehtävistä mielekkäinä, osaa ei, ja yksi oli sitä mieltä, että työtehtävät olivat tuntuneet vain ajan kuluttamiselta. 51 % haastatelluista oli tehnyt samoja tehtäviä kuin muutkin työpaikalla, 46 % kertoi tehtävien olleen osaksi samoja, osaksi eri tehtäviä. Kukaan ei sanonut, että työtehtävät ovat olleet kokonaan eri tehtäviä.

Huolimatta siitä, että kyse ei ollut missään mielessä suojatyöstä tai sen kaltaisesta toiminnasta, kukaan haastatelluista ei pitänyt itselleen osoitettuja työtehtäviä liian vaativina. Sopivina niitä piti valtaosa, 80 %. 17 % katsoi että olisi kyennyt ja halunnut tehdä vaativampia tehtäviä.

Työtoverit näyttävät suhtautuneen varsin hyvin työllistettyihin. 71 % haastatelluista piti oikeana väitettä, jonka mukaan tuli heti hyväksytyksi yhdeksi työporukan jäseneksi. 19 % mielestä suhtautuminen oli aluksi varautunutta mutta muuttui sitten myönteiseksi. Kukaan ei kokenut jääneensä täysin työyhteisön ulkopuolelle. (Loput vastanneista kertoivat että kysymyksen vaihtoehdot eivät kuvanneet heidän tilannettaan).

Aivan samalla alalla halusi työskennellä jatkossakin 19 % vastanneista, ja 66 % samantapaisella alalla. Täysin eri alalle sijoittumista toivoi 12 % vastanneista.

## **2.4 Työllistämiskokeilun koetut vaikutukset**

78 % haastatelluista kertoi työllistämisen myönteisistä vaikutuksista lomakkeen vapaamuotoisissa kysymyksissä.

Haastateltavat kertoivat, että työllistyminen johti mielekkäämmän tuntuisen ajankäyttöön. Kuten seuraavista lainauksista näkyy, liittyy päivärytmin muutokseen ajatus mielekkäästä ajankäytöstä, ensinnä siinä merkityksessä, että päivä ja yö eroavat toisistaan, ja toiseksi siten, että käytetty aika käytetään mukavaan, mielekkääseen, tai toisiakin hyödyttävään toimintaan.

- vaihtelua elämään, ajan käyttö mielekästä
- oli hyvä huomata, että vielä pystyykin olemaan työssä, päivisin oli mukavaa tekemistä
- takaisin normaaliin elämänrytmiin
- säännöllinen päivärytmi, aika kului paremmin
- päivärytmi tuli selkeämmäksi, yö ja päivä erottuivat
- päivällä mielekästä tekemistä, kohotti itsetuntoa
- päivisin oli tekemistä
- päivärytmi tasaantui, johonkin kuulumisen (työyhteisöön) tunne voimistui, tutustuminen uusiin ihmisiin
- tuli säännöllinen päivärytmi, henkisesti virkisti,
- mielekästä tekemistä, tunsu auttavansa ihmisiä, päivät kuuluivat hyvin

Myös Jyväskylässä toteutetussa työllistämiskokeilussa voitiin todeta, että työllistämällä oli ollut myönteistä vaikutusta päivärytmiin (4, s.36).

Monissa vastauksissa korostettiin työllistämiskokemuksen virkistävästä tai piristävästä vaikutuksesta. Virkistys ja piristys liittyvät toisaalta fyysisen kunnan kohenemiseen, toisaalta itsetunnon paranemiseen. Myös uusien tuttavien saanti virkisti.

- uusia ajatuksia, uusia tuttavuuksia ja ystäviä
- virkistävästi, ja pysyi ajantasalla mitä kaupungissa ja maassa tapahtuu
- virkistävästi ja tasapainottavasti, hermolepoa työttömyyden vastapainoksi
- henkisesti piristi ja kunto parani liikunnan lisääntymisen vuoksi
- sosiaaliseen kanssakäymiseen ihmisten kanssa vaikutti virkistävästi
- tunsu olevansa kuten muutkin ihmiset kun käy työssä, vaikutti virkistävästi
- itsetuntoa kohotti, ihmesuhdetaidot kehittyivät (erilaiset ihmiset) uusia tuttuja
- tunne että kuuluu ihmisten joukkoon, on ihmisarvoinen, omavarvontunto kohosi
- terveys koheni, tuli liikuntaa, paino aleni, elämänlaatu parani
- fyysinen kunto parani, mielentilaan vaikutti aktiivisesti ja vaikutti tulevaisuuteen

- henkisesti ja fyysisesti hyvää tehnyt,

Tärkeältä myönteisesti vaikuttavalta tekijältä näytti se, että työllistymisen myötä tulevaisuus näytti valoisammalta.

- tuli uusia tulevaisuuden näkymiä
- sai liikkeelle, sai ajattelemaan tulevaisuutta
- sai uskoa elämään, omanarvontunto lisääntyi, piristyi, jaksaa paremmin
- antoi rohkeutta ja uskoa omassa työssä osaamiseen, antoi uuden rytmin vapaa-aikaan
- antoi tulevaisuuden uskoa

Siihen nähden, että haastateltujen odotukset työllistymisen taloudellisiin vaikutuksiin eivät olleet kovin suuret, tuntuu heidän kokonaisarvioissaan olleen kuitenkin melko paljon arvioita, jonka mukaan kokeilulla on ollut myös myönteistä taloudellista vaikutusta:

- taloudellisesti hyvin, sain velkoja maksettua
- taloudellinen tilanne koheni
- taloudellinen tilanne parani
- taloudellinen turvallisuus, mukava kun tietää saavansa palkan tiettynä päivänä,
- palkka tuntui hyvältä saada
- taloudellinen tilanne parani, kiinnostus ja toivo työelämään paluuseen
- taloudellinen tilanne kohentunut, säännölliset tulot

Monille työllistyminen merkitsi myös fyysisen kunnon kohoamista. Jossakin määrin yllättävää oli, että moni haastatelluista koki taloudellisen tilanteensa kohenevan, erityisesti koska tässä suhteessa odotukset eivät olleet kovin korkealla.

Sen sijaan odotettuja vaikutuksia olivat ihmissuhteiden paraneminen ja omanarvon tunnon kohoaminen.

Kuusi haastatelluista katsoi, että työllistämällä ei ollut vaikutusta elämään. Vain kaksi oli sitä mieltä, että vaikutukset ovat olleet kielteisiä. Molemmat näistä haastatelluista kertoivat erilaisista kielteisistä psyykkisistä ja sosiaalisista vaikutuksista, joita työllistäminen oli heidän elämässään aiheuttanut.

Palkkaan oltiin kohtalaisen tyytyväisiä. 29 % oli palkkaan täysin tyytyväisiä, 56 % kohtalaisen tyytyväisiä, ja 15 % ei ollenkaan tyytyväisiä.

Työstä saatu palkka oli riittänyt hieman yli puolelle haastatelluista. Lisätukea oli saatu lähinnä sukulaisilta. Toimeentulotukeen ja lainaamiseen oli joutunut turvautumaan yhteensä neljä haastateltua.

Taulukko 2.7: Miten palkka riitti elantoon (N=41)

	%
kyllä	63.4
ei, sukulaiset auttoivat	14.6
ei, jouduin lainaamaan rahaa	7.3
ei, sain lisäksi toimeentulotukea	4.9
ei, muilla perusteilla	4.9
ei vastannut	4.9
yhteensä	100

Vaikka alkukyselyssä odotukset eivät olleet kovin suuria, näyttää työllistäminen kuitenkin jonkin verran parantaneen kokeiluun osallistuneiden taloudellista tilannetta. 61 % haastatelluista nimittäin kertoo taloudellisen tilanteensa kohentuneen kokeilun kuluessa. 32 % sanoi, ettei kokeilulla ollut heidän tilanteeseensa vaikutusta. Vain kahden mielestä taloudellinen tilanne suorastaan heikkeni kokeilun kuluessa. Kyse oli ulosoton käynnistymisestä.

Kun kokeiluun osallistuneilta kysyttiin, ottaisivatko he tulevaisuudessa mieluummin vastaan työtä kuin toimeentulotukea, sanoivat yhtä lukuunottamatta kaikki haastatellut mieluummin ottavansa työtä. 88 % haastatelluista sanoi, että he eivät kokeneet että heidän oli ollut pakko ottaa työ vastaan. Viisi haastatelluista oli kuitenkin sitä mieltä, että heidän oli ollut pakko ottaa työ vastaan.

Työllistämisyksikön pituuteen haastateltavat olivat kohtalaisen tyytyväisiä. 71 % olisi toivonut, että työsuhde olisi voinut olla pitempi, ja 22 % piti jaksoa sopivan mittaisena. Kenenkään mielestä jakso oli ollut liian pitkä.

Kokeilu näytti muuttaneen osallistuneiden suhdetta työllistymiseen myönteisemmäksi. On vaikea arvioida, miten validi tällainen kysymys on. Jos pidämme sitä validina, näyttäisi työllistämiskokeilulla olevan "aktivoivaa" merkitystä ainakin jossakin määrin, siten että lyhytkin työllistäminen voi muuttaa suhtautumista työhön myönteisemmäksi.

Taulukko 2.8: Miten suhtautumisesi työntekoon muuttui työllistämisyksiköllä (N=41)

	%
työnteko muuttui mieluisammaksi	65.9
työnteko oli mieluista jo ennen työllistymistä	29.3
työnteko tuntui vähemmän mieluisalta työllistämisyksikön jälkeen	2.4
ei vastannut	2.4
yhteensä	100

Taulukko 2.9: Työllistymiskokeilun vaikutuksiin kohdistuvat odotukset

väite %	täysin samaa mieltä	hieman samaa mieltä	ei osaa sanoa	hieman eri mieltä	täysin eri mieltä	ei vast
---------	---------------------	---------------------	---------------	-------------------	-------------------	---------

Kokeilu johtaa parempaan työllistymiseen

39.0	34.1	14.6	7.3	4.9	
------	------	------	-----	-----	--

Kokeilu johti tulojen kohoamiseen

36.6	29.3	7.3	12.2	12.2	2.4
------	------	-----	------	------	-----

Kokeilu johti psyykkisen hyvinvoinnin lisääntym.

61.0	19.5	12.2	4.9	2.4	
------	------	------	-----	-----	--

Kokeilu johti ammattitaidon kohenemiseen

12.2	39.0	24.4	7.3	12.2	4.9
------	------	------	-----	------	-----

Kokeilu johtaa parempiin ihmisiin läheisten kanssa

36.6	7.3	36.6	7.3	9.8	2.4
------	-----	------	-----	-----	-----

Kokeilu johtaa parempaan omanarvontuntoon

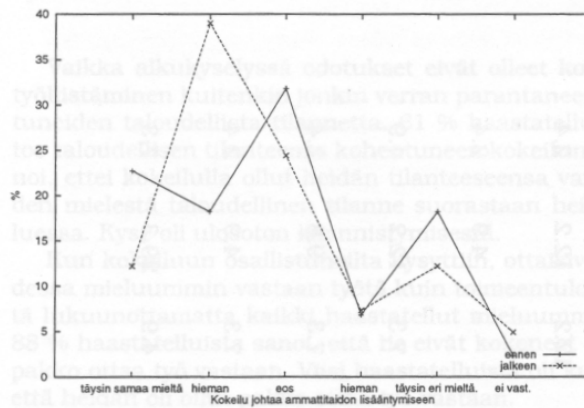
58.5	22	4.9	7.3	4.9	2.4
------	----	-----	-----	-----	-----

Kokeilu johtaa parempaan päätteiden käytön hallintaan

31.7	12.2	14.6	4.9	29.3	7.3
------	------	------	-----	------	-----

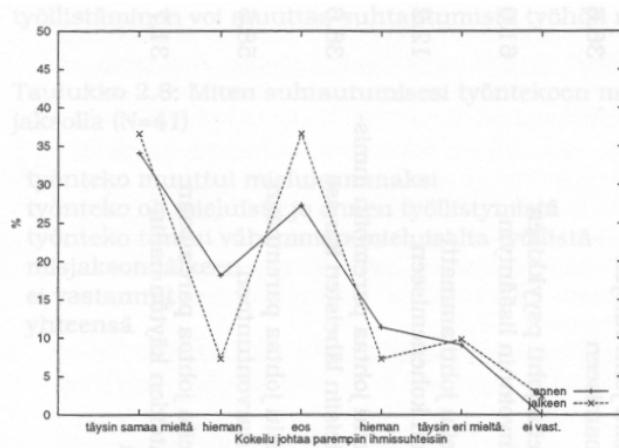
Työllistämiskokeilun vaikutuksiin kohdistuvat odotukset ennen kokeilua ja kokeilun jälkeen muuttuivat yleensä aika vähän.

Merkittävä muutos tapahtui käsityksiessä ammattitaidon kohoamisesta. Ennen työllistymisjaksoa noin 41 % vastanneista odotti kokeilun johtavan ammattitaidon kohoamiseen. Työllistymisjakson lopulla ammattitaidon katsoi kohonneen 51 % vastanneista. Olennainen muutos tapahtui siinä, että "ei osaa sanoa"vastauksen antaneiden määrä väheni, ja vastaavasti "hieman samaa mieltä"olleiden määrä kohosi.



Kuva 2.10: "Kokeilu johtaa ammattitaidon kohoamiseen"

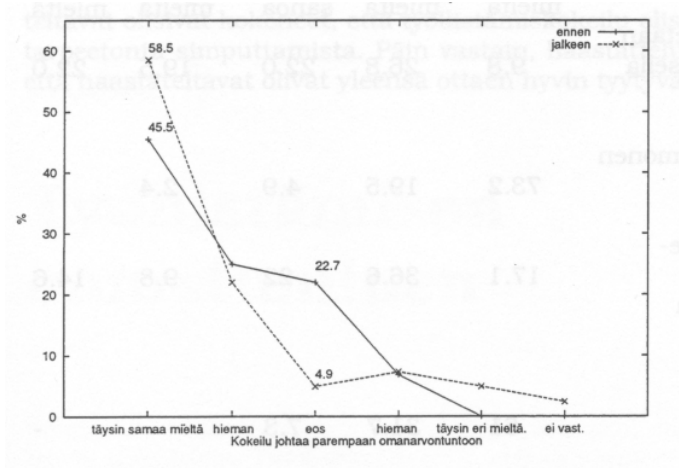
Kokeilulla näyttää olleen päinvastainen vaikutus ihmissuhteiden paranemista koskeviin odotuksiin. Nyt "hieman samaa mieltä"vastanneiden määrä vähenee ja "ei osaa sanoa"vastanneiden määrä lisääntyy.



Kuva 2.11: "Kokeilu johtaa parempiin ihmissuhteisiin läheisten kanssa"

Omanarvontunnon kohoamista näyttää tapahtuneen ainakin osalla vastaajista. Tässäkin "ei osaa sanoa"vastanneiden määrä vähenee ja

täysin samaa mieltä olleiden määrä kasvaa 13 %:lla.



Kuva 2.12: "Kokeilu johtaa parempaan omanarvontuntoon"

Kyselyn avulla haluttiin selvittää kokeiluun osallistuneiden suhtautumista aktivoinnin ideaan. Tässä käytettiin osin hyväksi Jyväskylän työllistämiskokeilussa käytettyjä kysymyksiä vertailtavuuden saavuttamiseksi. Täysin samassa muodossa ei kaikkia väittämiä voitu esittää, koska Jyväskylän selvitys koski vain nuoria työllistettäviä.

Taulukko 2.10: Aktivointiin liittyvät asenneväittämät

väite %	täysin samaa mieltä	hieman samaa mieltä	ei osaa sanoa	hieman eri mieltä	täysin eri mieltä
Työttömiä simputetaan nykyisin kaikenlaisella tarpeettomalla	9.8	26.8	22.0	19.5	22.0
Toimettomuus on monen pahan alku	73.2	19.5	4.9	2.4	
Työllistämisyjärjestelyillä työnantajat saavat vain halpaa työvoimaa	17.1	36.6	22	9.8	14.6
On tärkeämpää antaa ihmisille työtä kuin rahaa	61	31.7	7.3	-	-

Jyväskylän työllistymiskokeiluun osallistuneet nuoret vastasivat asenneväittämään "Toimettomuus on monen pahan alku"niin, että täysin tai jokseenkin samaa mieltä väitteen kanssa oli 82 % vastanneista (4, s.31). Tässä tutkimuksessa täysin tai samaa mieltä vastanneiden osuus oli siis 92.7 %, eli enemmän kuin Laapotin tutkimuksessa.

Jyväskylässä tehdyssä tutkimuksessa asenneväittäjä "Työllistämisyjärjestelyillä työnantajat saavat vain halpaa työvoimaa"oli hieman eri muodossa. Jyväskylässä väittäjä kuului "Työllistämisyjärjestelyillä nuorista halutaan vain halpaa työvoimaa". Kun tässä tutkimuksessa täysin tai osittain samaa mieltä väittämän kanssa oli 53.7 % vastanneista, oli nuorista jyvaskyläläisistä 39 % täysin tai jokseenkin samaa mieltä (4, s.31).

Ensimmäiseen tässä esitetyistä asenneväittämistä ("Työttömiä simputetaan nykyisin kaikenlaisella tarpeettomalla") joko täysin tai kokonaan yhtyi 36.6 % vastanneista. Jyväskylän kyselyssä vastaava kysymys oli muodossa "Nuoria simputetaan työllistämällä ja harjoittelulla". Täysin tai osittain samaa mieltä olevia vastanneita oli 17 % (4, s.31). Väittämät poikkeavat siksi paljon toisistaan, että suora vertaaminen ei ole mahdollista, mutta suuntaa antavasti näyttäisi siltä, että Lahden kokeiluun osallistuneet kokevat jonkin verran jyvaskyläläisiä useammin joutuneensa turhaksi koetun simputtamisen kohteeksi.

Neljäs vertailun mahdollistava kysymys kuului tässä tutkimuksessa "On tärkeämpää antaa ihmisille työtä kuin rahaa". Kun tässä tutkimuksessa täysin tai jokseenkin samaa mieltä olevien osuus vastanneista oli yhteensä 92.7 %, oli Jyväskylän tutkimuksessa täysin tai samaa mieltä lähes yhtä paljon, eli 87 % vastanneista nuorista (4, s.31).

Selvin ero lahtelaisten ja jyvaskyläläisten vastanneiden välillä oli



siis työttömien/nuorten simputtamista koskevassa kysymyksessä, jossa lahtelaiset 19.6 % useammin kuin jyvaskyläläiset olivat sitä mieltä, että väite piti paikkansa. Tätä ei tietenkään voi tulkita niin, että haastateltavat olisivat kokeneet, että työllistämiskokeilu olisi ollut työttömien tarpeetonta simputtamista. Päin vastain, haastatteluista voi päätellä, että haastateltavat olivat yleensä ottaen hyvin tyytyväisiä kokeiluun.



## Luku 3

# Työllistämisen onnistuminen

Kokeiluun osallistuneilta kysyttiin myös suoraan, mitä he oikein ajattelivat kokeilusta. Tulokseksi saatiin, että vastanneet ovat olleet varsin tyytyväisiä työllistämiskokeiluun. Vain yksi haastatelluista kertoi olleensa täysin tyytymätön. Hänen kohdallaan kokeilu oli keskeytynyt. Myös jyvaskyläläisistä velvoitetyöllistetyistä valtaosa oli kokenut hyötyneensä työnteosta, ja vain yksi katsoi työllistymisestä olleen hänelle pelkkää haittaa (4, s.37).

Taulukko 3.1: Oletko tyytyväinen työllistämisyksikköön (N=41)

	%
olen täysin tyytyväinen	58.5
olen osittain tyytyväinen, osittain en	31.7
en ole ollenkaan tyytyväinen	2.4
ei vastannut	7.3
yhteensä	100

On tietysti hiukan makuasia, onko sitä, että noin 60 % vastanneista piti kokeilua täysin onnistuneena hyvä vai tyydyttävä tulos. Näyttää kuitenkin siltä, että vastanneet ovat arvioineet kokeilujaksoa kokonaisuutena, jossa heidän oma menestymisensä on mukana arvioissa. Tämä näkyy erityisesti joissakin niistä vastauksista, joissa vastannut ei ole oikein pärjännyt työpaikassaan. Usein tyytymättömyys liittyi siihen, että jakso jäi liian lyhyeksi. Kaikkiaan 71 % vastanneista katsoi, että työllistämisyksikkö olisi voinut olla pitempi. Sosiaalityöntekijän haastattelussa monet olivat harmitelleet, että työjakso päättyi juuri kun oli tottunut työssööloon.

Haastatteluaineiston perusteella työllistämispalveluprojektin kokonaistulos oli seuraava: Yhdeksän kohdalla solmittiin työllistymisestä jatkosopimus. 25 kohdalla työllistämisyksikkö toteutui suunnitellussa mitassa. Seitsemän kohdalla työllistämiskokeilu keskeytyi ennen suunniteltua päättymisajankohtaa. Kun siis 34 yhteensä 41 aloitta-

neesta<sup>1</sup> suoritti jakson loppuun, saadaan onnistumisprosentiksi 83 % ja keskeyttämisprosentiksi 17. Jyväskylän kokeilussa kahdeksan viikon työvelvoitteella olevia oli Jyväskylässä 46 asiakasta, ja heistä keskeytti viisi kokeilun. Keskeyttämisprosentti oli siten 10.87 %.(4, s.10) Jyväskylän kokeiluun osallistuneiden velvoitetyöllistettyjen työllistämisyksikön keskeytyi siis jonkin verran harvemmin kuin Lahdessa.

Myös Lahden tulosta voidaan pitää hyvänä, olihan kyse varsin vaikeassa lähtötilanteessa olevista ihmisistä, ja myös työpaikat olivat vaativia.

Työllistämispalveluprojektin oman kirjanpidon mukaan kokonaistulos on seuraavankaltainen :

Taulukko 3.2: Työllistämispalveluprojektin sujuminen 22.1.1999 mennessä

	naiset	miehet	yhteensä
suorittanut 3 kk jakson	13	13	26
suorittanut 6 kk jakson	-	6	6
työssä, 3 kk jaksolle jatkosopimus	1	-	1
työssä, 3 kk jakso meneillään	1	2	3
työllistäminen epäonnistui	2	8	10
Tehdyt työsopimukset 6.2.98-25.1.99	17	29	46

Tämän laskelman mukaan työllistämispalveluprojektiin osallistuneista epäonnistui 10 yhteensä 45 työllistämisestä eli 22 % . Nk. kohderyhmä 2 kuuluvien osalta (ne työllistämispalveluprojektiin osallistuneet, joilla ei ole ollut työllistämismuutetta) kokeilu epäonnistui vain kolmen kohdalla. Kun kohderyhmä 2 kuuluvia työllistettyjä oli 22.1.1999 mennessä ollut 40 henkeä, oli epäonnistumisten osuus tämän ryhmän kohdalla siten vain 5 %.

Edelläesitetyn perusteella näyttää kokeilu onnistuneen hyvin. Suhteellisen pienellä työvoimapanostuksella (yhden sosiaalityöntekijän työpanos) Lahden kaupunki on kyennyt tarjoamaan työtä monasti yli kymmenen vuotta työttömänä olleille kuntalaisille. Kokeiluun osallistuneiden mukaan työpaikalla on ollut varsin paljon myönteisiä vaikutuksia, sekä taloudellisesti että sosiaalisesti.

<sup>1</sup>Kolmen aloittaneen kohdalta loppuhaastattelu puuttui

## Luku 4

# Yhteenvedoa

Lahden työllistämispalveluprojektin tarkoituksena oli kehittää sosiaaliryöön interventio pitkäaikaistyöttömyyteen. Intervention tuli vaikuttaa syrjäytymistä ehkäisevästi tarjoamalla toimeentulotuen sijasta työtä. Kokeilun kohderyhmänä on ollut pitkään työmarkkinoiden ulkopuolella eläneitä ihmisiä, joiden keskeisenä toimeentulon lähteenä on vuosia ollut toimeentulotuki. Vaikka projektin syntymiseen vaikuttivat selvästi myös taloudelliset syyt (Lahden kaupungin kannalta on edullisempaa pyrkiä työllistämään pitkäaikaistyöttömiä toimeentulotuen saajia), on kokeilussa lähdetty rakentamaan interventiota asiakkaiden elämäntilanteen helpottamiseksi.

Kokeilun arvioinnissa on ollut resurssisyyistä pakko pidättäytyä arvioimaan sitä yksinomaan kokeiluun osallistuneiden työllistettävien kokemusten kautta. Arvioinnin aineistona on ollut Lahden kaupungin asiakirjat, kokeilussa kertyneet erilaiset hallinnolliset materiaalit, projektin työntekijän kokemukset sekä pääasialisena aineistona käytetty työllistettävien haastatteluaineisto. Aineiston analyysivälineenä on käytetty lähinnä suoria jakaumia.

Suurin osa työllistämispalveluprojektiin osallistuneista pysyi työssä kokeilun loppuun saakka. Haastattelujen perusteella näyttää siltä, että haastatellut olivat myös kuta kuinkin tyytyväisiä kokeiluun osallistumiseen.

Vaikka onkin todennäköistä, että kaikki työllistettyjen odotukset eivät toteutuneet kokeilun kuluessa, merkitsi työllistyminen monelle kokeiluun mukaan lähteneistä pitkällisen työttömyysjakson keskeytymistä. Kokemuksellisella tasolla tällä on saattanut olla huomattava merkitys. Työllistymisellä näyttää olleen monelle myös taloudellisesti myönteinen merkitys. Kokeilun keskeyttäneiden kokonaismäärä jäi varsin pieneksi, mikä on tärkeä tulos.

Työmarkkinoiden kehitys näyttää jatkossakin sellaiselta, että tukityöllistämisyjärjestelmän säilyttäminen ja edelleen kehittäminen on todella tarpeellista. Vaikka suhtautuminen aktiiviseen sosiaalipolitiikan ideoihin on jossakin määrin ristiriitainen, on sosiaaliryöön menetelmiä jatkossa kehitettävä paljon tietoisemmin köyhyyteen ja syrjäytymiseen liittyvien ongelmien ratkaisemiseksi.



# Kirjallisuutta

- [1] Eräheimo, Tapio (1998) Pitkäaikaistyöttömänä lähiössä: täsmäkuva Helsingin Kontulasta ja Vesalasta. Selvityksiä numero 6. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- [2] Haapola, Ilkka (1999) Kauanko toimeentuloasiakkuus kestää? Analyysi 1990-luvun alun uusista tuensaajista. Janus 7 (1), 43–64.
- [3] Huhtanen, Raija (1994). Toimeentulotuen myöntäminen. Julkisoikeudellinen tutkimus hallinto- ja hallintolainkäyttöviranomaisen soveltamiskäytännöstä. Väitöskirja. Tampereen yliopisto.
- [4] Laapotti, Päivi (1997) Sosiaalisten ongelmien ehkäisy työllistämisen avulla. Monisteita Numero 10. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- [5] Lödemel, Ivar (1997) Pisken i arbeidslinja. Om iverksetjinga av arbeid for sosialhjelp. Fafo-rapport no 226. Oslo: Fafo.
- [6] Peltomaa, Pia (1997) Toimeentulotukiselvitys Lahdessa - Mitä tehdä kasvaville menoille. Lahden kaupunki.
- [7] Piven, Frances Fox & Cloward, Richard A. (1972) Regulating the Poor. The Functions of Public Welfare. New York: Vintage Books.
- [8] Rossi, Peter, Freeman, Howard & Lipsey (1999,) Evaluation. A systematic approach. Thousand Oaks: Sage Publications, 6. painos.
- [9] Specht, Harry & Courtney, Mark E. (1995) Unfaithful Angels: How social work has abandoned its mission. New York: Free Press.
- [10] (Totu 1997). Toimeentulotuki. SVT Sosiaaliturva 1998:3.