



Minna Ylikännö, Päivi Naumanen,
Paul Jonker-Hoffrén, Olli Retulainen,
Markus Viljanen

Se on kyl mission impossible –

**Alueellisella työvoima- ja yrityspalvelukokeilulla hallinnonrajat ylittäviä,
kustannusvaikuttavia ja asiakaslähtöisempiä työllisyyspalveluja**

Sisällysluettelo

Tiivistelmä	3
Kokeilun lähtökohdat, tavoitteet ja arviointi	5
Kokeilun toimeenpano käytännössä	6
Kokeilun formatiivisesta ja summatiivisesta arvioinnista.....	8
Arviointitutkimuksen toteutus.....	10
Työvoimapolitiikan vaikuttavuus aiemmassa tutkimuksessa	11
Laadullinen analyysi: kokeilun toimeenpano, eteneminen ja onnistuminen.....	14
Onnistuminen kokeilun tavoitteiden asettamisessa ja mallin luomisessa	17
Asiakaslähtöisen palvelun mahdollisuudet ja rajoitteet työvoimapalvelujen muutosten ristipaineessa.....	25
Toimeenpanon haasteet: pakotetun kokeilun taakka	34
Asiakaslähtöisyyden toteutuminen kokeilussa	36
Tilastollinen analyysi: kokeilun vaikutukset työllisyyteen.....	38
Turun työmarkkinoiden kehitys viimeisen 10 vuoden aikana	38
Tutkimusaineiston muodostamisesta	40
Muutokset työttömyydessä kokeilun aikana	42
Mallien datajoukko ja määrittely	47
Mallien tulokset	52
Johtopäätökset ja pohdinta	56
Lähdeviitteet	59
Liitteet.....	61
Liite 1. Työttömyysasteen ja kokeilukoodin vastaavuus.....	61
Liite 2. Mallien muuttajat ja kertoimet	63
Liite 3. Työttömyyden mallintaminen ja Markov-ketjut	68

Tiivistelmä

Pääministeri Juha Sipilän hallituksen yhtenä strategisena kokeiluna toteutettiin vuosina 2017-2018 alueellinen työvoima- ja yrityspalvelukokeilu, jolla pyrittiin luomaan aiempaa asiakaslähtöisempi ja nykyiset hallinnonrajat ylittävä kustannusvaikuttava toimintamalli työllisyyden hoitoon. Kokeilu toteutettiin kahdeksalla alueella, joista maakunnallisia kokeiluja oli kolme ja kuntapohjaisia viisi. Varsinais-Suomessa kokeilu oli kuntapohjainen ja siinä oli Turun lisäksi mukana kolme muuta kaupunkia (Raisio, Naantali, Paimio). Kokeilu alkoi 1.8.2017 ja päättyi vuoden 2018 lopussa.

Käsillä olevan arviointitutkimuksen keskeiset tulokset liittyvät yhtäältä kokeilun työllistävään vaikutukseen ja toisaalta kokeilun toimeenpanoon osana työvoimapolitiikkaa ja kunnallista työllisyyden hoitoa. Arvioimme sitä, miten kokeilu onnistui sille asetetuissa tavoitteissa. Peilaamme saamiamme tuloksia aiempaan tutkimukseen työvoimapolitiikan ja kokeilujen vaikuttavuudesta ja pohdimme, mitä tulisi ottaa huomioon vastaavanlaisissa yhteiskunnallisissa kokeiluissa vastaisuudessa.

Tulosten tulkinnassa tulee ottaa huomioon, että kokeilu määriteltiin valtakunnallisesti, eikä se lähtenyt ensisijaisesti paikallisesti tunnistetuista ongelmista palvelujärjestelmässä. Vaikka kuntia kuultiin kokeilua valmisteltaessa, niiden näkemyksiä ei välttämättä otettu huomioon kokeiluasetelmaa suunniteltaessa ja lain valmistelussa. Lisäksi sitoutuminen kokeiluun oli ymmärrettävistä syistä osin heikkoa. Kokeilun yhtenä keskeisenä tavoitteena oli valmistella työvoimapalveluiden siirtoa maakunnille osana suunniteltua kasvupalvelu-uudistusta. Uudistus olisi toteutuessaan tarkoittanut TE-toimistojen ja alueellisten ELY-keskusten lakkauttamista, mikä luonnollisesti vaikutti TE-hallinnon motivaatioon toimeenpanna uudistusta omalta osaltaan. Lähtökohdat kokeilulle eivät siten olleet parhaat mahdolliset.

Tulokset tiiviisti:

1. Kokeilulla ei ollut vaikutuksia työllisyyteen. Työttömyys oli koko kokeilun ajan korkeampaa kokeilualueella (Turku, Raisio, Naantali, Paimio) kuin ei-kokeilualueella (muut Varsinais-Suomen kunnat), eikä työttömyyden suhteellisessa erossa tapahtunut muutosta. Työttömyys väheni, mutta yhtäläisesti molemmilla alueilla, johtuen hyvästä taloudellisesta suhdanteesta. Ainoa havaittava työllisyysvaikutus koski 12 kuukautta työttömänä olleita, jotka siirtyivät kokeiluun. Heidän kohdallaan alttius työttömyydestä poistumiselle oli hetkellisesti suurempaa, mutta vaikutus hävisi, kun tarkasteltiin pidempiä työttömyysjaksoja.
2. Asiakkaat kokivat saamansa palvelut pääosin hyvinä. Matalan kynnyksen palvelupisteeseen oli helppo tulla ja tärkeänä nähtiin se, että omista asioistaan pääsi keskustelemaan kasvokkain.

3. Kokeilu toi uudella tavalla näkyvyyttä Turun kaupungin työllisyyspalvelukeskukselle ja sen toiminnalle. Kokeilun alussa avattiin uusi asiakaspalvelupiste, Työpiste, keskeiselle paikalle Turun keskustaan.
4. Palveluja ja etenkin matalan kynnyksen palveluja kehitettiin voimakkaasti kokeilun aikana. Työpisteessä otettiin käyttöön asiakkaiden päivystysvastaanotto, johon oli mahdollista tulla ilman ajanvarausta.
5. Kokeilu toi esiin kahden toimijan työllisyyden hoidon malliin liittyviä haasteita ja kehittämistarpeita. Näiden arvioinnin pohjalta on mahdollista lähteä etsimään uudenlaisia tapoja kehittää yhteisasiakkuuteen perustuvaa palvelumallia.
6. Kokeilun toimeenpanossa havaittiin ongelmia koko kokeilun ajan johtuen ennen kaikkea sen puutteellisesta suunnittelusta ja valmistelusta. Kokeilun tavoitteet ja uusi palvelumalli jäivät epäselviksi kokeilussa mukana olleille työntekijöille, minkä koettiin kuormittavan työtä.
7. TE-toimistoissa asiantuntijoiden vakiintunutta työtä määrittää pitkälti työttömyysturvaa koskeva lainsäädäntö, kun taas kuntien työllistäminen perustuu tyypillisesti vapaaehtoiseen palveluihin hakeutumiseen ja palveluiden kehittämiseen projektiluonteisesti. Tämä toimintakulttuurien ero olisi ongelmatilanteiden välttämiseksi pitänyt ottaa huomioon jo suunnitteluvaiheessa.
8. Kokeilun toimeenpanoon ei varattu riittäviä resursseja ottaen huomioon sen kunnianhimoiset tavoitteet asiakaslähtöisyyden lisäämisestä palveluissa.

Yhteenvedona voimme todeta, että kokeilulla oli lähtökohtaisesti melko pienet onnistumisen mahdollisuudet. Tavoitteet hallinnonrajat ylittävästä kustannusvaikuttavasta palvelumallista olivat epärealistiset sekä kokeilun ajalliseen keston että olemassa oleviin resursseihin nähden. Ne eivät myöskään kaikilta osin olleet selkeitä ja ymmärrettäviä, mikä todetaan myös Annalan ym. (2019, 48) koko valtakunnallisen kokeilun arvioinnissa. Suunnitteluun varattiin liian vähän aikaa, eikä toimintaa päästy käynnistämään määräajassa muun muassa infrastruktuurin keskeneräisyydestä johtuen.

Kokeiluun haluttiin kuitenkin lähteä mukaan, koska tarve palveluiden uudistamiselle on ilmeinen alati niukkenevien resurssien tulvaamiseksi kohtuulliseen palvelutasoon tulevaisuudessakin. Osin kokeilusta saadut tulokset olivat myönteisiä, mitä voidaan pitää työvoittona kokeilun lähtökohdat huomioon ottaen. Palveluja lähdettiin kehittämään asiakaslähtöisemmiksi hyödyntäen uuden palvelupisteen tarjoamia mahdollisuuksia. Esiin nousseet haasteet puolestaan antoivat pontta lähteä rakentamaan yhteistyötä kahden työllisyyden hoidon toimijan, kaupungin ja TE-toimiston välille lähtien yhteisen asiakkaan ajatuksesta.

Kokeilun epäonnistuminen sille asetettuihin tavoitteisiin pääsyssä ei välttämättä tarkoita, etteikö sillä olisi ollut merkitystä kokeilukulttuurin kehittämisen kannalta (ks. esim. Antikainen ym. 2019). Tässäkin tapauksessa opittiin paljon ja tuotettiin uutta tietoa, jota voidaan hyödyntää uusien yhteiskunnallisten kokeilujen suunnittelussa.

Kokeilun lähtökohdat, tavoitteet ja arviointi

Pääministeri Juha Sipilän hallituksen yhtenä keskeisenä tavoitteena oli löytää uusia keinoja edistää työllisyyttä ja vähentää työttömyyttä. Alueellisten työvoima- ja yrityspalvelukokeilujen tavoitteena oli kokeilla uudenlaista mallia, jossa työvoima- ja yrityspalvelut siirretään alueellisilta TE-toimistoilta kuntien vastuulle. Hallitus valmisteli kokeilusta lakiesityksen, joka hyväksyttiin eduskunnassa heinäkuussa 2017 (505/2017).

Kokeilua koskevan lain mukaan kokeilussa mukana olleet kunnat vastasivat työttömien työnhakija-asiakkaiden palveluprosessista mukaan lukien asiakkaiden ohjaaminen palveluihin. Tavoitteena oli kehittää työttömille tarjottavia työllistymistä tukevia palveluja ja palvelun tuottamiseen liittyviä uudenlaisia ja aiempaa asiakaslähtöisempiä toimintamalleja. Kokeilun erityisenä tavoitteena oli edistää pitkään työttömänä olleiden ja nuorten työttömien pääsyä työmarkkinoille. Nämä ryhmät ovat tyypillisesti muita työttömiä työnhakijoita heikommassa asemassa työmarkkinoilla.

Turun kaupunki hakeutui mukaan kokeiluun, joka alkoi 1.8.2017 ja jatkui 31.12.2018 asti. Kokeilussa Turun kaupungin työllistymispalveluiden vastuulle siirrettiin kaikki alle 25-vuotiaat sekä yli 12 yhtäjaksoisesti työttömänä olleet työttömät työnhakijat ja heidän palveluprosessinsa. Kokeiluun valitut työttömien työnhakijoiden ryhmät eivät ole haastavia ainoastaan iän tai työttömyyden keston perusteella, vaan taustalla on tekijöitä, jotka vaativat moniammatillista työtöitä ja usein jatkuvaa tukea ja ohjausta työllistymisedellytyksien kehittämisessä. Pitkäaikaistyöttömillä on usein erilaisia terveydellisiä rajoitteita, jotka heikentävät uudelleen työllistymisen edellytyksiä. (ks. esim. Ylikännö & Nieminen 2014, 29.)

Varsinais-Suomesta alueellisessa kokeilussa olivat Turun lisäksi mukana Raision, Naantalın ja Paimion kaupungit. Kokeilussa mukana olevat kunnat vastasivat kokeilualueilla julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden tarjoamisesta kokeilun kohderyhmälle. Kuntien vastuu ulottui kokeilualueilla siten työllistymistä edistävän monialaisen yhteispalvelun tarjoamiseen, aktivointisuunnitteluun ja kotouttamiseen. Kokeilussa kunnan toimivallan laajentaminen työvoima- ja yrityspalveluihin toi mahdollisuuden vaikuttaa kohderyhmän palvelujen kehittämiseen ja valmistautua palveluiden tuottamiseen maakuntamallissa. Tähän ei osoitettu lisää määrärahoja, joten kokeilu toteutettiin suuntaamalla olemassa olevia henkilöresursseja ja työllisyysmäärärahoja uudelleen. Kokeilut toteutettiin lähtökohtaisesti siten, että työ- ja elinkeinotoimistojen virkamiehiä siirrettiin tarvittaessa työskentelemään kokeilukuntien johdon ja valvonnan alaisina.

Kokeilun arviointiin liittyy aina erityisiä haasteita. Usein kokeiltavia (toiminta)malleja ei välttämättä kuvata kovinkaan tarkasti, koska tyypillisesti tavoitteena on muokata mallia jatkuvan kehittämisen periaatteella. Arvioinnin näkökulmasta tavoitteiden epämääräisyys on kuitenkin ongelmallista: pelkkä prosessien arviointi ei anna riittävän luotettavaa kuvaa siitä, onnistutaanko kokeilussa. Alueellisessa työvoima- ja yrityspalvelukokeilussa oman haasteensa arvioinnille toi se, että kokeilua oli vaikea erottaa varsinaisesta työllistämisen perustyöstä. Lisäksi vuoden 2018 alusta astui voimaan uusi aktiivimalli, joka velvoitti työttömiä työnhakijoita aiempaa vahvemmin osallistumaan työvoimapolitiisiin palveluihin, jotta heidän työttömyysturvaansa ei leikata.

Käsillä oleva raportti esittelee alueellisen työvoima- ja yrityspalvelukokeilun arviointitutkimuksen tulokset. Tutkimushanke alkoi keväällä 2017 ja se päättyi huhtikuun lopussa 2019. Tutkimushankkeen toteutti Turun yliopiston sosiaalitieteiden laitos ja se rahoitettiin Turun kaupunkitutkimusohjelmasta. Hankkeen johtajana toimi VTT Minna Ylikännö, tutkijoina VTT Päivi Naumanen, VTT Paul Jonker-Hoffrén, VTM Olli Retulainen ja FM Markus Viljanen. Tutkimushankkeen ohjausryhmän puheenjohtajana toimi Mika Helva (Turun kaupunki) ja muut jäsenet olivat Riitta Uitto (Turun kaupunki), Juha Pusila (Varsinais-Suomen ELY-keskus) ja Sampo Ruoppila (Turun kaupunkitutkimusohjelma).

Kokeilun toimeenpano käytännössä

Lähtökohtana kokeilulle toimi kokeilulaki, joka määrittäi reunaehdot kokeilulle ja sen toimeenpanolle, kuten aikataulun ja sisällölliset tavoitteet. Hallituksen esityksessä kokeilulaista todetaan seuraavasti: ”Kokeilun yhteiskunnallisena tavoitteena on vähentää pitkäaikaistyöttömyyttä ja vaikuttaa työllisyysasteen nostamiseen esimerkiksi luomalla palvelujen tarjoamiseen toimintamalleja, joiden avulla työttömien osaamista ja ammatillisia valmiuksia voitaisiin nykyistä paremmin parantaa vastaamaan työmarkkinoiden tarpeisiin. Näin voitaisiin myös vastata mahdollisiin työvoiman kysyntätarpeisiin kokeilualueilla. Kokeilun tavoitteena on myös parantaa erityisesti pidempään työttömänä olleiden ja nuorten pääsyä työmarkkinoille. Kokeilujen tavoitteena on parantaa lähipalvelun ja kasvokkain annettavan palvelun saatavuutta kokeilukunnissa. Tavoitteena on nykyistä paremmin tavoittaa myös ne työttömät, jotka ovat osittain tai kokonaan luopuneet aktiivisesta työnhausta.”

Toisaalta laki antoi vain lainsäädännölliset puitteet kokeilun toimeenpanolle ja varsinainen uusien palvelumallien kehittäminen ja edelleen työllisyystavoitteiden saavuttaminen jäivät kokeilualueiden vastuulle. Käytännön kokeilun toimeenpano tuli siis pitkälti suunnitella kokeiluissa, mille asetti erityisen haasteen kohtuullisen tiukka aikataulu. Laki kokeiluista hyväksyttiin vasta heinäkuussa 2017, kun kokeilun piti alkaa elokuun 1. päivä.

Kokeilun toimeenpanoa varten Turussa avattiin uusi kaupungin palvelupiste työttömille työnhakijoille. Tämän *Työpisteen* tilat sijaitsevat Käsityöläiskadulla aivan ydinkeskustan tuntumassa kävelymatkan päässä Kauppatorilta ja ovat julkisella liikenteellä helposti saavutettavissa. Kyse on matalan kynnyksen palvelupisteestä, johon on mahdollista tulla ilman ajanvarausta saadakseen ohjausta ja neuvontaa työllistymiseen ja työvoimapalveluihin liittyvissä asioissa.

Työpiste avattiin 1.8.2017 eli samana päivänä, kun alueellinen kokeilu aloitti toimintansa. Alkuvaiheen toimintaa vaivasi monin tavoin keskeneräisyys. Fyysiset toimitilat olivat osin keskeneräiset, palveluiden infrastruktuuri oli luomatta (esim. IT-laitteet) ja myös henkilöstön rekrytoinnit olivat kesken. Asiakkaat siirtyivät siten kokeiluun, jonka toimeenpano viivästyi edellä mainituista syistä johtuen. Tämä vaikutti myöhemmin muun muassa lakisääteisten määräaikaishaastattelujen tekemiseen määräajassa.

Turussa alueelliseen kokeiluun siirtyi 18 työntekijää Varsinais-Suomen TE-toimistosta. He työskentelivät kokeilun ajan Turun kaupungin tiloissa ollen työsuhteessa TE-hallintoon. Muihin alueen kokeilukuntiin siirtyi yhteensä 8 TE-toimiston työntekijää ja yhteensä kokeilussa työskenteli siis 26 TE-toimiston asiantuntijaa. Turun kaupungin palveluksessa olleita työntekijöitä (urasuunnittelijat) oli kokeilussa 13. Kokeilun operatiivisen johdon muodostivat Turun työllisyyspalvelukeskuksen johtaja Riitta Uitto, TE-toimiston johtaja Kjell Henrichson ja Turun kaupungin palvelujohtaja Mika Helva. Lisäksi kokeilua varten nimettiin johtoryhmä ja ohjausryhmä, joiden tehtävänä oli tukea ja ohjata kokeilun operatiivista johtoa heidän työssään kokeilun aikana.

Turussa kokeiluun siirrettiin kaikki alle 25-vuotiaat ja yli vuoden työttömänä olleet työttömät työnhakijat. Myös kokeilun aikana työttömäksi jääneet nuoret tai henkilöt, joiden työttömyys pitkittyi yli 12 kuukauden, tulivat kokeilun asiakkaiksi. Osa työttömistä poistui kokeilusta joko kokonaan tai väliaikaisesti siirryttyään työhön, koulutukseen tai muuhun työllistymistä edistävään palveluun. Kaikki kokeiluun tulleet työttömät työnhakijat palasivat kokeiluun esimerkiksi palvelun päätyttyä, vaikka he eivät olisikaan enää täyttäneet edellä mainittuja kriteerejä.

Kokeilussa yksi keskeinen tapa lisätä asiakaslähtöisyyttä oli aiempaa tiiviimpi yhteydenpito asiakkaisiin. Turun seudun työvoima- ja yrityskokeilun aikana asiakkaisiin otettiin yhteyttä eri reittejä pitkin yhteensä 96 924 kertaa ja kokeilussa mukana olleet asiakkaat olivat yhteydessä työvoimapalveluiden tarjoajaan 85 433 kertaa. Yhteensä siis kokeilun aikana yhteydenottoja oli noin 185 000 kertaa työvoimapalveluiden ja asiakkaiden välillä. Työpäiville jaettuna tämä tarkoittaa hieman alle 600 yhteydenottoa työpäivää kohden. Taulukossa 1 on esitetty tarkemmin Turun kaupungilta saatujen tietojen perusteella yhteydenottojen jakautuminen eri yhteydenottotapojen välillä.

Yhteydenotto tapa	Yhteydenotot asiakkaisiin		Asiakkaiden yhteydenotot	
Puhelin	15 055	16 %	17 533	21 %
Puhelin ei vastattu	13 895	14 %		
Viestit	9 072	9 %	1 944	2 %
Kirjeet	33 721	35 %	785	1 %
Sähköposti- ja verkkoviestit	5 412	6 %	49 551	58 %
Aikavaraus käynti			6 031	7 %
Käynti ilman ajanvarausta			9 589	11 %
Asiakkaiden haastattelut				
-Haastattelut kasvokkain	9 807	10 %		
-Haastattelut puhelimitse	9 933	10 %		
-Haastelut videolla	29	0,03 %		
Yhteydenotot yhteensä	96 924		85 433	

Taulukko 1. Turun seudun työvoima- ja yrityskokeilun yhteydenotot 9.11.2018 mennessä jaoteltuna eri yhteydenottotapojen välillä

Asiakaspalvelijoiden yhteydenotot kokeiluun osallistuneisiin asiakkaisiin jakaantuivat puoliksi yhtäältä erilaisten viestien sekä toisaalta puhelimitse tehtyjen yhteydenottojen ja kasvokkain tapahtuneiden yhteydenottojen välillä. Merkittävin viestien avulla tapahtunut yhteydenottotapa olivat asiakkaille suunnatut kirjeet, joita oli laskentapäivänä lähetetty kokeilun asiakkaille lähes 34 000 kappaletta. Kun otetaan huomioon asiakashaastattelut, puhelimitse asiakkaisiin oltiin onnistuneesti yhteydessä noin 25 000 kertaa kokeilun aikana. Tilastoista nähdään kuitenkin myös asiakkaiden saavutettavuuteen liittyvät haasteet. Tilastoiduista puhelinyhteydenotoista 35 prosentissa tapauksista asiakkaaseen ei saatu yhteyttä.

Työvoima- ja yrityspalvelukokeilun yhtenä tavoitteena oli panostaa asiakkaiden kasvokkain tehtäviin määräaikaishaastatteluihin. Vuoden 2017 alusta työ- ja elinkeinoviranomaisilla on tullut veloitteena järjestää työnhakijalle ensimmäinen haastattelu kahden viikon kuluessa työnhaun alkamisesta. Lisäksi työttömän työnhakijan haastattelu tulee järjestää työttömyyden jatkuttua yhtäjaksoisesti yli kolme kuukautta sekä tämän jälkeen aina kolmen kuukauden jälkeen työttömyyden jatkuessa. Tämä veloitte koski myös Turun seudun työvoima- ja yrityspalvelukokeilua.

Yhteensä haastatteluja tehtiin kokeilussa noin 20 000, joista puolet tehtiin kasvokkain ja puolet puhelimitse. Kokeilun alussa määräaikaishaastatteluja tehtiin noin 40 prosentille kokeilussa mukana olleista työttömistä. Kokeilun aikana määräaikaishaastatteluiden kattavuus nousi ja kokeilun lopussa määräaikaishaastatteluja tehtiin noin 59 prosentille työttömistä työnhakijoista. Koko maan tasolla määräaikaishaastatteluiden kattavuus oli vuoden 2018 lopussa hieman yli 70 prosenttia, mutta niin, että määräaikaishaastattelujen kattavuus on sitä alhaisempi mitä pidempään työnhakija on ollut työttömänä (Valtakari ym. 2019). Turun kokeiluun kuuluivat vain nuoret ja pitkäaikaistyöttömät, miksi sitä ei ole mielekäästä verrata määräaikaishaastatteluiden kattavuuteen kaikilla työttömillä. Valtakarin ym. (2019) mukaan määräaikaishaastatteluiden kattavuus oli koko maan tasolla vuoden 2018 lopussa noin 55 prosenttia 12-24 kuukautta työttömänä olleilla ja hieman alle 50 prosenttia yli 24 kuukautta työttömänä olleiden kohdalla. Tätä taustaa vasten voidaan arvioida, että Turun kaupungin työllisyyspalvelukeskus onnistui vähintäänkin koko maan keskiarvon mukaisesti määräaikaishaastatteluiden tekemisessä.

Asiakkaiden yhteydenotoista suurin osa tapahtui verkko- ja sähköpostiviestien välityksellä. Lisäksi asiakkaiden yhteydenotoista 15 620 kappaletta tapahtui asiakaskäyntien muodossa. Huomattavaa on, että asiakaskäynneistä lähes 10 000 kappaletta muodostui ilman ajanvarausta tapahtuneista käynneistä, mikä tukee ajatusta kokeilun aikana toteutetusta matalan kynnyksen asiakaspalvelun tarpeen huomioimisesta asiakkaiden kohtaamisessa.

Kokeilu ajoittuu ajanjaksoon, jolloin Turun alueella alkoi vahva positiivinen rakennemuutos. Meri- ja autoteollisuus rekrytoivat voimakkaasti uusia työntekijöitä, mikä näkyi taloudellisen toiminnan elpymisenä koko alueella ja edelleen työttömyyden vähenemisenä. Toisaalta poistumat pitkäaikaistyöttömyydestä eivät juurikaan vähentyneet. Vaikeasti työllistyvien palvelutarpeet eivät siten juurikaan vähentyneet kokeilun aikana myönteisestä taloudellisesta kehityksestä huolimatta.

Turun työllisyyspalveluissa kehitettiin kokeilun aikana uusia palveluja ottaen huomioon alueen työvoimatarpeet. Toisaalta palveluiden kehittämisen taustalla oli vuoden 2018 alussa voimaan tullut aktiivimalli. Emme tässä tutkimuksessa arvioi yksittäisiä palveluja ja niiden vaikuttavuutta, sillä kaiken kaikkiaan työttömille työnhakijoille on Turun alueella tarjolla lukuisia palveluja, joista valtaosa ei liity arvioitavana olevaan kokeiluun, vaan ovat joko osa vakiintunutta toimintaa tai niitä tuotetaan projektiperusteisesti. Keskitymme arvioinnissa kokeiluun kokonaisuutena ja arvioimme sen vaikutuksia ja onnistumista yhtäältä kokeilulaissa asetettujen tavoitteiden ja toisaalta käytännön toimeenpanon näkökulmasta.

Kokeilun formatiivisesta ja summatiivisesta arvioinnista

Yhteiskunnallisia kokeiluja ei koskaan toimeenpanna tyhjiössä, vaan tietyssä institutionaalisessa kontekstissa, jota määrittelevät olemassa oleva lainsäädäntö, paikallinen poliittinen ja virkamiesohjaus, erilaiset toimintakulttuurit sekä erilaiset päivittäiseen operatiiviseen työhön liittyvät käytännön seikat. Tässä tapauksessa kokeilua ei ohjannut ainoastaan kokeilulaki (505/2017), vaan myös muu työvoimapolitikkaan liittyvä lainsäädäntä koskien sekä työvoimapalveluja, työttömyysturvaa, sosiaalihuoltoa että asiakkaiden asemaa sosiaaliturvajärjestelmässä. Paikallisella tasolla toimintaa ohjaavat erilaiset taloudelliset ja toiminnalliset tavoitteet, jotka määritellään talous- ja toimintasuunnitelmissa.

Kokeilussa tuotiin yhteen kaksi toimijaa, joista TE-toimisto on alueellinen toimija ja kunta paikallinen toimija. Niille on määritelty lainsäädännön kautta erilaiset tehtävät, mitä tulee työllisyyden hoitoon. TE-toimistojen vastuulla on ollut ennen kaikkea työnvälitystoiminta, kun taas kunnilla on ollut vastuu vaikeasti työllistyvien työttömien työnhakijoiden työllistymisen tukemisesta. Erilaiset tehtävät ovat tuottaneet vastaavasti erilaisen toiminnallisen kulttuurin, jossa painottuvat eri tavoin kansallisen tason työvoimapolitiittiset tavoitteet, taloudelliset tavoitteet ja palveluiden asiakaslähtöisyys. Osin painotuserot johtuvat myös institutionaalisista tekijöistä kuten toimintaan kohdistetuista taloudellisista resursseista.

Kokeilulaissa määriteltiin tietyt yleiset tavoitteet ja toiminnan reunaehdot alueellisille malleille. Lähtökohtana oli uudenlaisen palvelumallin kehittäminen siten, että TE-toimistot ja kunnat tekevät aiempaa tiiviimmin yhteistyötä asiakkaiden ollessa ensisijaisesti kuntien työllistämispalveluiden asiakkaita. Summatiivisen eli lopputulosten arvioinnin näkökulmasta keskeiset kysymykset liittyvät siihen, mitä tavoitteita kokeilussa tosiasiallisesti asetettiin.

Kokeilun tavoitteena oli palveluita kehittämällä vähentää pitkäaikaistyöttömyyttä ja edistää työttömien työnhakijoiden pääsyä työmarkkinoille. Aikaa tavoitteeseen pääsemiselle annettiin 17 kuukautta. Tässä ajassa kokeilukuntien tuli sekä organisoida että kehittää toimintaansa niin, että kokeilussa mukana olleiden asiakkaiden työelämävalmiudet paranevat ja aiempaa suurempi osa työttömistä työnhakijoista työllistyy tai vähintäänkin poistuu työttömyydestä työllistymistä edistäviin palveluihin. Tätä ei tehty olemassa olevassa organisaatiossa osana vakiintunutta toimintaa, vaan integroidusti yhteistyössä alueellisen TE-toimiston kanssa, mikä toi oman ulottuvuutensa sekä kokeilun summatiiviseen että formatiiviseen eli prosessien arviointiin.

TE-toimistoa koskee osin eri lainsäädäntö kuin kuntien työllistämispalveluyksiköitä. Esimerkiksi työttömien työnhakijoiden määräaikaishaastattelut on kirjattu lakiin julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta ja koskee sinällään TE-toimistoja, mutta ei kuntien palveluja. Vuoden 2017 alussa eli noin puoli vuotta ennen alueellisten kokeilujen alkua edellä mainittu laki muuttui siten, että TE-toimistot eivät voineet enää käyttää haastattelujen toteuttamisessa ja

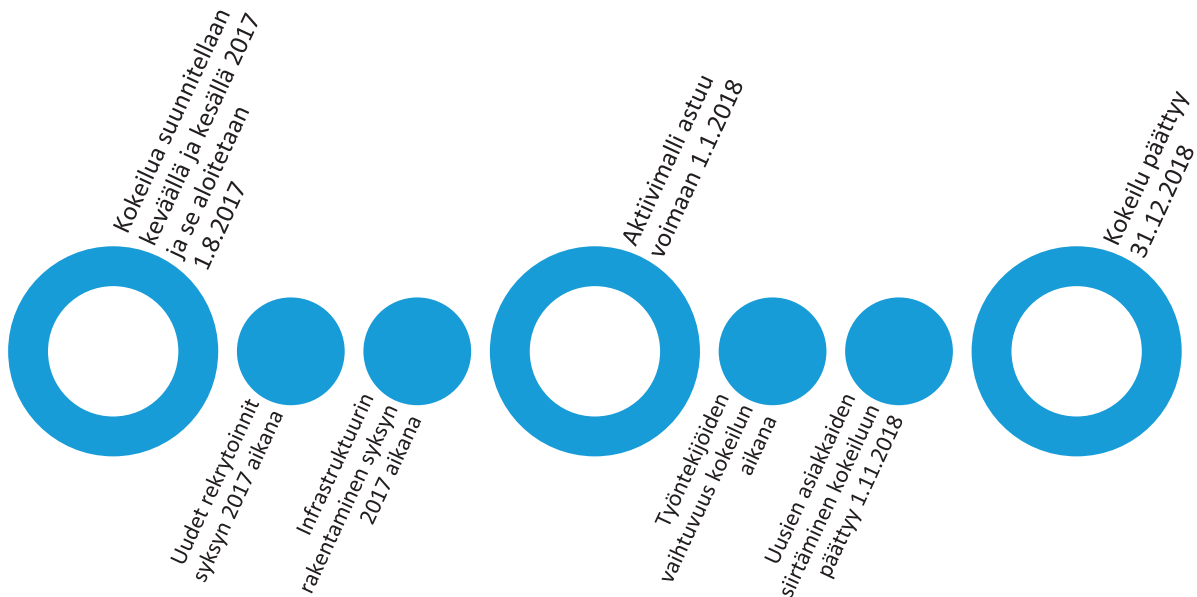
samalla haastattelujen toteutusväli lyheni kuudesta kuukaudesta kolmeen kuukauteen. Käytännössä nämä määräaikaishaastattelut toteutetaan puhelimitse, sillä resursseja kasvokkain tapahtuviin haastatteluihin ei ole riittävästi.

Kokeilun myötä määräaikaishaastattelujen velvoite koski myös kokeilussa mukana olleita kuntia. Kokeilussa eivät siten siirtyneet yksinomaan asiakkaat vaan myös heitä koskevat lainsäädännölliset velvoitteet. Tämä vaikutti osaltaan kokeilun toimeenpanoon ja kehittämiseen. Formatiivisen eli prosessien arvioinnin keskiössä ovat tästä näkökulmasta tietyt prosessia ohjaavat reunaehdot, joista yksi keskeisin on juuri määräaikaishaastattelujen velvoite. Laki edellyttää haastattelujen tekemisen kolmen kuukauden välein kaikille työttömille työnhakija-asiakkaille, eikä tätä velvoitetta poistettu kokeiluissa, vaikka se olisi voinut näin jälkikäteen arvioituna olla tarkoituksenmukaista uudelleenlaisen ja vaikuttavampien palveluiden kehittämisen näkökulmasta.

Formatiivisen arvioinnin kannalta merkityksellinen taitekohta kokeilussa oli vuoden 2018 alku, jolloin tuli voimaan niin sanottu aktiivimalli (kuvio 1). Aktiivimallissa työttömän työnhakijan tulee täyttää noin kolmen kuukauden seurantajaksolla tietty aktiivisuusehto, jotta hänen työttömyysturvaansa ei leikata 4,65 prosentilla seuraavalla tarkastelujaksolla. Vaikka tämän lakimuutoksen toimeenpano koskee ennen kaikkea työttömyysturvan maksajia eli Kelaa ja työttömyyskassoja, vaikuttaa se osaltaan myös työvoimapalveluihin ja niiden järjestämiseen. Työtön työnhakija voi täyttää aktiivisuusehdon eri tavoin, joista yksi on osallistuminen työvoimapolitiisiin palveluihin. Ennen aktiivimallin voimaantuloa keskusteltiin julkisuudessa paljon siitä, mitkä ovat TE-toimistojen ja muiden palveluja tarjoavien tahojen, kuten kuntien, tosiasialliset mahdollisuudet tarjota riittävästi palveluja ottaen huomioon odotettu kysynnän kasvu. Vaikka palveluorganisaatiota ei velvoitettu lisäämään palveluja, painetta siihen kuitenkin oli. Joka tapauksessa oli nähtävissä, että kyselyt palveluista ja niihin osallistumisesta tulevat lisääntymään, mikä vie osan jo valmiiksi niukoista palveluresursseista.

Kokeilun formatiivisessa arvioinnissa oleellista on myös tunnistaa se, että kokeilu toimeenpantiin määräajaksi. Kokeilun alkaessa elokuussa 2017 tiedettiin, että se tulee päättymään jo noin puolentoista vuoden kuluttua. Vaikka kokeilun aikana käytiin keskustelua siitä, että alueellisia kokeiluja olisi jatkettu vuoden 2019 loppuun asti johtuen Sipilän hallituksen suunnitteleman maakuntauudistuksen aikataulun siirtymisestä vuotta myöhemmäksi, kokeilulaisissa kokeilu oli määrätty yksiselitteisesti päättymään vuoden 2018 lopussa. Tällaisen kestoltaan suhteellisen lyhyen kokeilun tuominen osaksi jatkuvassa muutoksessa olevaa työllistämispalveluiden kenttää ei ole yksinkertaista. Se edellyttää hyvää suunnittelua osana laadukasta muutosjohtamista. Tässä tapauksessa alueellisten kokeilujen johdolta odotettiin vahvaa osaamista sekä työvoimapalveluiden että muutoksen johtamisesta.

Kuviossa 1 on esitetty Turun alueellisen kokeilun kannalta keskeiset taitekohdat summatiivisen ja formatiivisen arvioinnin pohjaksi. Tulosten esittelyssä etenemme loogisesti niin, että aloitamme kokeilun suunnittelusta ja toimeenpanosta syksyllä 2017 ja etenemme prosessia arvioiden kohti kokeilun loppua, jonka jälkeen on ollut mahdollista tehdä summatiivinen arvio tavoitteisiin pääsystä.



Kuvio 1. Turun alueellisen työvoima- ja yrityspalvelukokeilun keskeiset taitekohdat

Arviointitutkimuksen toteutus

Turun alueellisen työvoima- ja yrityspalvelukokeilun arviointi koostuu kahdesta osatutkimuksesta. Ensimmäisessä kokeilun vaikutuksia arvioitiin tilastollisten menetelmien avulla perustuen rekisteriaineistoon. Tämän summatiivisen arvioinnin lähtökohta oli kokeilulle asetettu tavoite pitkäaikaistyöttömyyden vähenemisestä ja kokeilussa mukana olleiden työttömien työnhakijaryhmien työllistymisen edistämisestä niin, että heidän työttömyytensä vähenee. Toisessa osatutkimuksessa kokeilua arvioitiin laadullisin tutkimusmenetelmin perustuen useisiin kokeilun eri ajankohdissa kerättyihin haastatteluaineistoihin ja havainnointiin. Paino oli formatiivisessa eli prosessin arvioinnissa. Arvioinnissa korostuivat kokeilun eri vaiheet suunnittelusta sen päättämiseen ja erityisesti sen etenemiseen vaikuttaneet tekijät sekä itse kokeilussa että laajemmin siinä institutionaalisessa kontekstissa, jossa kokeilu toimeenpantiin.

Kuten edellä todettiin, yhteiskunnallisia kokeiluja ei toimeenpanna tyhjiössä ja siksi niiden arviointi on haastavaa. Keskeinen kysymys arvioinnin näkökulmasta on, missä määrin pystytään arvioimaan itse kokeilua ja missä määrin arvioidaan toimintaa, jota olisi myös ilman kokeilua. Tässä tapauksessa arviointi kohdistuu väistämättä yleisemmin Turun työllisyyspalveluihin, vaikka kiinnostus oli kokeilussa ja sen vaikutuksissa. Tuloksia tulkitessa tämä tulee ottaa huomioon. Toisaalta on selvää, että kaikinainen muutokset kaupungin työllisyyspalveluissa vaikuttivat osaltaan kokeilun toimintaan, sillä asiakkaat ja heidän palveluprosessinsa olivat yhteisiä. Asiakkaan näkökulmasta oleellista ei ole se, mikä taho (tai kokeilu) palvelun tuottaa, vaan se, miten hyödylliseksi hän sen kokee oman työllistymisensä kannalta.

Asiakkailla osin monimutkainen ja vaikeasti ymmärrettävä sosiaaliturvajärjestelmä ei useinkaan avaudu yhtä selkeänä kuin niille, jotka toimivat järjestelmän sisällä tuottaen etuuksia ja palveluita. Asiakkailla voi olla epä tietoisuutta siitä, kuka palvelut tuottaa tai kuka hänen etuutensa maksaa, eikä sillä ole välttämättä hänelle suurta merkitystäkään. Haastattelimme tutkimuksessa asiantuntijoiden lisäksi asiakkaita, mutta edellä mainitusta syystä näiden haastattelujen pohjalta on erittäin vaikea arvioida kokeilun vaikutuksia. Useimmat haastateltavat eivät kyettyneet asemoimaan itseään suhteessa kokeiluun tai arvioimaan juuri kokeilun vaikutuksia omaan työllistymisen mahdollisuuksiinsa.

Asiakkailla on tarve tulla kuulluksi ja olla osallisia heitä koskevan palvelujärjestelmän kehittämisessä. Toisaalta asiakasnäkökulma halutaan ottaa aiempaa vahvemmin huomioon palveluja uudistettaessa. Siinä missä asiakas oli aiemmin vain kehittämisen kohde, nykyään pyritään siihen, että hän toimii vähintäänkin informantina toiminnan kehittäjille. Parhaimmassa tapauksessa hän on aktiivinen osallistuja toiminnan kehittämisessä (ks. Kaseva 2011; Korpela 2016).

Samalla logiikalla myös palveluja tuottavat työntekijät voivat olla uudistusten, tässä tapauksessa kokeilun, kohteena, informanttina tai parhaimmillaan osallistuvina aktiivisina kehittäjinä.

Vuonna 2006 toteutetun työmarkkinatuen aktivointiuudistuksen arvioinnin loppuraportissa todetaan, että ”uudistuksia tehtäessä olisikin ensisijaisen tärkeää ottaa huomioon se, kuinka paljon se aiheuttaa lisätyötä niille ihmisille, joiden osaamista tulisi ensisijaisesti hyödyntää asiakastyössä ja sen kehittämässä. Lisäksi tulisi ottaa erityisesti huomioon se, keitä uudistus koskee. Millainen on se ihmisryhmä, joiden elämään uudistukset vaikuttavat? Näihin asioihin parhaan asiantuntemuksen pystyvät antamaan ’katutason byrokraatit’ eli kentällä asiakastyössä olevat ihmiset. Heidän näkemyksensä olisi tärkeää ottaa huomioon, jotta saavutettaisiin parhaat tulokset uudistusten toimeenpanossa.” (Hämäläinen ym. 2009.) Nyt käsillä olevan arvioinnin prosessia koskevien tulosten raportoinnissa ääni annetaankin ensisijaisesti näille ”katutason bykroateille”, joilla on paras osaaminen ja tietämys siitä, millaisia palveluja työttömät työnhakijat tarvitsevat sekä usein pitkällä aikavälillä muodostunut näkemys siihen, miten palveluita tulisi kehittää.

Työvoimapolitiikan vaikuttavuus aiemmassa tutkimuksessa

Aiempi tutkimus työvoimapolitiikan vaikuttavuudesta ei ole useinkaan osoittanut kovin merkittäviä työllisyysvaikutuksia. Etuus- ja palvelujärjestelmämme ei näyttäydä kovinkaan tehokkaalta, jos kiinnostus kohdistuu ainoastaan työttömien työllistymiseen avoimille työmarkkinoille. Toisaalta työvoimapolitiittisilla palveluilla on myös sosiaalipoliittisia tavoitteita ja vaikutuksia, eikä ensisijainen tavoite ole välttämättä työllistyminen avoimille työmarkkinoille ainakaan lyhyellä aikavälillä.

Viimeaikaiset työvoimapolitiittiset uudistukset ovat koskeneet erityisesti etuusjärjestelmää ja muutokset ovat yleensä merkinneet sanktioinnin lisäämistä tai etuuden saamisen ehtojen kiristämistä. Hämäläisen (2013) mukaan sosiaaliturvaa onnistuneesti vastikkeellistamalla kyetään motivoimaan osa työttömistä työnhakijoista työllistymään. Aktivoinnin uhka voi hänen mukaansa motivoida kuitenkin vain helposti työllistyviä. Kun työllistymisen esteenä on erilaisia terveydellisiä tai muita ongelmia, korostuvat palvelut ja niiden oikea-aikainen kohdentuminen työttömille työnhakijoille. Hämäläisen ym. (2009) mukaan ”voidaan helposti arvioida, etteivät kovemmat sanktiot tai mahdollinen toimenpiteiden uhka pure tämällyypisiin [vaikeasti työllistyvien] ryhmiin. Tarvitaan aivan toisenlaisia väliintulon muotoja, kuten resurssien lisäämistä ohjaamiseen, tukemiseen ja kuntoutukseen.”

Palveluiden resursseja on kuitenkin viime vuosina lisäämisen sijaan vähennetty, mikä on lisännyt painetta aktivoinnin lisäämiseen sanktioinnin ja valvonnan kautta. Tämä on edelleen vaikeuttanut vaikeasti työllistyvien työllistymistä etenkin silloin, kun taustalla on työkykyä heikentäviä päihde- tai mielenterveyden ongelmia. Palveluilta vaaditaan pitkäjänteisyyttä ja runsaasti panostusta työttömien työkyvyn edistämiseksi ja lisäksi palveluiden resursoinnin pitää vastata palvelutarpeita. Jos työtön työnhakija ei pääse oikea-aikaisesti tarvitsemiinsa sosiaali- ja terveydenhuollon tai koulutuspalveluihin, työttömyys uhkaa pitkittyä. (ks. esim. Kortteinen & Tuomikoski 1998; Heponiemi ym. 2008; Saikku 2011; Saikku 2018.) Rakenteellisen työttömyyden vähentämisessä palveluiden merkitys siis korostuu ja myös niiden kehittäminen vastaamaan nykyistä paremmin työttömien työnhakijoiden palvelutarpeita.

Palveluiden kehittämisessä olennaista on tiedostaa se, että työttömällä työnhakijalla ei ole mahdollisuutta vaihtaa palveluntuottajaa, jos hän ei ole tyytyväinen samaansa palveluun. Hirschmanin jaottelua hyödyntäen Ylikännö (2017) kuvaa työttömien rajoittunutta mahdollisuutta käyttää ääntään (voice) tai poistua palvelusta (exit) ja sen heijastumista lojaalisuuteen (loyalty) tai välinpitämättömyyttä (neglect) palveluja kohtaan. Jos palvelujärjestelmää ei koeta vaikuttavana, ei työttömällä työnhakijalla ole välttämättä motivaatiota tai resursseja edistää omaa työllistymistään. Motivointi omien työllistymisen edellytysten kehittämiseksi on olennainen osa aktivointipolitiikkaa – se vaatii kuitenkin asiakkaan kuulemista, kohtaamista sekä palveluiden henkilökohtaistamista ja räätälöintiä.

Ylikännön (2017) mukaan monialaisen palvelun osalta ongelmia voi aiheuttaa se, että yhteistyö eri tahojen välillä ei syystä tai toisesta toimi. Tilanne on lähtökohtaisesti haastava, sillä eri toimijoilla on omat organisaationsa ja toimintakulttuurinsa. Eroja voi olla asiakaskäsityksissä: jos yhteinen näkemys asiakkaan tarpeista ja tarkoituksenmukaisista palveluista puuttuu, ei palvelu ole asiakaslähtöisiä, vaan sitä määrittävät ennemmin viranomaisten tarpeet ja pahimmillaan lannistava byrokratia. Paltamossa kokeiltiin vuosina 2009-2013 uudenlaista työllistämisen mallia, jossa kaikki kunnan työttömät työnhakijat työllistettiin Paltamon työvoimayhdistykseen eli mallissa luoduille välityömarkkinoille, ja samalla heille tarjottiin monialaisesti erilaisia työllistymistä edistäviä palveluja, kuten terveyspalveluja ja kuntoutusta. Malli oli toimintaperiaatteiltaan erittäin asiakaslähtöinen – asiakas työllistettiin palkkatyöhön työttömyysetuutta korkeammalla palkalla, hän sai tarvittaessa moniammatillista tukea yhdeltä luukulta ja lisäksi malli sisälsi hyvin vähän byrokratiaa. Mallissa oli esimerkiksi mahdollista kokeilla erilaisia töitä avoimilla työmarkkinoilla ja palata takaisin töihin yhdistykseen ilman katkoksia palkan maksamiseen. Vaikka mallissa oli omat ongelmansa, parhaimmillaan se kykeni poistamaan sekä byrokratia- että tuloloukkuja, joiden nähdään olevan keskeisimpiä esteitä työttömien uudelleentyyntymiselle tämän päivän työmarkkinoilla. (ks. Kokko ym. 2013.)

Toisaalta yksi keskeinen Paltamon työllistämismallin ongelma liittyi juuri sen joustavuuteen suhteessa sanktiointiin ja velvoittavuuteen. Kokeilun arvioinnin loppuraportissa todetaan, että ”Työvoimatalo oli hyvin salliva työyhteisö ja sieltä puuttui oikean työpaikan pelisäännöt todellisine rajoineen. Työvoimatalossa oli mahdollisuus vain kuluttaa aikaa, jos ei halunnut tehdä työtä. Ketään ei myöskään voitu ’pakottaa’ siirtymään työnantajapaketeille tai avoimille markkinoille, vaikka työ- tai koulutuspaikkaa oli tarjottu.” (Kokko ym. 2013.) Työttömien työnhakijoiden motivoiminen työnhakuun tai työllistymismahdollisuuksiensa edistämiseen voi vaatia paljonkin aikaa ja resursseja, eikä asiakkaan kanssa tehtävä työ välttämättä johda myönteiseen kehitykseen, vaikka se olisi hyvinkin asiakaslähtöistä ja asiakkaan tarpeet huomioon ottavaa.

Työttömyysturvajärjestelmään rakennettua sanktiointijärjestelmää perustellaan osaltaan juuri siitä syystä, että työttömät hakeutuvat työhön tai työvoimapolitiisiin palveluihin, koska heitä kohtaa muutoin esimerkiksi ei-toivottu toimeentulon heikkeneminen. Tällaisen uhkavaikutuksen käyttäminen perustuu ajatukseen siitä, että yksilö arvottaa vapaa-ajan arvokkaammaksi kuin työn, jolloin kynnys hakeutua työhön, jossa tulotaso ei nouse kovin paljon työttömyysetuutta korkeammaksi, on suuri lisäten todennäköisyyttä, että työtön ei aktivoitu vaan valitsee elämisen passiivisena työttömyysturvan varassa.

Tutkiessaan työttömien työnhakijoiden toimijuutta Elonen ym. (2017) löysivät kolmentyyppistä aktiivisuutta, mutta hyvin harvoin passiivisuutta, kyvyttömyyttä tai haluttomuutta pyrkiä tavoitteisiin. ”Yleisin [aktiivisuuden muoto] on pyrkimys takaisin työmarkkinoille. Jos tämä rajoitteiden ja resurssien punninnan perusteella näyttää tavoittamattomalta päämäärältä, aktiivisuus suuntautuu pyrkimiseen työllisyyspalvelusta toiseen. Näiden lisäksi löytyy myös suunta, jossa aktiviteetti ja mielekkään elämän hakeminen kurottuvat työn maailman ulkopuolelle.” Työttömät olivat kaikki omalla tavallaan aktiivisia toimijoita, mutta syystä tai toisesta aktiivisuus ei aina suuntautunut avoimille työmarkkinoille tai edes työllistymistä edistäviin palveluihin. Tällöin taustalla oli usein erilaisia terveydellisiä ongelmia. Tulostensa pohjalta Elonen ym. (2017) toteavat, että ”työvoimapolitiikan tehtävä on ilmeisen hankala, jos tavoitteena on aktiivisuuden suuntaaminen yhtenevästi työvoimapolitiikan päämäärien kanssa”.

Tämä ristiriita nousi esiin myös käsillä olevassa arviointitutkimuksessa. Kuntien työllistämistoiminta sisältää lähtökohtaisesti enemmän joustavuutta ja harkintaa kuin TE-toimistoissa tehtävä asiakastyö, jossa vahva kytkös etusjärjestelmään ja siihen sisältyvään sanktiointiin ohjaa toimintaa tiukasti kansallisten työvoimapolitiisten linjausten mukaisesti. Alueellisessa työvoima- ja yrityspalvelukokeilussa kunnalliseen työllistämistyöhön tuotiin uutena elementtinä työttömyysturvalaki ja sen oikeuksia ja velvollisuuksia koskevien pykäliden toimeenpano. Yhtäältä se toimi

pakotteena asiakkaille tulla palvelun piiriin, mutta loi toisaalta uudenlaisen toimintaympäristön, jossa asiakkaiden suhtautuminen palveluun rinnastui järjestelmään, jossa porkkanaa ei ole ilman keppiä.

Osana aktiivista työvoimapolitiikkaa nähdään tärkeänä, että oikeus työttömyysetuuteen muodostuu osin velvoitteiden kautta: työttömällä työnhakijalla on velvollisuus edistää omia työllistymisen edellytyksiään, jotta hän voi saada työttömyyden perusteella maksettavaa toimeentuloturva. Se, sisältyykö työvoimapolitiikan uudistamiseen enemmän keppiä vai porkkanaa, riippuu pitkälti vallitsevasta talouspoliittisesta ideologiasta. Käytännön työn tasolla näkökulma työvoimapolitiikkaan on ennen kaikkea pragmaattinen. Kivinen (2017) haastatteli pro gradu-tutkielmaansa varten Turussa vuosina 2012-2015 toimeenpannun Kuntakokeilun työntekijöitä ja toteaa johtopäätöksissään, että vaikka tulonsiirtojärjestelmä nähdään tärkeänä, palvelujärjestelmä ja sen toimivuus nousevat etenkin vaikeasti työllistyvien kohdalla tärkeämmäksi. Ensisijaisena tavoitteena työntekijöillä oli osallisuuden lisääminen ja asiakkaiden voimaannuttaminen sekä sitä kautta hyvinvoinnin lisääminen. Siirtyminen palkkatyöhön nähtiin mahdollisena, mutta epätodennäköisenä siirtymänä monen asiakkaan kohdalla. Palveluiden merkitystä se ei silti vähentänyt, mikä korostaa sitä, että työvoimapolitiikan tavoitteena ei ole yksinomaan työllistyminen avoimille työmarkkinoille, vaan sillä on myös merkittäviä sosiaalipoliittisia tavoitteita.

Niemi (2018) tutki väitöskirjassaan edellä mainittua kuntakokeilua ja sen osana vuosina 2015-2016 toteutettua nuorisotakuun kuntakokeilua. Hänen mukaansa lyhytaikaiset kokeilut, joihin on enenevästi siirrytty myös työvoimapolitiikassa, vievät paljon voimavaroja ja kuormittavat kokeiluissa mukana olevia työntekijöitä. Tässä tapauksessa kahden vuoden kokeilu koettiin liian lyhyeksi, jotta olisi saatu aikaa pysyviä muutoksia toimintaan. Kokeilun saaminen täysipainoisesti käyntiin vei paljon aikaa ja varsinainen kokeilu kesti todellisuudessa vain osan kahdesta vuodesta. Myös kehittäminen jäi monelta osin kesken, kun kokeilu jo päättyi. (Niemi 2018.) Kokeiluista odotetaan usein tuloksia, jotka voivat olla monessa suhteessa epärealistisia. Kokeiluiden arvioinnit eivät osoita välttämättä merkittäviä myönteisiä muutoksia toiminnassa, mikä ei ole sinänsä yllättävää, jos kokeilu päättyy ennen, kuin se on oikeastaan alkanutkaan.

Työvoimapolitiittisten uudistusten ja kokeilujen arviointia vaikeuttaa se, että ne voivat olla vaikuttavia ilman merkittäviä työllisyysvaikutuksia. Viimeksi tästä on keskusteltu perustulokokeilun ensimmäisten tulosten julkaisun yhteydessä, kun ilmeni, että kokeilu ei ollut lisännyt työllisyyttä vertailuryhmään verrattuna. Perustuloa saaneiden hyvinvointi oli kuitenkin kokeilun loppuessa korkeampi kuin vertailuryhmässä osoittaen, että kokeilulla oli myönteisiä vaikutuksia, vaikka ne eivät kohdistuneetkaan työllisyyteen. (Kangas ym. 2019.)

Aiemman tutkimuksen perusteella voidaan todeta, että kokeilulle asetettua tavoitetta pitkäaikaistyöttömyyden vähenemisestä voidaan arvioida, mutta muiden ja vahvemmin sosiaalipoliittisten tavoitteiden arvioiminen on vaikeaa. Työvoimapalveluissa työskentelevien niin sanottujen katutason byrokraattien myönteiset kokemukset liittyvät todennäköisemmin yksittäisiin onnistumisiin asiakkaiden osallisuuden ja voimaannuttamisen lisäämisessä kuin työllisyystavoitteiden tai esimerkiksi lakiin sisältyvien määräaikaishaastattelujen tavoitteiden saavuttamiseen (ks. esim. Lipsky 2010). Vaikeasti työllistyvillä henkilöillä tavoitteena ei välttämättä ole siirtyä avoimille työmarkkinoille, mikä ei palvelujärjestelmän näkökulmasta tee heistä automaattisesti passiivisia sanktioinnin kohteita. Motivaatio yksilölliseen ja asiakaslähtöiseen auttamistyöhön voi olla osin ristiriidassa työvoimapolitiikassa vallitsevien työllisyystavoitteiden kanssa. Tämä ristiriita korostui käsillä olevan arvioinnin kohteena olleessa kokeilussa.

Laadullinen analyysi: kokeilun toimeenpano, eteneminen ja onnistuminen

Laadullisen tutkimuksen tehtävänä oli arvioida Turun alueellisen työllisyys- ja yrityspalvelukokeilun käytännön toimeenpanoa sekä tuottaa tietoa tämän onnistumisesta analysoimalla siihen liittyviä vahvuuksia, rajoituksia ja kehittämismahdollisuuksia. Kokeilun toimeenpanoa tutkittiin haastattelemalla kokeilun asiantuntijoita, työntekijöitä ja asiakkaita sekä havainnoimalla kokeilun prosesseja, tilanteita ja vuorovaikutusta. Lisäksi hyödynnettiin uudistuksen aikana tuotettua kirjallista ja sähköistä materiaalia.

Tutkimuksen keskeinen tiedonintressi koski palveluprosessin uudistamista: millaisin keinoin ja toimintamallein kokeilussa pyrittiin parantamaan ja tehostamaan työvoimapalvelujen saatavuutta ja sujuvuutta, ja mitkä keinot ja mallit osoittautuivat kehittämiskelpoisiksi ja mitkä taas eivät? Laadullisessa arvioinnissa olimme erityisesti kiinnostuneista siitä, miten työvoimapalvelun etulinjassa työskentelevät ”katutason byrokraatit” kuten urasuunnittelijat, työvoimavirkailijat ja palveluneuvojat sekä heidän esimiehensä näkivät ja kokivat palvelujen muutokset sekä näiden toimivuuden. Kansainvälisen tutkimuskirjallisuuden mukaan juuri hyvinvoinnin etulinjassa työskentelevät ovat keskeisessä roolissa uudistusten täytäntöönpanossa. He ovat tärkein linkki kansalaisten ja poliittisten toimijoiden välissä; he muuntavat ja sovittavat poliittisia päätöksiä ja institutionaalisia sääntöjä asiakaskansalaisten etuuksia ja palveluja koskeviksi jokapäiväisiksi käytännöiksi. (Ks. Caswell ym. 2017; Lipsky 2010.)

Lähtötilanteen haastatteluilla ja havainnoinnilla kerättiin tietoa siitä, miten kokeilu toimi ja rakentui käytännössä. Alun perin tavoite oli arvioida kokeiluun sisältyvien toimintamallien ja käytäntöjen uudistuksia sekä näiden vahvuuksia ja heikkouksia. Kokeilun palveluprosessien ja työskentelymuotojen toimeenpanoa varten ei kuitenkaan ollut olemassa mitään ennakolta laadittua suunnitelmaa tai mallia, vaan näitä kehiteltiin ja luotiin kokeilun aikana käytännön työssä. Tämän takia myös tutkimuksen lähtökohta-asetelma muuttui siten, että itse tavoitteiden, organisoitumisen ja työskentelytapojen selvittäminen nousi aiottua isompaan rooliin.

Lähtötilanteessa toteutimme kaikkiaan 31 haastattelua aikavälillä 27.6.-3.11.2017. Näistä 29 oli yksilöhaastatteluja ja kaksi työparihaastattelua. Haastateltavia oli yhteensä 32. Neljä haastattelua toteutettiin ennen kokeilun virallista aloituspäivää (1.8.2017). Haastatteluihin osallistui kokeilussa mukana olevia asiantuntijoita ja työntekijöitä eri organisaatioitasoilta (asiakaspalvelussa työskentelevät, hallinnon/johdon edustajat, hanketyöntekijät) ja eri toimipisteistä (Työpiste, Ohjaamo, Fendari, Monitori ja Turun Ammatti-instituutti). Valtaosa haastatelluista (28) työskenteli uudessa yhteispalvelupisteessä (Työpiste) ja sen asiakaspalvelussa ilmoittaen tehtävänimikkeekseen joko urasuunnittelijan, työvoimavirkailijan tai asiakasneuvojan (16). Haastateltavista seitsemän kuului hallinnon henkilöstöön; heistä neljä edusti esimiestasoa ja kolme työskenteli asiantuntijan tai suunnittelijan tehtävissä. Viisi haastatelluista työskenteli kokeilun hankkeissa. Kaikki haastatellut työskentelivät kokeilun aikana kaupungin johdon alaisuudessa, mutta 17 sai palkkansa kaupungilta ja 14 valtiolta.

Asiantuntijoiden haastattelujen teemat koskivat *asiakaspalvelua*, *työntekoa*, *organisaatiota* ja näissä tapahtuvia muutoksia, *kokeilun suunnittelua*, *valmistelua*, *johtamista*, *viestintää* sekä sen *infrastruktuuria*. Haastateltavat kertoivat näihin liittyviä näkemyksiään ja havaintojaan. He saivat puhua myös omista odotuksistaan, toiveistaan sekä peloistaan kokeiluun liittyen. Haastattelut toteutettiin useimmiten haastateltavien työhuoneissa, ja niiden kesto vaihteli puolesta tunnista puoleentoista. Kaikki haastattelut tallennettiin digitaalisesti ja litteroitiin tekstiksi. Haastatteluja analysoitiin sisällönanalyysin menetelmin, jossa apuna käytettiin laadulliseen tekstianalyysiin tarkoitettua ohjelmaa (QSR NVivo).

Jotta kokeilun toimeenpanosta syntyisi mahdollisimman kokonaisvaltainen kuvaus, tutkijat olivat läsnä uudessa palvelupisteessä havainnoimassa käynnistämiseen ja organisoitumiseen liittyviä tapahtumia ja vuorovaikutusta. Tutkimusta varten Työpiste tarjosi tutkijan käyttöön oman työtilan, mikä helpotti tutkimuksen tekemistä. Noin 3-4 kuukauden ajan tutkija havainnoi niin virallista kuin epävirallistakin vuorovaikutusta ja järjestäytymistä. Vaikka asiakastapaamisiin (pl. muutama ryhmäinfo) ei tutkija päässyt, hän osallistui tärkeimpiin henkilökunnan ja muiden toimijoiden kokouksiin sekä kävi kahvihuonekeskusteluja asiantuntijoiden ja työntekijöiden kanssa. Kun varsinaista dokumentaatiota kokeilua koskevista suunnitelmista ei ollut saatavilla, oli havainnointi paikan päällä ja keskustelu asianosaisten kanssa ainoa mahdollisuus päästä selvytyteen siitä, mitä kokeilussa tapahtui.

Tuloksia raportoitaessa havaintomuistiinpanoja on hyödynnetty haastattelujen analyysin yhteydessä. Kirjallista dokumentaatiota koskien organisoitumista ja palveluprosesseja alkoi kertyä vasta myöhemmässä vaiheessa, ja sitä hyödynnetään läpi koko raportin muun analyysin tukena. Keskeinen dokumentaatio koostuu Työpisteen henkilöstön ja tiimien koulutus- ja esitysaineistoista, kokous- ja palaverimuistioista. Tutkijalle mahdollistettiin pääsy myös kokeilun sisäisen viestinnän verkkoon (Siiri), mistä hän saattoi seurata eri toimijoille suunnattua tiedotusta ja päästä perille siitä, millaisia tapahtumia oli kulloinkin käynnissä tai tulossa.

Kokeilun lähtötilanteen haastattelujen ja havainnoinnin tuloksia esitellään luvussa ”Onnistuminen kokeilun tavoitteiden asettamisessa ja mallin luomisessa”. Haastatteluja on analysoitu ja tulkittu kontekstissaan, eli yhteydessä ajankohdan tilanteita ja tapahtumia kuvaaviin havaintoihin ja muuhun dokumentoituun tietoon.

Kokeilun puolivälivaiheen ryhmähaastatteluilla tähdättiin fokusoidummin asiakaspalvelun sujuvuutta koskevien havaintojen ja kokemusten keräämiseen. Koska palvelu- ja työprosessit olivat vielä suunnittelun ja kehittämisen alla kokeilun ensimmäisten kuukausien aikana, varsinaisista palvelujen uudistuksista odotimme saavamme paremmin tietoa vasta, kun kokeilu oli paremmin asetunut aloilleen ja asiakaspalvelu päässyt kunnolla vauhtiin. Haastattelujen avulla halusimme selvittää, miten työvoimapalvelutyön arjessa ymmärretään ja sovelletaan käytäntöön asiakasläh- töisyyden tavoitteita asiakkaiden tarpeiden huomioimisesta sekä yksilöllisen ja kokonaisvaltaisen palvelun rakentamisesta. Lisäksi halusimme tietää, millaiset tekijät käytännön työssä ja sitä määrittävissä ympäristöissä nähdään asiakasläh- töisen palvelun mahdollistajina ja millaiset tekijät puolestaan sitä rajoittavina.

Asiakaspalvelijoiden ryhmähaastattelut toteutettiin kahtena eri ajankohtana: talvella 2018 järjestettiin kolme ryhmä- haastattelua nuorten palvelujen tiimin työntekijöiden kanssa, ja loppukevällä (toukokuussa 2018) organisoitiin viisi ryhmää TAS- YTY- ja MOP-tiimien työntekijöiden kanssa. Yhteensä ryhmähaastatteluissa oli mukana 33 työntekijää, ja osallistujien määrä vaihteli ryhmittäin kolmen ja kuuden välillä. Ryhmähaastattelut pyrittiin toteuttamaan käyttäen apuna niin sanottua fokusryhmämenetelmää: ryhmän osallistujat keskustelivat melko vapaasti, mutta siten, että haastattelijä ohjasi keskustelua ja piti sen fokusoituna tiettyihin kysymyksiin. Ryhmähaastattelujen avulla haluttiin saada selville yksittäisten työntekijöiden havaintojen lisäksi jaettavaa kollektiivista ymmärrystä keskusteltavista kysy- myksistä. Ryhmissä osallistujien eriävät mielipiteet edellyttävät neuvottelua, mikä tuo esiin yhteistä tiedonmuodos- tusprosessia (ks. Pietilä 2017).

Haastattelujen teemat käsittelivät palveluprosessin etenemistä, *asiakasläh- töisyyden toteutumista* (käytännön keino- ja ja mahdollisuuksia saada selville asiakkaan tarpeita ja motivaatiota), *kokonaisvaltaisen palveluprosessin* (katkea- mattomien palvelupolkujen) *luomista*, *yhteistyön sujuvuutta* työntekijöiden ja muiden toimijoiden kesken, *työttömien tarpeisiin vastaamista* sekä *kokeilun onnistumista ja toimivuutta osana turkulaista palvelujärjestelmää*. Ryhmähaas- tattelut järjestettiin Työpisteen tiloissa ja yleensä työntekijöiden tiimipalaverien yhteydessä. Ryhmiin osallistujat va- likoituivat aluksi tutkijan kutsusta tai tiimiesimiehen kutsusta, mutta kaksi viimeisintä ryhmää järjestettiin suoraan

työntekijöiden oman halukkuuden pohjalta. Kriteerinä ryhmiin osallistujien valinnalle oli se, että heidän työnsä keskiössä oli asiakaspalvelu, minkä sujuvuudesta oltiin kiinnostuneita. Kaikkiin ryhmiin osallistuminen oli työntekijöille täysin vapaaehtoista. Ryhmähaastattelut kestivät runsaasta tunnista kahteen tuntiin, ja ne tallennettiin ja litteroitiin tekstiksi haastateltavien luvalla. Haastattelujen käsittelyssä ja analyysissä käytettiin apuna QSR NVivo -ohjelmaa, jonka avulla jäsenettiin aineistoa tutkimuksen tarkoitukseen nähden keskeisten teemojen mukaan.

Ryhmähaastattelujen päätuloksia esitellään luvussa ”Asiakaslähtöisen palvelun mahdollisuudet ja rajoitteet työvoimapalvelujen muutosten ristipaineessa”, jossa myös kerrotaan enemmän siitä, millaiset tekijät vaikuttivat kokeilun luonteen ja dynamiikan muuttumiseen matkan varrella sekä siihen, miten haastateltavat ymmärsivät mahdollisuutensa palvelumallin uudistukseen.

Laadullisen arviointitutkimuksen viimeisenä vaiheena toteutettiin kokeilun asiakashaastattelut loppusyksyllä 2018. Haastattelujen tavoitteena oli selvittää, miten kokeilun asiakkaat kokivat uuden yhteispalvelupisteen palvelun toimivuuden ja hyödyllisyyden omien odotustensa, toiveidensa ja tarpeidensa kannalta. Haastattelujen keskiössä oli kysymys, miten palvelulla voitaisiin parhaiten auttaa asiakasta tilanteessaan eteenpäin. Asiakashaastattelujen muut teemat liittyivät haastateltavan työhistoriaan, nykyiseen työtilanteeseen sekä työmarkkinamahdollisuuksiin ja -esteisiin, näkemyksiin aktiivimallista sekä kokemuksiin osallistumisesta työllistymistä edistäviin palveluihin sekä muihin palveluihin.

Koska tutkijoilla ei ollut pääsyä kokeilun asiakkaiden yhteystietoihin, haastateltavia kutsuttiin tutkimukseen Työpisteen tiimiesimiesten ja työntekijöiden avustuksella. Jokaisesta tiimistä lähetettiin 50 tutkijoiden haastattelukutsua suostumuslomakkeen ja tutkimustiedotteen kera yhteensä 200 Työpisteen asiakkaalle. Tavoitteena oli tavoittaa tutkimushaastatteluihin kaikkiaan viisi asiakasta jokaisen työntekijätiimin asiakaskunnasta, eli yhteensä 20 haastateltavaa. Valinnan kriteeri oli, että haastateltavalla oli selkeästi asiakaskokemusta Työpisteen palveluista, ja tämän takia työntekijät olivat mukana valitsemassa haastateltavia. Haastatteluihin osallistumisen korvauksena luvattiin kaikille haastatelluille elokuvalippu. Lopullisiin haastatteluihin saimme mukaan vain noin puolet tavoitellusta asiakasmäärästä, eli 11. Mukaan saimme kuitenkin eri ikäisiä, erilaisissa työtilanteissa olevia miehiä ja naisia sekä maahanmuuttajataustaisia asiakkaita.

Asiakashaastattelut toteutettiin marras-joulukuussa 2018 Turun yliopiston tiloissa. Haastattelut kestivät keskimäärin 40-45 minuuttia. Kaikki haastattelut tallennettiin ja litteroitiin haastateltavan luvalla tekstiksi sekä koodattiin tekstianalyysiä varten. Usealla haastatelluista oli lähes pelkästään myönteistä mainittavaa kokeilun yhteispalvelupisteen toiminnasta. Muutama kertoikin lähteneensä mukaan haastatteluun kertoakseen ennen kaikkea tyytyväisyydestään saamiinsa palveluihin. Toisaalta monellakaan ei ollut pikaista päivystyspalvelijan tapaamista enempää kerrottavaa Työpisteen palveluista, joten haastattelu jäi tältä osin varsin lyhyeksi. Lisäksi huolimatta haastateltavien rekrytointistrategiastamme, asiakkaiden oli edelleen hankalaa erottaa eri palvelujen organisoijia ja tarjoajia toisistaan. Tarkennettaessa kysymyksiä kävi ilmi, että monesti haastateltavan arvio koski palvelua tai valmennusta, johon hänet oli ohjattu Työpisteestä eteenpäin.

Asiakashaastattelujen tärkein anti tutkimuksemme kannalta liittyy siihen, millaisia tekijöitä ja ominaisuuksia haastateltavat pitivät arvokkaina työvoimapalveluissa oman tilanteensa ja työllistymisensä edistämisen kannalta. Yksi tärkeimmistä tekijöistä on luottamuksellinen ja pysyvä asiakassuhde työvoimavirkailijan tai asiakasneuvojan kanssa. Asiakashaastattelujen tuloksia tuodaan esiin työntekijöiden ryhmähaastattelujen tulosten yhteydessä luvussa, jossa käsitellään asiakaslähtöisen palvelun mahdollisuuksia ja rajoituksia työvoimapalvelujen muutosten ristipaineessa.

Onnistuminen kokeilun tavoitteiden asettamisessa ja mallin luomisessa

Palvelumallin uudistuksia koskevat tavoitteet ja odotukset: ”kun voi mennä sisään ja saada apua”; ”et täällä on oikeesti sellanen paikka että täällä kuunnellaan sua”

Kokeilun keskeisenä ideana oli kehittää työvoimapoliittisia palveluja niin, että asiakkaan tarpeet ovat palvelun järjestämisen keskiössä. Asiakaslähtöisyydelle ei kuitenkaan kokeilulaissa annettu tarkkaa määritelmää, eikä sitä suunnitelmallisesti jäsennetty osana kokeilun toimintaa. Käytännössä asiakaslähtöisyyttä pyrittiin Turussa lisäämään keskittämällä palveluita yhteen yksikköön, yhden katon alle, ja tuomalla työvoimapalvelut lähemmäksi asiakasta siten, että asiakkaalla oli mahdollisuus saada palvelua ilman ajanvarausta suoran päivystysvastaanoton avulla. Tämä tapahtui uudessa Turun kaupungin Työpisteessä, joka avattiin kokeilun aloittaessa toimintansa elokuussa 2018.

Tutkimukseen haastateltujen asiantuntijoiden odotukset palvelun uudistuksista liittyivät päivystyksen mahdollistamaan välittömään, kasvokkain tapahtuvaan ja fyysisen ihmiskontaktin sisältämään palvelutapaan. Kasvokkain käytävässä keskustelussa nähdään paremmat mahdollisuudet päästä selvyteen työnhakijoiden todellisista toiveista, tarpeista, osaamisesta ja kyvyistä kuin puhelimitse tai verkossa tapahtuvassa asiointissa. Uuteen palvelumalliin liitettiin odotuksia vapaaehtoisesta ja luontevasta työnhakijan kohtaamisesta, jota eivät määrittele yhtä vahvasti työvoimahallinnon lait ja valvonta.

”Se ois ihanaa, kun tää ois semmonen että, me voitais oikeesti kääntää vähän niinku kelkka ympäri ja palata siihen mitä TE-toimisto oli joskus, sillon kun sinne voi mennä ja saada apua. Kun tänään päivänä -- se on niinku se työttömien kokemus, kun sä meet sinne niin ketään ei kiinnosta. Että ne vaan kattoo, että mistä kohtaa vois laittaa karenssin, ja semmosta mä en meille haluais. Mä haluaisin et me edelleenkin voitais olla vapaaehtoinen palvelu, se nyt ei varmaan tuu enää ole mahdollista, mutta se että tässä ei ois semmonen et mä pidän asetta sun ohimolla, että menetkö töihin niin se, on ihan kauheeta, jos tästä tulee sellasta. Koska tän juttu on aiemmin ollu se että ihmiset tulee tänne ja ne ymmärtää et no hitto, nyt ei kukaan ahdistele mua enää, et nyt mä voin ihan oikeesti miettii mitä mä haluan.”

Uuteen palvelumalliin nähtiin kuuluvan asiakkaan kuunteleminen ja luottamuksen rakentaminen. Jotta asiakas voisi aidosti kertoa toiveistaan ja tarpeistaan, edellyttää tämä kokemusta siitä, että häntä kuunnellaan ja että hänen toiveitaan ja tarpeitaan otetaan päätöksiä tehtäessä huomioon. Luottamuksellista suhdetta ja aitoa asiakaslähtöisyyttä on harvoin mahdollista saavuttaa, jos palvelun ja toimenpiteiden vahvana viritäjänä on sanktion uhka. Luottamusta on myös hankala saavuttaa, jos asiakkaaseen suhtaudutaan ikään kuin ”ylhäältä käsin” tietäen hänen tarpeensa paremmin kuin hän itse. Eräs haastateltava muotoili asian itseironisesti: ”asiakkaita kannattaa kuunnella, he saattavat olla jopa oikeassa”.

Palvelumallin muutoksen arvioitiin edellyttävän uudenlaista ymmärrystä asiakaspalvelukulttuurista. Työttömien työnhakijoiden kanssa tehtävä työ ei ole pelkästään työnvälitystyötä, vaan se on ymmärrettävä yhä enemmän luonteeltaan *auttavaksi* ja *opastavaksi* työksi. Asiakastyöntekijän on neuvottava asiakasta, miten tämän kannattaisi tilanteesaan toimia. Uudenlainen asennoituminen ja ennen kaikkea uuden oppiminen koettiin tärkeäksi. Kokeilun mukaisen asiakaspalvelukulttuurin edistämiseksi asiakaspalvelussa työskentelevien urasuunnittelijoiden, asiantuntijoiden ja työvoimavirkailijoiden nimikkeet muutettiin asiakasneuvojen nimikkeiksi.

Asiakaslähtöisyyteen liitettiin odotuksia myös palvelun kokonaisvaltaisuudesta siten, että asiakasta voisi palvella yksi ja sama virkailija useassa kysymyksessä, eikä hänen tarvitsisi turvautua monen neuvojan apuun tai siirtyä ”luu-

kulta toiselle”. Tärkeänä nähtiin perinteisten sektori- ja palvelulinja- ja segmenttijakojen ylittäminen ja hajanaisten palvelujen nivominen yhteen. Monialaisen palvelun keskiössä olivat työvoimapalvelujen lisäksi sosiaalityöntekijän, KELA:n työntekijän ja terveydenhuollon palvelut. Kokeilussa uutena kumppanina oli sivistystoimi ja toiveita kohdistettiin oppilaitoksiin niiden kanssa tehtävästä aiempaa tiiviimmästä yhteistyöstä.

Kokonaisvaltaiseen työvoimapalvelun konseptiin kuului työnhakija-asiakkaiden palvelun lisäksi työvoimankysyjien palvelu samalta luukulta. Eräät haastateltavista näkivät tehtäväkseen toimia eräänlaisena ”työmarkkinoiden Tinderinä”, joka auttaa työvoiman kysyjien ja työn tarvitsijoiden ”mätsäystä”. Yritysyhteistyön ja piilotyöpaikkojen etsinnän uskottiin tuovan pysyvämpää työllisyyttä, mutta sen avulla pyrittiin myös pääsemään eroon Työllisyyspalvelukeskuksen profiilista pelkästään työllisyystöiden tai kuntouttavan työtoiminnan välittäjänä. Uutta palvelupistettä, jonka toiminta jatkui myös kokeilun päätyttyä vuoden 2018 lopussa, voidaankin kuvata työvoimapalvelujen hybridiorganisaationa, jonka tavoitteena on palvella tarvittaessa ja joustavasti kaikkia osapuolia.

Palvelujen ja yhteistyön moninkertaistuvat mahdollisuudet: ”palvelupakettia on heti enemmän levittää asiakkaille”

Kokeilun nähtiin tarjoavan runsaasti uusia mahdollisuuksia työttömän työnhakija-asiakkaan palveluun. Hajallaan olevat palvelut pyrittiin kokoamaan yhteen saman katon alle, minkä uskottiin paitsi helpottavan asiakasta, jonka ei tarvitsisi vierailta usealla luukulla, myös moninkertaistavan kokeilun toimijoiden työvälineitä palvella asiakkaitaan. Siten asiakkaiden väylien ja mahdollisuuksien päästä työmarkkinoille, koulutukseen ja työllistymistä edistäviin palveluihin arveltiin merkittävästi lisääntyvän ja monipuolistuvan. Samalla eri toimijoiden yhteistyön odotettiin vahvistuvan, kun kaikkien yhteistyökumppanit tuotiin yhteiseen pooliin myös muiden ulottuville.

TE-toimiston työntekijöiden ulottuville kokeilu toi muun muassa sellaiset kaupungin palvelut kuten edelleen sijoituksen yrityksiin palkkatuen ja Turku-lisän avulla, mahdollisuudet työllistää kaupungin toimialoille, kuntouttavan työtoiminnan alaiset palvelut sekä kaupungin ostopalvelukumppanien palvelut. Myös yhteistyösuhteiden helpottumista kaupungin sisäisten toimijoiden kuten oppilaitosten, elinkeinotoimijoiden sekä järjestöjen ja yhdistysten kanssa pidettiin merkittävänä.

Kaupungin työntekijöille kokeilu avasi mahdollisuuden työskentelyyn kokonaan uusien asiakasryhmien kanssa sekä pääsyn asiakkaita koskeviin rekisteritietoihin TE-toimiston URA-järjestelmän kautta, mitä voitiin hyödyntää asiakkaan palveluja organisoitaessa ja kohdennettaessa. Rekisteritietojen ja uusien asiakasryhmien tulo koettiin hyödyllisenä esimerkiksi etsittäessä potentiaalisia asiakkaita kuntouttavaan työtoiminnan palveluihin kolmannelle sektorille sekä muihin kaupungin palveluihin, joihin ei ole ollut aiemmin paljon kysyntää eikä kaikkia avoimia paikkoja oltu saatu täytettyä. Kokeilussa käyttöön otetun kuntouttavan työtoiminnan palvelusetelin myötä näiden palvelujen laadun ja kysynnän arvioitiin kohenevan. Omien palvelujen ja Työllisyyspalvelukeskuksessa toimivien hankkeiden tuottamien palveluiden lisäksi kaupungin työntekijät saattoivat kokeilussa hyödyntää TE-toimiston järjestämiä palveluita kuten asiantuntija-arvioita (kielikartoitukset, työkyvyn arvioinnit, AVO-psykologien arviot ja testit), valmennuksia (ura-valmennukset, työnhakuvalmennukset, työhönvalmennukset), työvoimakoulutuksia, työllisyyspoliittista avustusta, määräaikaishaastatteluja tukevia palveluja sekä paikallista meri- ja autoteollisuuden työnvälityksen pilottia.

Uusien palvelujen ja työvälineiden toivottiin auttavan muun muassa siinä, että pidempään kaupungin palveluihin ”lukkiutuneet” asiakkaat saataisiin autettua poluillaan eteenpäin. Asiantuntijoiden mukaan tämä voi tarkoittaa esimerkiksi siirtymistä työttömyydestä matalan kynnyksen työpaikkaan tai kuntouttavaan työtoimintaan. Toisaalta se voi tarkoittaa myös terveystarkastuksen tai työkykyarvioinnin kautta eläkkeelle siirtymistä.

Innostus uudeltaisesta yhteistyöstä näkyi haastateltavien odotuksina paitsi palvelun uudistuksista myös toiveina oman tehtäväkuvan ja osaamisen monipuolistumisesta. Yhteistyön uusien kumppanien ja asiakkaiden kanssa nähtiin tuovan haasteita, mutta tekevän työstä sisällöllisesti mielekästä. Sen uskottiin lisäävän motivaatiota omaan työhön; voi uudella tapaa hahmottaa asioita ja vaikuttaa omaan työhönsä ja tehdä sitä aiempaa laaja-alaisemmin. Monialaisen yhteistyön arveltiin muokkaavan palvelutyötä kokonaisvaltaisemmaksi sekä tuovan lisäarvoa asiakkaan tuntemukseen ja auttamiseen. Eräät haastatelluista kokivat olevansa aitopaikalla mukana vaikuttamassa siihen, millaisia työvoimapalveluja Suomeen luodaan.

”[K]un meillä oli TE-toimistossa tosi tarkkaa että ketä on työnantajapalvelu ja työnantajapalvelu periaatteessa palvelee työnantajia, ja sitten me oltiin henkilöasiakaspalvelu jotka palvelee ihmisiä, niin täällä oikeestaan, sä voit tehdä sitä molempaa, et sä voit, käydä yrityksissä, sä voit palvella työnantajia ja sitten sä juttelet hakijoiden kaa ja voit niitä... Täällä ehkä se, vähän ehkä, lähempänä sit henkilöstövuokrausjuttuakin, et oikeestaan, jos sä palvelet vaan työnantajia, mut sulla ei oo hakijoita, ja sä palvelet vaan hakijoita, mut sulla ei oo mitään hajua mitä työnantajapuolella tapahtuu, niin sit ei tuu kauheen hyviä tällasia onnistumisia et ihminen pääsee töihin, et tarttis niinku tuntee molemmat puolet.”

Kokeiluun ladatut odotukset ja tavoitteet palvelun ja työn uudistumisesta olivat varsin mittavat tilanteessa, jossa ne piti realisoida ilman rahallisia lisäpanostuksia, pelkästään työvoimaresurssien synergiaa hyödyntämällä eri toimijoiden osaamista ja tietoa yhdistämällä sekä palveluja ja toimintoja virtaviivaistamalla.

Tavoitteiden realistisuus ja nopean organisoitumisen haasteet: ”asiakas kohtaa hämmennystilassa olevan asiakaspalvelijan”

Haastateltavien havainnot alkutilanteesta kertoivat siitä, että odotuksiin ei ollut helppo vastata. Kokeilussa kahden työtä ja työllisyyspalveluja välittävän julkisen organisaation työvoima- ja osaamisresursseja integroitiin yhdeksi yhteispalveluorganisaatioksi. Erilaiset toimintakulttuurit, erilaiset lähtökohdat ja tavat työskentelylle – erilaiseksi koettu lähestymistapa työttömän asiakkaan palveluun – vaikuttivat siihen, että realistiseen uudistamisen rytmiin pääseminen yhdessä vei enemmän aikaa, voimavaroja, totuttelua ja kouliintumista kuin mihin kokeilussa oli lähtökohtaisesti varauduttu.

Kokeilun alettua asiakastyön asetelmia haettiin ja suunniteltiin pitkään, eikä oikeaan palveluprosessin rytmiin kunnona päästy. Aikaa ja energiaa kului ”tulipalojen sammutuksiin”, kuten tarpeellisen infrastruktuurin pystyttämiseen ja asiakassumien purkamiseen. Toisaalta asiakaspalvelijat eivät saaneet ohjeita uusista toimintakäytännöistä, vaan hyödynsivät vanhoja hyviksi havaitsemiaan rutiineja, joita toki koettiin parantaa asiakaslähtöisyydellä ja sujuvammalla palveluun ohjauksella. Osa haastatelluista asiantuntijoista ilmaisi turhautumistaan palveluprosessien hitaaseen käynnistymiseen ja tyhjäkäyntiin yhtäällä ja asiakasjonoihin toisaalla. Päivystyksen ja alkuohjauksen koettiin takkuavan riittävän henkilökunnan ja ajanvaraussysteemin puuttuessa. Pitkälle syksyyn jatkuneet tietotekniset ongelmat vaikuttivat siihen, että asiakkaiden vastaanotto ja työnhakijoiden haastattelujen aloittaminen viivästyivät. Tiedotuksen ja yhteystietojen puuttuminen hidasti lisäksi asiakkaiden palveluun ohjausta. Hankaluutta aiheutti myös, ettei asiakasjaosta päästy eri toimijoiden välillä yksimielisyyteen, minkä takia työntekijät olivat epä tietoisia asiakaskunnastaan ja omista työnkuvistaan. Asiakasprosessien ja työnkuvien hahmottomuuden nähtiin johtaneen asiakasohjauksen vinoutumiin, jonoihin ja osittain jopa asiakkaiden ”pompotteluun” TE-toimiston ja kokeilun välillä, mikä koettiin kokeilun tavoitteiden vastaiseksi.

Haastateltavat ihmettelivät, oliko kokeilun lakiin kirjatut tavoitteet suhteutettu olemassa oleviin työvoimaresursseihin ja asiakasmääriin: kasvavien asiakasmassojen hallinnassa olemassa olevilla resursseilla olisi vaikeaa toteuttaa asiakaslähtöisyyden ideaa siten, että kaikki työttömät kohdattaisiin paikan päällä kasvokkain ja palveltaisiin henkilökohtaisesti. Tämän nähtiin johtavan itseohjautuvaan palvelukulttuuriin (kuten TE-toimistossa); osa puolestaan näki uhkana sen, että kaupungin omat (heikommin työllistyvät) työttömät jäisivät sivuraiteille uudessa yhteispalvelukeilussa.

”TE-toimistossa ihan selkeesti se toimintakulttuuri nojaa aika pitkälti siihen että, hae työpaikkoja, ota itse selvää, hoida itse asiat, piste. Ja tavallaan sitten se, että jos meillä on paljon sitten täällä, kun nää asiakasmäärät totta kai nyt kasvaa, jonkun verran tän kokeilun puitteissa, niin se et jos meilläkin on aika kortilla, että meillä ei oo sitä aikaa siihen palveluohjaukseen ja siihen kasvokkain kohtaamiseen ja pidempiaikaiseen ohjaukseen, niin meneekö se meidänkin työ käytännössä, sit taas lähemmäs sitä toimintakulttuuria miten TE-toimistossa on tehty töitä, joka mun mielestä on ihan katastrofi, jos niin tulee käymään. Että sitä massaa on niin paljon, että me ei oikeesti ehditä, tekemään sitä ohjaustyötä laadullisesti niin hyvin, että siitä ois jotain hyötyä -- koska mä oon käsittänyt kuitenkin, että meidän tarkoitus on palvella, työttömiä työnhakijoita.”

Entistä laajempi työkenttä ja asiakaskunnan moninaistuminen olivat osalle työntekijöitä mieluisia oppimiskokemuksia ja he kokivat ne onnistumisina omassa työssään. Uusi asiakaskunta oli helpommin työllistettävissä kuin haastateltavien aiemmat asiakkaat ja toisaalta myös auttamisen välineet monipuolistuivat. Parantunut työmarkkinatilanne kohensi varsinkin nuorten työnhakijoiden työllistymisen mahdollisuuksia.

Palvelutyön laaja-alaisuus ja rajattomuus: ”pelko on varmaan se että, ihmiset uupuu sen työtaakan alla”

Uudelta yhteistyöltä odotettiin paljon, joskin osa haastateltavista pelkäsi asiakasmäärien kasvua ja laajenevien työtehtävien kuormittavuutta. Uudenlaisen palvelumallin toimeenpanon nähtiin vaativan aikaa ja välittämistä, jotta asiakkaat saadaan kunnolla informoitua eri palveluista ja tekemään toiveisiinsa ja tarpeisiinsa nähden oikeita ratkaisuja. Monen toiveena oli soveltaa aiempaa asiakaslähtöisempiä palvelutapoja, mutta loppujen lopuksi aika ei kerta kaikkiaan riittänyt kaikkien asiakkaiden ohjaamiseen ja opastamiseen sillä tavoin kuin he olisivat halunneet. Työntekijät epäilivät, etteivät esimiehet ymmärtäneet miten suuren osan työajasta eri tehtävät veivät, ja miten paljon aikaa kului esimerkiksi toimenpiteiden kirjaamiseen eri rekisterijärjestelmiin.

”[S]e asiakasmassa on valtava mikä sieltä tulee, että mitenkä nää meidän resurssit ihan oikeesti riittää, palvelemaan, että se on varmaan se ehkä se kaikkein suurin huoli, ihmisten jaksaminen -- et ymmärretäänkö, esimiehet ja ylipäätään päättävä taho, et paljon menee aikaa erinäköisten asioiden hoitamiselle, että jos täytyy tehdä tietty määrä infoja, ja täytyy tehdä niitä yrityskäyntejä ja kaikkee, niin oikeesti missä välissä sä kirjaat kaikki asiat, ja missä välissä niin kuin kutsut ihmisiä että kaikki nääkin -- vaikka ne mielletään pikkujutuiksi niin kyllä niihin aikaa menee. Et kyl melkein voi sanoa, et jos päivässä vaikka tekee neljä yrityskäyntiä, niin kyllä siellä menee aikaa niihin, kirjaamisiin saatikka jos tulee niitä paikkoja, sä julkaiset paikkailmoitukset niistä, sit sä alat hakee sen jälkeen niitä ihmisiä et jos ei sun kollegoilla oo, sopivia henkilöitä, niin sit sä lähdet tekee hakuja, niin ei oikein riitä, no vuorokaudessa riittää tunteja, mut kun kaikki varmaan halua vähän vapaallakin olla välillä niin [naurattaa], et se on ehkä just se että, ymmärretäänks täällä niin kuin, sitä työmäärää ihan oikeesti ja miten saadaan järkevästi tehtyä niin et se kestää, hanskassa.”

Osalle haastateltavista sopi mainiosti se, ettei työnkuvaa piirretty liian valmiiksi ja he pystyivät itse osallistumaan oman työn haltuun ottamiseen ja suunnitteluun. Osalle työn rajattomuus ja asiakaskunnan epäselvyys, kun se jatkui pidempään, alkoi kuitenkin käydä haasteelliseksi ja aiheuttaa hallinnan tunteen menettämistä ja työuupumusta. Varsinkin monialaista yhteistyötä tekevät kokivat tehtäviensä laajentamisen hankalaksi, jopa kohtuuttomaksi, koska heillä oli palveltavanaan haasteellisimmat asiakkaat ja jo ennestään paljon yhteistyötä eri viranomaisten kanssa.

”Pelko on varmaan se, että ihmiset uupuu jotenki sen työtaakan alla, ja sit jotenkin moni viestii sitä, että on ollu aika innoissaan ja huomannu, et tääl on hyvää porukkaa ja osaamista on paljon, ja sit on tullu pettymyksiä, kun asiat ei oikein hoidu. Ja totta kai sen ymmärtää, täs kokeillaan, pitäs kokeilla uutta ja rakenteet on epäselvät ja, miten täällä prosessit menee. Menee aikaa niis asiois. Mut sit jotenki tuntuu, et jonkunlainen selkeys tarttis tulla. Kyl se myöskin kuormittaa ihmisii hirveesti, ja eri tavalla. Se, et jos sä kaipaat niit selkeit rakenteita, ja tietysti alkuvaihees niit ei välttämät voi ollakaan, mut kyl ne jollain taval tarttis. On jo semmosta uupumusta, joillakin työntekijöillä on.”

Uudet tehtävät toivat osalle työntekijöistä lisää vaikutusvaltaa, mutta isojen päätösten tekeminen ja vastuunotto herättivät epävarmuutta ja pelkoa virheiden tekemisestä. Asiakkaiden työttömyysturvaan liittyvien selvityspyyntöjen ja lausuntojen tekeminen aiheutti huolta niille, joilla ei ollut aiempaa kokemusta näistä tehtävistä, eivätkä he olleet voineet varautua niihin. Työnohjausta toivoivat myös haastateltavat, jotka pelkäsivät tekevänsä ”hutipätkäsujuja” heille uuden, haasteellisen ja monialaista palvelua vaativan asiakasryhmän kanssa.

Vaikka yhteistyö kuului kokeilun ydinajatuksiin, osa haastateltavista koki jääneensä laajentuneiden tehtäviensä kanssa yksin ja eristyksiin muista – saarekkeiksi yhteistyöhankkeen sisälle. Ensimmäisten kuukausien aikana kokeilun asiakaspalvelun työntekijät organisoituivat neljään tiimiin¹, joiden sisällä pyrittiin työskentelemään kunnan ja TE-toimiston työntekijän muodostamina työpareina. Tasapainoisten tiimien ja työparien järjestäminen osoittautui hankalaksi, koska tiimit eivät koostuneet yhtäläisesti molempien organisaatioiden edustajista eikä kaikille riittänyt työpariksi toisen organisaation ”vastinparia”. Lisäksi yhdeltä tiimiltä uupui kahden ensimmäisen kuukauden aikana esimies, jonka työtä muiden tiimien esimiehet paikkasivat. Parityöskentelyn ja fyysisen työyhteisön ulkopuolelle jääneet asiakaspalvelijat ilmaisivat turhautumistaan, koska heillä ei ollut mahdollisuuksia omaksua uutta työtä ja työyhteisöä koskevaa hiljaista tietoa muiden mukana. Lisäksi he kokivat, etteivät saa riittävästi tukea ja ohjausta asiakastyössä vastaan tulevien ongelmien selättämiseksi.

Valmistelun ja ennakkoinnin ongelmat: ”improvisoidaan lennosta”; ”kantapään kautta opitaan”

Haastattelujen keskustelluimpia aiheita oli kokeilun valmistelu, joka koettiin pääsääntöisesti puutteelliseksi. Kunnollisella valmistelulla ja ennakkoinnilla olisi voitu välttää suuri osa ongelmista, jotka häiritsivät kokeilun aloitusta. Puheenvuoroissa kokeilun suunnittelua luonnehdittiin paitsi tehottomaksi ja keskeneräiseksi, myös ”sapelinkaliteluksi” ja ”katastrofiksi”. Eräiden mukaan mitään etukäteistä suunnitteluvaihetta ei ollut havaittavissa, vaan valmistelu aloitettiin vasta sinä päivänä, kun kokeilu alkoi ja asiakkaita otettiin jo vastaan.

Haastateltavat identifioivat useampia syitä kokeilun suunnittelun ja valmistelun puutteille. Lain viivästyminen ja toisaalta poliittisen ja hallinnollisen prosessin hitaus tunnistettiin taustalla vaikuttamassa. Yksi perussy syy oli kuitenkin se, että eri osapuolet eivät ajoissa päässeet vuoropuheluun eivätkä yhteisymmärrykseen kokeilun perustavoitteista ja toteutuksesta (ks. myös Annala ym. 2019). Osapuolten välinen keskustelu kilpistyi pahimmillaan ”kädenväännöksi” siitä, kuka hoitaa parhaiten työvoimapalveluita.

¹ Nämä tiimit ovat Työvoima- ja asiakaspalvelun tiimi (TAS), Yritys- ja työllistämispalvelun tiimi (YTY), Monialaisen yhteistyön palvelujen tiimi (MOP) sekä Nuorten palvelujen tiimi.

”[E]nsinnäkin todella se, että se suunnitteluprosessi, sen piti tapahtua paljon nopeammin tietysti kuin mitä se oikeasti tapahtui. Sitten oli vaikea löytää niitä, kiteyttää sitä, et mikä sen kokeilun se perustavoite on, siinä meni aikaa, ja sitten myöskin nää tehtävät, niiden ikään kuin löytämisessä tai määrittelemisessä niin se oli yks haaste ja sitten kun asiassa on aina niin monta puolta, eli tavallaan niiden punnitseminen että, onko se tosiaankin sitten sen asiakkaan etu, että näin tapahtuu. Ja välillä tuntu, että se katosi se asiakas, et tuli semmonen vähän taistelu et TE-hallinto vastaan kaupunki, ja kumpi on parempi –ottelu.”

Vuoropuhelun ja yhteisen tahtotilan löytymistä haittasivat osapuolten erilaiset mahdollisuudet ja valmiudet osallistua kokeilun suunnitteluun. Asiantuntijoiden mukaan valmistelua hoidettiin pitkälti kaupungin konsernihallinnon suunnasta eivätkä kokeilun varsinaiset toimeenpanijat (Työllisyyspalvelukeskus ja TE-toimisto) olleet valmistelussa mukana riittävällä painolla ja riittävän ajoissa. Syyllisenä ei kuitenkaan pidetty ketään yksittäistä toimijaa, vaan hakukkuuden ja valmiuden vuoropuheluun nähtiin uupuneen kaikilta osapuolilta. Myös sosiaalityön irrallisuutta valmistelusta pidettiin kriittisenä puutteena onnistumisen kannalta.

Suurimmaksi puutteeksi asiantuntijat näkivät sen, ettei valmistelussa kuunneltu asiakaspalvelun työntekijöitä, jotka vastasivat uudistustavoitteiden käytäntöön viemisestä. Ideat lyötiin lukkoon ”ylätasolla” ilman, että työn ”faktoista” keskusteltiin työntekijöiden kanssa. Erään haastateltavan sanoin: ”kokeilun aloitus on kuin iso kakunpala, joka on takertunut kurkkuun, kun ei ole mietitty reunaehjoja ja todellisuutta”. Käytännön näkökulman unohtuminen valmistelusta näkyi haastateltavien mukaan siinä, ettei ollut olemassa mitään ennakoitua tai suunnitelmaa, miten kokeilussa toteutetaan uudentyyppistä asiakaslähtöistä palvelumallia ja sitä tukevia työprosesseja; mitkä ovat keskeiset palvelusäällöt ja tavat toteuttaa niitä; miten sovitaan yhteen erilaisia tehtäviä, rooleja, työtapoja ja erilaista kulttuuria osana uutta kokonaisuutta. Työntekijät kokivat, että he ovat joutuneet kokeilun toimeenpanon koekaniineiksi – lennossa viemään ideoita täytäntöön ja sovittelemaan yhteen keskenään ristiriitaisia palasia ilman ohjausta ja suunta- viivoja siitä, miten asioita tulisi hoitaa.

Valmistelun rajoitteena pidettiin myös kaupungin toimijoiden TE-toimiston toiminnan yksipuolista tuntemusta. Uusi- en asiakkaiden ja tehtävien myötä kaupungin työntekijät joutuivat tekemisiin heille ennestään vieraiden työttömyys- turvakysymysten kanssa. Tämän seikan, mitä ei huomioitu suunnittelussa, nähtiin vaikuttaneen niin asiakaspalvelun luonteeseen kuin yhteistyön sujuvuuteenkin.

”[A]siakastyöhön liittyy kysymyksiä, niin nehän tuntu vasta et niitten suunnittelu alko monest kohtaa vast tuolla, kun me tultiin tonne. Kaikki asiakasjaot miten jaetaan, ketkä ottaa kenetkin et se koko paletti oli ihan levällään siin vaiheessa. Jotenki tuntu et oli oletettu et siel on olemas joku et he jakaa ne näin ja näin ja that’s it ja sit todettiin et eihän tämmösii jakoi oo olemassa. Tai kaupunki mun mielest ehkä, mul on semmonen kuva, et he ois halunnu sillä tavalla, ettei ois ollu mitään omii asiakkaita tai mitään tällasta vaan ois ollu vaan iso massa, jota me oltais palveltu. Mut sit, kun on lakisääteisi tietty juttui, niin niitten hoitaminen on aika vaikeet, jos sul on vaan asiakkaita jossain et ne ei oo kenenkään vastuulla. Kuka ottaa kopin koskaki kenestäki asiakkaasta? Sitähän jo on pyöritetty tos nyt se kaks kuukaut et pelkästään niitä et miten se asiakaspalvelu järjestetään, kuka vastaa kenestäkin. Se elää koko ajan edelleen. Mones kohtaa toki se on ollu ehkä enemmänki niin päin et se suunnittelu on ollu, se on alkanu vast nyt, ja kaikki se et mitä palveluit me ruvetaan tuo-, uusii kehittämään, niin siitähän on nyt vast ryhdytty keskustelea siitä.”

”[M]ää ihmettelen, et miksei niihin ryhmiin sit oteta semmosia henkilöitä et voitais ajatella ja suunnitella et ketkä lähtis niihin projekteihin mukaan niin niitä kuultais ihan oikeesti, niitä kuunneltais sitä koke- musta mitä siellä on taustalla. Et mitä pitäis huomioida ja ne ihan oikeesti otettas vakavasti ja pistettäsinne pöydälle. Sillä tavalla, et ne otettais mahdollisesti, otettais käyttöön. Et jos rakennettas hissi eikä tiedetä miten se toimii niin, ja olis pilvenpiirtäjä niin kävellääks sit aina rappuset ylös ja alas vai?

Koska kukaan ei voi tänä päivänä osata kaikkea ja olla kaikkien asioiden asiantuntija niin kyllä minun mielestä, eikä voi väheksyä sitä suorittavaa porraa. -- Niin kyllä pitäisi, ja ne jotka on tehnyt sitä työtä joiden ikänsä, niin kyllä ne ehkä osaa hahmottaa sen mikä on epäolennaista ja mikä olennaista.”

Oman työn onnistumisen kannalta haastateltavat pitivät harmillisena sitä, ettei kokeilun niin sanotun valmistelun ja aloituksen välillä ollut siirtymäaikaa, vaan uuden palvelupisteen ovet avattiin asiakkaille samana päivänä, kun he työntekijöinä siirtyivät uuteen organisaatioon. Asiantuntijoiden mukaan työntekijöiden olisi kuulunut saada jonkinlaiset ”alkuraamit” työlleen sekä perehdytystä uusiin toimintatapoihin ennen kuin palvelupisteen ovet avattiin asiakkaille.

Valmistelun ja vuoropuhelun puutteet vaikuttivat siihen, etteivät kokeilun hienot ideat tulleet yhtä lailla ymmärretyiksi kaikille, vaan jäivät osalle ”hymistelyksi” tai abstrakteiksi ajatuksiksi, jotka eivät kiireen keskellä ehtineet kääntyä käytännön toimenpiteiksi. Monen mielestä kokeilussa työskenneltiin paljon kuten ennenkin; asiakaspalvelua jouduttiin pystyttämään ilman, että oli aikaa ja resursseja miettiä, mitä asiakaslähtöisyys -tavoitteen läpivieminen voisi tarkoittaa oman palvelun ja asiakasryhmän kannalta. Eräät epäilivät, että näin vanhat ja ”vääranlaiset” toimintatavat juurtuisivat osaksi normaaleja käytäntöjä, minkä jälkeen niitä olisi vaikea muuttaa. Toiset taas pelkäsivät, että kokeilun ideat kaventuisivat nyt markkinointikikkailuksi, jolla ei ole paljoakaan tekemistä käytännön arkisen palvelutyön kanssa.

Epäselvä johtajuus: ”mä oon ehkä nyt itse oman työni ohjaaja”

Kuka johtaa ja mistä kokeilua johdetaan, oli epäselvää haastateltaville. Kun heiltä kysyttiin, kuka tai mikä taho vastaa kokeilusta, osa viittasi kaupungin johtoon, osa Työpisteen johtoon, osa näihin molempiin ja osa myös omiin tiimiesimiehiinsä. Vastauksissa, joissa johtaminen identifioitiin kahtaalle – kaupunkiin ja Työpisteeseen, tätä johtamismallia pidettiin toimimattomana ratkaisuna, koska rakenteet, vastuunkanto ja visio siitä, mihin kokeilussa mennään, jäivät hämärän peittoon.

Kaksitahoisesta johtamisesta ongelmana pidettiin sitä, ettei yhtenäistä strategiaa ja kokonaisnäkemystä ollut päässyt syntymään. Tämä puolestaan haittasi kokeilun tavoitteiden eteenpäin viemistä. Epäselvä johtajuus oli osan mielestä vienyt siihen, että lähiesimiehisyys painottui vahvasti uudessa organisaatiossa.

Monitahoisesta johtajuudesta haasteet linkittyivät myös haastateltavien identifioimaan toiseen ongelmaan: kokeilun johtajuus ei ulottunut sen toimenpaneeleille tasolle, eikä etenkään työntekijöihin. Johtajilta ja esimiehiltä odotettiin vahvempaa tukea ja panosta palveluprosessien ja tehtävien selkeyttämiseksi. Varsinkin uusissa tehtävissä työskentelevät jäivät yksin ongelmiansa kanssa ja tunsivat pelkoa virheiden ja laittomuuksien tekemisestä. Ohjaus ja perehdyttäminen koettiin ensiarvoisen tärkeäksi käynnissä olevan muutostilanteen ja epävarmuuden takia. Eräät toivoivatkin uudenlaisia organisatorisia ratkaisuja käytännön ongelmien voittamiseksi, esimerkiksi ulkopuolisen konsultaation käyttöä tai työskentelyä tiimejä pienemmissä ryhmissä. Työvoimapolitiittisen osaamisen vahvistamiseksi kaivattiin tiimeihin esimerkiksi tukihenkilöitä, jotka voisivat neuvoa ja ohjata kokemattomia työttömyysturvaan liittyvissä kysymyksissä.

Palveluprosesseja toki mietittiin ja kehitettiin esimiesten koordinoimana (haastattelujen jälkeen) syksyn aikana. Myös työnohjausta ja valmennusta järjestettiin työntekijöiden toiveesta tuonnempana. Tavoitellun uuden palvelumallin omaksumisen kannalta nämä tulivat kuitenkin melko myöhäisessä vaiheessa kokeilun toimeenpanoa.

”Jotenkin mä sit kans oon odottanu, että tulee sellasta selkeää johtamista siitä, että tässä kokeilussa, on tarkoitus että, asiakaspalvelu hoitaa näin ja näin ja näin asiansa ja meillä on mietittynä tällaiset patteristot asioita asiakkaille etukäteen mitä pitää pystyä kolmen kuukauden välein heidän kanssaan pohtimaan ja miettimään. Siis sellasii rakenteita ei ole. Niitä ei ole mietitty eikä niitä varmaan oo tulossakaan. Eli aika vaikee mun mielestä on sen henkilöstön, joka on sitä työtään tehny, vuodesta toiseen tietyllä tavalla, ja kun ne tulee uuteen tilanteeseen, niin heidän on aika mahdotonta mun mielestä pystyä kehittämään uudet prosessit et kyl siinä tarvitaan joku joka oikeasti visioi ja miettii ja pohtii mitä ne on. Joku jolla on näkemystä siitä mihin tämä asia menee. Ei sitä voi tavallisilla työntekijöillä olla tai täytyy olla kyl aika huipputyyppi. Ja vaikka oliskin näkemystä niin eihän ne äänet nouse sieltä mihinkään. Ellei sitä sit oteta tämmösen parviäly- tämmöset kaikki modernit jutut tällä hetkellä puuttuu ihan tyystin.”

”[M]itä olis pitäny olla niin kyl se olis pitäny olla tää, käytännön asiakastyö ja ne prosessit siihen liittyen ne niin ne ois pitäny olla kyllä, paljon paljon kirkaammin, sillain selvillä et sit ois ollu jonkinnäkönen visio, et, kyllä mulle jäi semmonen olo et kaikki heittäyty tänne vaan ja katteltiin toinen toisiamme ja kyseltiin et niin että, millain täällä mikäkin asia kuuluu tehdä. Ja mun mielestä sentään tänkin kokoluokan hanke niin kyllä se siinä suunnittelu- ja hakemusvaiheessa niin, kyllä siinä jotain ois pitäny peilata ja olla, kirkaammin, se visio että miten se käytännössä sitten tulee tapahtumaan. -- se et miten me sit vaan tuodaan se tähän, lattiatasolle sitten tänne asiakastyöhön niin ne on ollu kyllä, se täytyy ihmetellä ja mä luulin että ne ois kyl huomattavasti selkeempiä. Et niin kun sä sanoit aikasemmin tossa et just että, sitä tehdään nyt sit tässä, ja kun sit asiakastyönkin täytyy pyöriä ja se että siel on asiakkaat et niitten, lausunnot seisoo, rahat seisoo et ne on isoja asioita sitten taas niille asiakkaille niin meiän on pakko sit pyörittää sitä ja sit tullaan siihen et, meiän on pakko tehdä että tässä ei vielä oo tehty sitten mitään innovatiivista vaan se et me tehdään, se on pakko saada totta kai pyörimään.”

Johtajilta toivottiin paitsi tuntemusta asiakastyön sisällöistä ja mekanismeista, myös läsnäoloa, kuuntelua ja vuoropuhelua työntekijöiden kanssa. Johtajilta odotettiin porukan hitsausta yhteen; positiivista tsemppausta yhteisiin tavoitteisiin sekä tukea, motivointia ja puuttumista ongelmiin ja kipuihin, joita muutoksen keskellä elävät työntekijät kokevat. Työntekijöiden motivaation ja sitoutumisen yhdessä tekemiseen nähtiin syntyvän siitä, että kaikki kokevat oman osaamisensa tarpeelliseksi ja näkevät sen rakentuvan osaksi suurempaa kokonaisuutta. Johdon tehtävä olisi ollut luoda selkeä kuva suuremmasta kokonaisuudesta sekä huolehtia vastuista ja velvollisuuksista.

”[S]emmonen positiivinen asennemuutos, et ihmiset on ollu varmaa tosi stressaantuneita, et jollain tapaa, et se että tykkää omasta työstään mut sit on hyvä olla siinä ja sais tukea ehkä esimiestaholta. -- Ja mikä täs omassa ni sanoinki et ku se työnjohto pitäis olla täällä, niin käytännössä sitä ei siis oo, et mä oon ehkä nyt itse oman työni ohjaaja tässä ollu. -- ehkä olis toivonu sitä että siinä vaiheessa jo ku suunniteltiin, et -- ni sillen jo et jos on mietitty, ketä on esimies, ni tää esimies olis ollu mukana. Ja oikeesti vaikka siinä vaiheessa jo tietää, että mistä on kyse, kuka tulee ja minkä tyyppistä työtä tekee.”

Kokeilun koordinoinnissa oli ongelmia, jotka johtuivat haastateltujen mukaan osittain valmistelun puutteellisesta viestinnästä. Kokeilun sisäinen tiedotuskanava (Siiri) saatiin toimintaan kokeilun toisella kuukaudella, mutta siihen mennessä oli ehtinyt jo muodostua monenlaista ”jupinakerhoa”, ”puskaradiota” ja kahvipöytäkeskustelua koskien kokeilun tavoitteita ja toimintaa. Haastateltavat kuvasivatkin alkuvaiheen tiedonsaantia pirstaleiseksi ja satunnaiseksi. Tietoa hankittiin sieltä täältä tipoitain, tiedotus toimi ”suusta korvaan ja suuhun” -menetelmällä käytävillä ja henkilökunnan infoissa, ja viime kädessä se jäi yksittäisten kollegoiden ja tiimiesimiesten vastuulle.

Koordinoinnin ja viestinnän pulmat: ”jos kaikill on eri käsitys siitä mitä tääl pitäis osata ja mitä tehdä”

Ongelmaksi nähtiin myös, että tieto, jota välitettiin, oli ristiriitaista. Esimiehillä oli erilaisia käsityksiä palvelun järjestämisestä, mikä aiheutti epävarmuutta. Haastateltavat kaipasivat selkeän yhteisen tietopohjan luomista, mukaan lukien kokeilun tarkoituksen ja menetelmien tekemistä kaikille ymmärrettäviksi. Siten jokainen olisi voinut paremmin hahmottaa oman paikkansa ja tehtävänsä osana kokonaisuutta. Vaikka kokeilun yhteishenkeä kuvattiin etupäässä positiiviseksi ja monen mielestä kahden organisaation työntekijöiden hitsautuminen yhteen oli lähtenyt hyvin käyntiin, oli joillekin jääminen tiedotuksen ja vuoropuhelun ulkopuolelle ja tästä aiheutuneet väärinymmärrykset ehtineet jo synnyttämään epäluottamusta ja epäuskoa kokeilun toimivuuteen.

Yhteistyölle rakentuvan kokeilun isoksi haasteeksi koituivat vielä eri organisaatioiden yhteensopimattomat tieto-, kalenteri- ja sähköpostijärjestelmät. Viestinnän ja koordinoinnin pulmia saatiin kyllä ratkottua ja uudistettua sisäisen viestintäkanavan, yhteisten info- ja koulutustilaisuuksien sekä työntekijöiden viikkopalavereiden avulla syksyn mitaan. Sitä vastoin eri tietojärjestelmien keskinäistä kommunikaatiota oli nopealla aikataululla hankalampaa korjata, ja tämä jäi kokeilun loppuun asti merkittäväksi työn pirstaleisuutta, aikapulaa ja kuormittavuutta lisääväksi tekijäksi.

V: [S]e on hankalaa, kun meil on nää kahet järjestelmät et nyt viel ni, esimerkiks mä en oo muistanu TE-toimiston sähköpostia avata tänään, niin mul on kaks sähköpostii, joihin tulee satunnaisesti, tulee et mä en pysty luottamaan siihen, että esimerkiks tän kuntakokeilun sähköposti tulee pelkästään Turkuun, vaan mun pitää seurata molempii sähköposteit. Sit periaattees mul pitäis olla, mul on kaks kalenterii johon mun pitäis molempiin merkitä samat tiedot. Tää on niin pirstaleista. Mul on ain perjantaisin simmonen olo et mä olen simmosina atomeina tääl meiän työhuoneessa niin mä leijun jossakin semmosin pieninä atomeina ja sit mä yritän kerätä itteni, et mä pääsen ulos ja menen kottiin. [naurattaa] Siin tulee simmonen.

K: Kotia eheytymään taas.

V: Nimenomaan. Eheytymään jotta pääsee maanantaina töihin.”

Asiakaslähtöisen palvelun mahdollisuudet ja rajoitteet työvoimapalvelujen muutosten ristipaineessa

Loppusyksystä 2017 kokeilun yhteispalvelupisteen organisaation ja palveluprosessien eri palaset olivat enemmän tai vähemmän lokahtaneet paikoilleen². Asiakaspalvelun työnjako perustui malliin, jossa oli neljä tiimiä, joilla oli osittain toisistaan eroavat tehtävät ja asiakaskunta³. Nämä tiimit olivat Työvoima- ja asiakaspalvelun tiimi (TAS), Yritys- ja työllistämispalvelun tiimi (YTY), Monialaisten palvelujen ja kuntoutuspalvelujen tiimi (MOP) sekä Nuorten palvelujen tiimi. TAS-tiimin työntekijöiden tehtävissä painottui alku- ja päivystyspalveluiden hoito, YTY-tiimin tehtävissä taas työnetsijäpalvelut, yritys yhteistyö ja tukityöllistäminen. Nuorten palvelun työntekijät keskittyivät alle 25-vuotiaiden työttömien palveluihin, ohjaukseen, neuvontaan ja työllistämiseen. MOP-tiimin työntekijöiden tehtävät erottuivat laajuudeltaan muiden työnkuvasta: tehtäviin lukeutuivat TYP-työ, kuntouttavaan työtoimintaan ja

² Tosin koska kokeiluorganisaatio oli muutosorganisaatio, niin myös organisaation ja sen tarjoaman palvelun malleja ja muotoja niin ikään kokeiltiin ja muunneltiin läpi kokeilun ajan.

³ Keväällä 2018 TAS- ja YTY-tiimit yhdistettiin yhdeksi tiimiksi, joka nimettiin Yritys- ja työllisyyspalvelujen tiimiksi (YTY). Käytännön työlle tällä muutoksella ei ollut työntekijöiden mukaan niin suurta merkitystä, koska he jatkoivat työskentelyään paljolti neljässä tiimissä.

työkokeiluun ohjaaminen, kuntouttavien ryhmien vetäminen ja yksilövalmennus. Osalla MOP-tiimin työntekijöistä työhön kuuluivat ammatinvalinnan syventävä ohjaus, neurologisten vaikeuksien tunnistaminen, asiakkaan työ-, toimintakyky ja terveydentila-arviointi sekä eläkkeelle siirtymisen mahdollisuuksien arviointi ja ohjaus.

Kaikkien tiimien työntekijöiden tehtäviin kuuluivat työttömien asiakkaiden uraohjaus, työnhaku-, koulutus- ja palveluneuvonta sekä työllistäminen. Lisäksi kaikkien tehtäviin kuului työttömien työnhakijoiden määräaikaishaastattelujen tekeminen. Näihin liittyvien työllistymissuunnitelmien kirjaaminen oli kuitenkin mahdollista ainoastaan työntekijöille, jotka saivat kokeilussa URA-ohjelman oikeudet. Kaupungin työntekijöille suunnattua URA-koulutusta järjestettiin vielä vuoden 2018 puolella. Kaikki tiimit kehittivät työtään ja palvelua viikoittaisissa palavereissa ja työntekijät saivat tietoa ja ohjausta palvelupisteen aamuinfoissa. Lisäksi TYP -työn kehittämistä ja syventämistä varten oli perustettu erillinen Teho-TYP -tiimi.

Kokeilun palveluiksi määriteltiin suoran työllistämisen ohella ammatinvalinnanohjaus ja soveltavuustestit, ohjaus uravalmennukseen ja työhönvalmennukseen, ohjaus työkokeiluun ja työnhakuvalmennukseen, tukityöllistäminen, palkkatuen järjestäminen, kaupungille työllistäminen, työhönvalmennukseen ohjaus sekä työssä pysymisen tukeminen ja pysyvän työpaikan haku. Monialaisen yhteispalvelun asiakkaan palveluprosessiin kuuluivat myös ohjaus terveydentilan selvitykseen ja ohjaus työ- ja toimintakyvyn selvitykseen. Työpisteen tärkeimpiä toimintamuotoja olivat päivystysvastaanotto (infopalvelutiski), info- ja ryhmätilaisuuksien järjestäminen, ajanvarauksella vastaanotto sekä asiakaspäätteet ja palveluesitteet. Kolmen kuukauden välein tehtäviä haastatteluja järjestettiin sekä ajanvarauksella henkilökohtaisina tapaamisina, infotilaisuuksien yhteydessä että puhelimitse. Asiakkaat tulivat palveluun joko omatoimisesti, yhteistyötahon (esim. TE-toimisto) ohjaamana, kutsuttuina infotilaisuuksiin ja ryhmiin tai kutsuttuina ajanvarauksella.

Edellisten lisäksi aktiivimalliuudistuksen yhteydessä kokeilussa otettiin käyttöön oma työelämän valmennuspalvelu. Työpisteen valmennusmoduulit aloitettiin kevään 2018 alussa, ja niissä keskeisinä sisältöinä olivat tietoteknisen osaamisen parantaminen, työnhaun opettelu, tutustuminen työllistymistä edistävään toimintaan, oman osaamisen tunnistaminen ForeAmmatti –työkalun avulla ja tutustuminen Työkeskukseen ja kuntouttavaan työtoimintaan. Lisäksi valmennusmoduuleihin kuului maahanmuuttajille suunnattua työelämän suomen kielen ja työnhakusanaston opettelua sekä Työkeskuksessa järjestettävä asiakasraati, joka oli suunnattu palveluiden kehittämisestä kiinnostuneille asiakkaille.

Valtakunnalliset aktivointitoimet ja kokeilun uudet järjestelyt: ”siinä vaiheessa ku nää rupes tekee töitä tilastoille, niin sittenhän oli vielä vähemmän sitä kasvotusten tapaamista”

Kun yhteispalvelupisteen organisaatio ja infrastruktuuri olivat muotoutuneet sellaisiksi, että henkilökunta pystyi keskittymään alkuvaihetta täysipainoisemmin asiakkaiden palveluun, kokeilussa reagoitiin vahvasti kahteen valtakunnalliseen työvoimapolitiittiseen uudistukseen. Ensimmäinen näistä oli vuonna 2017 voimaan tullut työvoimaviranomaisten velvoite haastatella kolmen kuukauden välein työttömiä työnhakijoita (määräaikaishaastattelut) sekä laatia rekisteröidysti yhdessä työnhakijan kanssa tätä koskeva työllistymissuunnitelma. Toinen oli vuoden 2018 alusta käyttöön otettu työttömyysturvan aktiivimalli, jonka mukaan työttömän työnhakijan on 65 työttömyyspäivän kuluessa joko tehtävä 18 tuntia palkkatyötä, saatava yritystoiminnasta vähintään 23 prosenttia yrittäjän kuukausituloa tai osallistuttava yhtäjaksoisesti viisi päivää TE-toimiston työllisyyttä edistäviin palveluihin, jotta hän ei menettäisi työttömyysturvastaan 4,65 prosenttia. Molemmat näistä uudistuksista – ensimmäinen suoraan ja toinen välillisesti – vaikuttivat kokeilun dynamiikkaan ja työn luonteeseen siten, että ryhmähaastatteluihin osallistuneet työntekijät arvioivat painopisteen siirtyneen kauemmas alkuperäisistä palvelumallin uudistustavoitteista.

Joulukuussa 2017 kokeilussa alettiin määrätietoisesti kuroa umpeen velkaa, joka oli vuoden mittaan kertynyt toteutumattomista määräaikaishaastatteluista. Eduskunnan oikeusasiamiehen Työpisteessä käynnin yhteydessä paljastui, että Turun haastatteluelvikaosuus oli kohonnut korkeammaksi kuin muissa isoissa kaupungeissa. Tämän seurauksena kokeilussa asetettiin kunnianhimoisesti tavoitteeksi, että haastatteluista 60 prosenttia saataisiin tehtyä vuoden loppuun mennessä. Tavoitteen saavuttamista tehostettiin kuukauden kestäväällä puhelinkampanjalla, jossa 29 asiakasneuvojaa kontaktoi puhelimitse 40 asiakasta viikossa ja päivitti kunkin asiakkaan suunnitelman TE-hallinnon URA -asiakastietorekisteriin. Lyhyiden ja ytimekkäiden suunnitelmien laatiminen tuli tärkeäksi samoin kuin asiakkaiden profilointi: voisiko asiakkaalle soittaa ja päivittää suunnitelman puhelimitse, onko asiakas sellainen, joka kutsutaan infoon, jossa kerrotaan palveluista, vai onko asiakas haasteellisempi, joka kutsutaan ajanvarauksella henkilökohtaiseen haastatteluun. Kampanja oli samalla kilpailu, jossa eniten suunnitelmia päivittäneet työntekijät palkittiin vapaapäivillä.

Haastatteluelvan umpeen kuromista vauhditettiin myös ottamalla laajemmin käyttöön kohdennetuille asiakasryhmille järjestetyt infotilaisuudet ja ostamalla yksityisiltä yrityksiltä haastattelupalveluja, joihin asiakasneuvojat ohjasivat kokeilun asiakkaita. Kohdennetut infot olivat osoittautuneet tehokkaaksi apuvälineeksi varsinkin nuorten palveluissa, missä määräaikaishaastatteluja oli saatu muita tiimejä enemmän aikaiseksi. Ryhmäinfoja pidettiin käteväinä, koska silloin oli mahdollista tavata useampi asiakas kasvokkain yhtäaikaan ja samalla järjestää lyhyt haastattelu asiakkaalle tehdyn taustakysymyslomakkeen avulla.

Myös vuodenvaihteen jälkeiset organisaatiomuutokset nostettiin esiin työntekijöiden ryhmähaastatteluissa. Ohjaamo siirtyi tuolloin TE-toimiston alaisuuteen ja Turussa pitkään toiminut nuorten KOHO-toiminta päättyi. Yhteistyösuhteiden uudelleen organisointi ja työntekijöiden siirtymiset muualle muuttivat erityisesti nuorten palvelujen työntekijöiden arvioita kokeilusta aiempaa pessimistisemmiksi.

Määräaikaishaastatteluihin liittyvän haastatteluelvan vähentäminen vaikutti ryhmähaastattelujen valossa useiden työntekijöiden kokemuksiin kokeilun muuttuneesta luonteesta ja omista mahdollisuuksistaan tehdä asiakaslähtöistä palvelutyötä. Haastattelut koettiin pakollisena kontrollitoimenpiteenä, eikä niiden välttämättä nähty muuttavan asiakkaan tilannetta. Enemminkin niiden nähtiin vievän aikaa varsinaisilta tapaamisilta, joiden avulla työntekijät katsoivat haastatteluja paremmin voivansa auttaa asiakkaita näiden poluilla eteenpäin. Etenkin puhelimesta tehtyjen haastattelujen koettiin vesittävä kokeilun alkuperäistä ideaa. Velkalistan lyhentämisen ohella kokeilun ”uuteen” luonteeseen viitattiin puhumalla töiden tekemisestä ”tilastoja varten”.

V1: Meillähän oli tää puhelinkampanja viime vuoden, loppupuolella että nyt soitetaan ja päivitetään suunnitelmia ja, joku siinä sitten heitti, et ei kutsu enää yhtään asiakasta sitten käymään sinä aikana että, saa puhelut soitetuks, että eikö täällä ollu tarkotus tavata ihmisiä? No sit esimiehet sano et ei, kun nyt on tää puhelinkampanja sitten ja, sitten ketä sai yhden vapaapäivän sitten siitä et pääsi tähän tavoitteeseen et kuukauden ajan, 10 puhelua päivässä. Et sit ketä siinä palvellaan? Palvellaanko siinä meidän tilastoja.. ..vai asiakasta? Ei laadulla mitään väliä.

V2: Esimiesten määräystä siinä palveltiin.

V4: Niin ja järjestelmää.

V2: Niin, mitä taas TEMmeilt tulee.

V3: Niin, ne on ne tavoitteet tietysti asetettu, prosenttiosuus tai joku.

V1: Entäs se laatu? Tuleeko se asiakas oikeesti yhtään sen viisaammaks siitä, sun nopeesta puhelusta?

V3: Pahimmillaan tai parhaimmillaan se suunnitelma siellä säilyi ihan samanlaisena, sinne vaan klikaataan uudet päivämäärät. Et mitä järkee tämmösessä on?

V4: No ei oo mitään.

V3: Tämä on järjen köyhyyttä.

V2: Neljä eri tapaa kontaktoida ja sit sielt tulee: ”tilanne on pysynyt ennallaan.” Jaha.

Myös asiakkaiden ohjaaminen aktiivimallin velvoittamana yhä uudestaan samojen palvelujen käyttäjiksi koettiin kokeilun hengen vastaiseksi ja työn tekemiseksi järjestelmää, ei asiakasta varten.

Valtakunnallisten aktivointitoimien lisäksi työntekijöiden vaihtuvuuden ja osin pitkien sairauslomien nähtiin heikentäneen kokeilun potentiaalia kehittää ja uudistaa palvelumallia asiakaslähtöisemmäksi. Varsinkin nuorten syventävien palvelujen koettiin vakavasti haavoittuneen KOHO-toiminnan työntekijöiden lähdön takia. Kokeilussa pyrittiinkin järjestämään korvaavaa nuorten TYP-toimintaa päättyneen KOHO-toiminnan tilalle, ja näihin tehtäviin alettiin hakea uusia työntekijöitä.

Eriytyvät mahdollisuudet asiakaslähtöisyyden toteuttamiseen: ”ku ois enemmän aikaa käytettävissä, mutta kun se on sitä että pitää liukuhihnalta tehdä tätä hommaa”

Asiakaslähtöisyyden mahdollisuudet arvioitiin ryhmäkeskusteluissa erilaisiksi sen mukaan, millaisen asiakaskunnan kanssa työskenneltiin sekä sen mukaan, miten asiakaslähtöisyys ymmärrettiin. Jos asiakaslähtöisyys ymmärretään palvelujen *hyvänä saatavuutena* tai *helppona lähestyttävyytenä*, kokeilun asiakaslähtöisyyden katsottiin onnistuneen hyvin. Lähestyttävyydessä haastateltavat yleensä vertasivat kokemuksiaan ja havaintojaan – joko työntekijöinä tai asiakkaina – TE-toimiston palveluihin. Kokeilun palvelupisteen laajan päivystyksen, avointen ovien ja jatkuvasti pyörittävien infojen nähtiin viestittävän asiakkaalle, että tämä on aina tervetullut käymään ja saa apua ongelmiinsa. Myös tutkimusta varten haastatellut kokeilun asiakkaat vahvistivat viestin menneen perille: he kertoivat tunteneensa, että Työpisteeseen oli helppoa ja turvallista mennä.

Jos asiakaslähtöisyydellä tarkoitetaan *henkilökohtaista tapaamista* ja asiakkaan auttamista eteenpäin, keskustelijoiden näkemykset jakoutuivat. Syvennettyä työtä vaikeammin työllistyvien asiakkaiden kanssa tehneet kokivat mahdollisuutensa yksilölliseen työotteeseen heikentyneen suuren asiakasmäärän ja rajatun henkilöstöressurssin takia, kun taas työntekijät, jotka olivat TE-toimistossa työllistäneet isoja asiakasmassoja lähinnä puhelimitse, kokivat mahdollisuutensa asiakastapaamisiin parantuneen kokeilussa.

TAS-YTY tiimin TE-toimistolta tulleiden työntekijöiden ryhmähaastattelussa asiakaslähtöisen palvelun nähtiin toteutuneen nimenomaan *kohdennetuille asiakasryhmille järjestettävien infotilaisuuksien* kautta. Nämä keskustelijoiden ”käännetyiksi” infoiksi nimeämät tilaisuudet tarjosivat työntekijöille mahdollisuuden päästä suoraan kontaktiin omien asiakasryhmien kanssa. Toisaalta TAS-YTY-ryhmän kaupungilta tulleet työntekijät arvioivat, ettei ryhmäinfojen kautta täysin päästä sellaiseen henkilökohtaiseen kontaktiin asiakkaan kanssa, mihin kokeilussa alun perin tähdättiin. Haastateltavien mukaan muun muassa työntekijöiden haastattelukiireen takia asiakkaat eivät näissä ryhmätilaisuuksissa pystyneet kertomaan omista toiveistaan, vaan halusivat tavata virkailijoita henkilökohtaisesti uudestaan.

Heikontuneiksi asiakaslähtöisyyden mahdollisuutensa arvioivat moniammatillista työtä tekevät haastateltavat, jotka kokivat, että kokeilun mukanaan tuomat uudet veloitteet sekä työntekijöiden puute ja vaihdokset vähensivät heidän resurssiaan tehdä työtään hyvin. MOP-tiimin haastateltavat tähdensivät, että asiakaslähtöisyys on itsestään selvä lähtökohta heidän työssään. Asiakaslähtöisyys tarkoittaa asiakkaan kanssa käytettyä aikaa ja vuorovaikutuksen

laatua. Asiakkaan kohtaaminen, kuunteleminen ja luottamussuhteen luominen ovat perustyötä, minkä päälle kaikki muu rakentuu. Asiakkaan motivoituminen ja kiinnostuksen herääminen ovat kiinni tästä perustyöstä. MOP-tiimin keskustelijoiden mukaan kokeilussa kuitenkin painotetaan suoraa työllistämistä, mikä ei suosi heidän asiakaskuntaansa, joka on kaikkein haasteellisin palveltava ja vaikeimmin työllistettävä, ja voi vaatia paljon aikaa ja työtä ennen kuin asiakas saadaan edes tulemaan tapaamiseen.

Asiakslähtöisyyden ymmärrys ja mahdollisuudet sen toteuttamiseen kytkeytyivät vahvasti myös kahden julkisen organisaation erilaisiin toimintatapoihin sekä niitä sääteleviin oikeudellisiin normeihin. TE-toimiston työntekijät toivat keskusteluun toistuvasti näkemyksen, jonka mukaan mitään uutta asiakslähtöisyyden mallia ei ollut olemassa, vaan he tekivät työtään heille annettujen ”raamien” sisällä. Nämä raamit liittyivät työvoimahallinnon säädöksiin muun muassa määräaikaishaastattelujen tekemisestä. Toiseksi raamit liittyivät työttömyysturvalakiin, joka pitkälti säätelee työntekijän työtä asiakkaan kanssa. TE-toimiston työntekijät tähdensivät, ettei työvoimapalvelua voi hoitaa samalla tavoin kuin sosiaalipalvelua kunnassa tai asiakaspalvelua kaupassa, vaan työvoimahallinnon työntekijä joutuu kaikissa päätöksissään ottamaan huomioon työttömyysturvalain ja sen vaikutukset asiakkaan kannalta; asiakkaalle on tehtävä selväksi työttömyysturvan saantiin liittyvät oikeudet ja velvollisuudet ja eritoten se, mitä seuraa siitä, jos velvoitteita ei noudata. Tämä on välttämätöntä jo asiakkaan oikeusturvan kannalta. Keskustelijoiden mukaan tätä työttömyysturvan sanelemaa raamia ei oltu riittävästi sisäistetty kokeilun asiakslähtöisyyden ideoissa, joissa tähdättiin mukavan palvelukokemuksen tarjoamiseen asiakkaille.

V1: Työkkäri tulee aina ole, siellä on laki ja siellä on ne säännöt, et sä pääse siitä -- sen ei kuulukaan lähetellä, niinku hammaslääkärit, ett muista tulla lääkäriin. Tää on virasto. Nää on asioita, jotka pitää muistaa. Ei KELAkaan laita viestiä, et hae rahaa.... Tää on työkkäri ja tää on hirveän mustavalkonen ... ja työttömyysturva on se mikä määrää kaiken, mitä me tehdään. Vaikka sä kuinka haluaisit, et voi vitsit, et mä haluisin ymmärtää sitä, joka ei saavu paikalle. Mut et sä voi, sä pistät rahat poikki ja sä pistät selvityksen, mikset tullut ja laitot kahden viikon karenssin siitä. Et sää päästä eikä meill oo valtaa päättää, onks se oikein. Se on ministeriö päättäny, ett näin se laki menee, ja meiän sitä täytyy noudattaa. Että semmosta vaihtoehtoa ei ole, ett sä annat olla, ku sun mielest tää on järkevää, että sä joustat. Laki ei jouta mihinkään, laki on laki, ja sä noudatat sitä.

V2: Ja jos tosta tullaan tähän kokeiluun ja siihen eli kaupungin ja sit tullaan me ja nää kaks orgaisaatio, niin tässä on kyllä just se ett näissä työmalleissa ei ole sisäistetty sitä, ett siellä oikeesti on laki taustalla, minkä perusteella tietyt asiat täytyy joka tapauksessa hoitaa, eikä oo se vaan että tule käymään, jos huvittaa

V1: Ja tavallaan esimerkiks, jos joku jää tulematta, ja hän ei tuu varatulla ajalla ja hän sit ei kahteen viikkoon ilmoittaudu uudestaan, nii hänellähän on rahat poikki, sit ei pysty ottaa takautuvasti voimaan. Niin onhan se ihan hirveetä, jos se tulee päivystykseen ja sanoo, ettei pysty vuokraa maksaa ja itkee, etteks te voi tehdä jotakin, niin onhan se ihan hirveetä. Kattoo sitä itkemistä, mut et sä voi tehdä mitään, ei voi lakia rikkoo ja se on niinku näin et mitä kunta ei ehkä ymmärrä koska täällä tietenkin on, että tottakai me voidaan tehdä ja sulla on tämmönen paha tilanne ja näin...

K: Tietääkö asiakas, että hänelle käy näin ja näin, jos hän ei tule paikalle

V3: Me käytiin aika pitkää väantöä siitä, että mitä kutsukirjeissä lukee. Siinähän täytyy lukea, mitä tapahtuu, jos ei saavu paikalle, ja mun mielestä ne on edelleenkin vähän niinku -- aina kun tulee uus kirje se on laitettu taas vähän kiltempään muotoon...

V4: Mut mejjän näkökulmasta siinä ei saa olla tulkinnanvaraa niissä kirjeissä ja kutsuissa. Kaupunki haluaa, että ne olis pehmeitä, mukavia ja kohteliaita, mikä ajatuksena on kauhean kiva, Mut sen pitää olla niin selkeä että sinne ei jää mitään tulkinnanvara eikä ihmetyksen varaa että se on pakollinen ja mitä siitä seuraa, jos et noudata tätä kirjettä

V3: Siellä voi lukee se ukaasi, mut jos siellä on otsikossa että, muistathan saapua paikalle, ni se antaa jo ymmärtää et voi hitto sä voit ehkä unohtaaakin, mut se on ihan oookoo

V3: Ja sitten joissain kirjeissä on, että otathan yhteyttä meihin, niin eikun valitettavasti se on, että sun täytys ottaa yhteyttä, et jos sä et ota yhteyttä, ni voi käydä huonosti

V4: Ja se on myös asiakkaan turvan kannalta, se on asiakkaan oikeus tietää. Kaupunki ei ehkä ymmärrä nyt -- kaupunki haluaa olla mukava, kohtelias ja ystävällinen, mut se on vaan asiakkaan turvallisuus, että se on mahdollisimman selkeä, siinä ei ole tulkinnanvaraa

Kokeilun yhtenä lähtökohtana oli, että palveluja tarjotaan mahdollisimman kokonaisvaltaisesti (monialaisesti ja yhteistyössä eri toimijoiden kesken) ja yksilökohtaisesti, vaikka näitä tavoitteita ei alkuvaiheessa kovin tarkasti täsmennetty eikä konkretisoitu toimenpideohjelmaksi. Kevään 2018 Työpisteen avointen ovien esittelyssä toimintaa luonnehdittiin muun muassa ”prosessimaiseksi, innovatiiviseksi, jossa ohjaus säilyy *koko asiakkuusprosessin* ajan siten, ettei asiakas putoa palvelujen väliin, vaan asiakasneuvoja kannattelee”. Edelleen esittelyssä ”*yhdessä tekeminen, parityöskentely, monialainen toiminta sekä yhteistyö kaikkien asiakkaiden palvelussa*” mainittiin toimintaa keskeisesti kuvaavina piirteinä.

Palvelun yksilöllisyyden ja kokonaisvaltaisuuden rakentaminen: "se on kyl mission impossible näillä asiakasvirroilla"

Työntekijätiimien ryhmähaastatteluisissa keskustelijat nostivat esiin kokeilun tavoitteen *jokaiselle asiakkaalle nimetyistä vastuuhenkilöstä*, jonka asiakas tapaisi kolmen kuukauden välein, ja *joka huolehtisi asiakkaan palveluohjauksesta läpi tämän asiakassuhteen*. Keskustelijoiden mukaan kaikille asiakkaille nimettiin henkilökohtainen vastuuhenkilö, mutta käytännössä ei ollut mahdollista toimia siten, että yksi ja sama työntekijä olisi hoitanut asiakkaiden asioita alusta loppuun, vaan lähes aina useampi työntekijä oli prosessissa mukana. Asiakaskunnan heterogeenisyys, työntekijöiden vähyyys ja osaamisen puutteet sekä palvelulinja-ajattelun hallitsevuus nähtiin syiksi siihen, ettei pysyvän henkilökohtaisen vastuuhenkilön ideaa pystytty viemään loppuun asti. Tässäkin näkemykset idean toteutumismahdollisuuksista vaihtelivat keskustelijoiden tiimin ja emo-organisaation mukaan. Kaikki kuitenkin pitivät kokeilun työntekijäresurssien puutetta isona esteenä.

TE-toimiston työntekijöiden, tehtävien ja asiakkaiden siirron mukana palvelulinjajakoajattelun nähtiin tulleen osaksi kokeilua. Tämän mukaisesti isompien joukkojen työnvälitystyötä tekemään rekrytoidut työntekijät kokivat, että heidän ensisijainen tehtävänsä on työnvälitystyö – eli asiakkaan kannattelu tai ”pudonneiden kalastelu” palvelujen piiriin. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, etteivätkö TE-toimiston työntekijät nähneet toisenlaista lähestymistapaa tärkeäksi. Kokeilussa heidän tehtäväkseen vain tuli työnvälitystyö, eikä käytännön mahdollisuuksia riittänyt muuhun. Nuorten tiimissä yksilökohtaisen ja katkeamattoman ohjauksen idean uskottiin parhaiten toteutuvan syvennettyjen palvelujen ja kuntouttavan työtoiminnan piirissä. Paradoksaalisesti osa ryhmäkeskustelijoista näki kokeilun kuitenkin – työllistämistehtävän ensisijaisuuden ja työvoimaresurssien puutteen takia – johtaneen pikemmin päinvastaiseen tulokseen, eli kokonaisvaltaisen, yksilökohtaisen ja katkeamattoman palvelun heikkenemiseen varsinkin syventävien palvelujen tarpeessa olevien nuorten kohdalla.

V1: [T]ässä keskitytään niihin nuoriin jotka hakee töitä tai opiskelupaikkaa, mut tässä on niinku kokeilun myötä jäänyt täysin hunningolle kaikki, ketkä tarvii syvennetty palveluu. Heille ei oo periaatteessa enää syvennetty palvelua, ett he on ne kenest pitäis olla huolissaan ja he on niitä joita pitäis eniten katsoa ettei polku tipu, koska he tarvii sitä apua. Nää nuoret, ketkä menee töihin, he pärjää ittekin. Ei he tarvi meitä mihinkään, mut nämä nuoret, jotka tarvis koho-toimintaa ja tällasta, ni ei heille o - se on ainut kohderyhmä tällä hetkel ku tulee päivystykseen, nii mulla ei ole mitään käsitystä, mitä mun kuuluu sen ihmisen kaa tehdä, ja se pitäis olla eniten hallussa, ja niil pitäis olla omat virkailijat ja se, että tietää kehen on yhteydessä. --- Mut nyt ne niinku asiakkaat edes sosiaalitoimi ei tiedä kehen niitten pitää ottaa yhteyttä.

V2: Mulla on sama juttu, ja mulla on vähän lukkarirakkautta tähän, ett mä oon tehny tota samaa ja ollut niinku sillai hektisesti mukana ja ollu paikan päällä tehny niitä aksuja [aktivointisuunnitelmia] ja tiedän, mitä palveluja ne on saanu ja nyt ku mä kyselen tuolta kolleegoilta ja se mitä sääki olet ollut tiimeissä välillä paikalla ja mitä siellä keskustellaan siitä - että mitä se tekee - onko niillä ja kuiteskaan niin --- kaikkihan tää purkautuu nyt se on täysi, sielt on lähteny henkilökunta sinne, tänne ja tonne, ei siellä oo henkilökuntaakaan enää.

Syventävää monialaista työtä tekevien ryhmissä työntekijöiden puutteen ja jatkuvan vaihtumisen koettiin vaarantaneen tiimin pyrkimykset pitää asiakkaiden palvelupolut ehjinä. Säännöllinen työllistymissuunnitelmien tarkastaminen ja hyvä palveluvalikon hallinta nähtiin *periaatteessa* keinoiksi, joiden avulla voitaisiin varmistaa asiakkaan palvelussa pysyminen, mutta työskentely näiden tavoitteiden mukaisesti oli osoittautunut haasteelliseksi kokeilun valtavan asiakasmäärän takia.

Ryhmähaastattelujen pohjalta piirtyy kuva todellisuudesta, jossa yhä laajenevan ja kirjavoituvan asiakaskunnan palvelutarpeista ja ohjauksesta huolehtiminen pakotti kokeilun työntekijät TE-toimiston mallin mukaisiin strategioihin, joiden avulla he profiloivat ja segmentoivat asiakkaita oletettujen palvelutarpeiden mukaisiin ryhmiin, jotta pystyivät hoitamaan palvelut ja työnsä. Samalla määräaikaishaastattelut ja aktiivimalli lisäsivät kokeilun työntekijöiden työtaakkaa. Pidempään työttömänä olleiden arvioitiin jääneen palvelujen katveeseen osin sen takia, että aktiivimallin aktivoimat asiakkaat jättivät jatkuvasti yhteydenottopyyntöjä ja vaativat palvelua säännöllisin väliajoin uudestaan, jolloin aikaa ja voimavaroja ei jäänyt tippuneiden ”kalasteluun”, kopin ottamiseen heistä, motivoinnista puhumatta.

K: Miten sitte pidetään huolta siitä, että se työttömän palvelupolku ei katkea tai että hän ei tipu näiden erilaisten systeemien väliin?

V2: Kyl niit tippuu sinne et jos.. mä sanon asiakkaille ku ne käy tuol et ole itse aktiivinen, et älä odota siel kotona et koska, ei me voida luvata että me ehditään sitte juuri kolmen kuukauden taas soittamaan, et jos on työnhakijana et jos tulee palvelutarve niin ole itse yhteydessä. Mä melkein nyt väitän et suurin osa meidän työstä menee siihen että me palvellaan semmosta määrää-, ainaki TAS-tiimissä määrättyä prosenttijoukkoo koska siel on ne aktivoituneet, ja ne jättää yhteydenottopyyntöjä että soita mulle mä käyn, ne käy säännöllisesti tuolla alhaalla, ja sit sinne jää ihan varmaan semmonen.. joukko mihin vaan ei ehditä ottaa yhteyt. Ei ehditä ku ne aktiivisimmat haluaa kerran viikos et heille..

V1: Palvelua.

V2: He haluaa palvelua.

V3: Siis onhan siellä niitä ku on ollu kymmenen vuotta työttömänä, ni eihän me nyt millään ehditä niitä

kolmen kuukauden välein soittaa ja kysyy taas se sama asia, että haetko töitä, juu haen, selvä. Ku ei heillä oo mitään muuta suunnitelmaa.

Vaikka osa työttömistä oli jäänytkin monen asiakasneuvojan harmiksi heidän yhteydenpitonsa ulottumattomiin, niin keskustelijat kuitenkin uskoivat pääosin onnistuneensa tavoittamaan yhä useammin sellaisen työttömän, joka oli jäänyt palvelujen katveeseen ja kaiken aktivoinnin ulkopuolelle. He myös uskoivat saaneensa autettua asiakkaita eteenpäin poluillaan ja vähintäänkin pidettyä poissa työttömyydestä – vaikka tieto pysyvämmästä työllisyydestä jäikin heiltä usein saamatta. Kun alkuaankin niukoista työvoimaresursseista jouduttiin tinkimään entisestään kokeilun edetessä, arvioivat jäljelle jääneet asiakaspalvelijat kaiken kaikkiaan pärjänneensä yli odotusten. Positiivisista yllätyksistä, esimerkiksi palkkatuetun työpaikan saamisen auttamisessa, kertoivat myönteisessä valossa myös asiakkaat haastatteluissaan.

Asiakashaastattelujen valossa voi päätellä myös, että pidempään työttömänä olleen mielestä voi olla erinomainen asia, että asiakaspalvelija vielä muistaa tämän olemassaolon ja ottaa yhteyttä. Palvelun kehittämisen kannalta asiakashaastattelujen keskeinen tulos tutkimukselle liittyi henkilökohtaisen ja katkeamattoman palvelun rakentamiseen. Työvoimapalveluissa asiakashaastateltavat arvostivat eniten palvelun pysyvyyttä, jatkuvuutta sekä luottamuksellisen asiakassuhteen luomista henkilökohtaisen virkailijan tai asiakasneuvojan kanssa. Asiakkaalle ei ollut niin suurta väliä sillä, onko palvelun järjestäjä valtio, kunta tai yksityinen, kunhan palvelu hoituu mahdollisimman pitkäjänteisesti, ja tavalla, jossa asiakasta kuunnellaan ja myös ymmärretään hänen näkökantaansa. Tällöin palveleva taho ja virkailija eivät vaihdu kesken asiakassuhteen. Asiakkaiden näkökulmasta järjestömintä pallottelua edustaa juuri politiikka, jossa heidät ikään kuin kokeeksi siirretään yhdeltä palvelijalta toiselle vuoden ajaksi ja palautetaan sitten takaisin lähtöruutuun. Asiakkaiden ikävimmät kokemukset liittyivät ”pompotteluun” eri palvelijoiden luukuilla. Vaikka Työpisteiden konseptia varsinkin päivystyspalvelun osalta pidettiin ehdottoman hyvänä ratkaisuna, myös Työpisteeltä odotettiin vieläkin henkilökohtaisempaa otetta palvelujen järjestämiseen.

V: Joo no.. varmaan tietenkkin vois olla se henkilökohtaisempi ote, että tosiaan että (no kun) en ole siellä käynyt ja virkailijoita tavannu muuten ku näitten infotilaisuuksien aikana ja sillonkin tosiaan vaan tosi lyhyesti, että en tiä sit että mistä tämä johtuu että onks se (sit) ajan puute vai mikä mutta että tietenkkin olisi kivaa siellä tavata jotakin henkilöä sillein ihan omalla ajalla ja sillein kunnolla ettei ole semmonen 10 minuutin pikainen keskustelu. Että sitä ehkä vois in jäädä kaipaamaan että. (Että) henkilökohtaisempaa ja syvempää neuvontaa, keskustelua ehkäpä.

Kun ryhmähaastateltavia pyydettiin kertomaan, minkälaisia uusia mahdollisuuksia ja toimintamuotoja heille oli kokeilun myötä avautunut, keskustelijat mainitsivat useimmiten ensinnäkin *ryhmäinfot*, joiden avulla oli saatu määrällisesti otettua asiakasmassoja haltuun, toiseksi he mainitsivat *monialaisen ja tiiviin* yhteistyön, jota he olivat voineet harjoittaa toisen organisaation työntekijöiden kanssa saman katon alla, ja mikä tarjosi itse kullekin tilaisuuksia uuden osaamisen omaksumiseen. Asiakkaan näkökulmasta he nostivat esiin vielä *päivystyspalvelun*, joka mahdollisti sen, että asiakas voi kävellä suoraan sisään ja pyytää palvelua ilman, että tarvitsee mennä nettiin.

Yhteistyö ja kokeilu työyhteisönä: ”meil on kyl loistava porukka ja se on meidän onni”

Kokeilun perusideana oli monialaisuus ja yhteistyö. Yhteistyön toimivuuden kannalta ryhmäkeskustelijat kertoivat kahdenlaista ja osittain ristiriitaistakin tarinaa. Yhtäältä laajempaan työyhteisönä kokeilun nähtiin toimivan vähän heikosti, koska kehyksiä ja rakenteita tavoiteltua integroitua yhteistyötä varten ei oikein saatu loppuun asti toimivik-

si. Toisaalta työporukkana ja omassa tiimissä tehdyn yhteistyön katsottiin yleensä onnistuneen hyvin ja kantaneen hedelmää resurssien puutteista huolimatta.

Erityisesti MOP-tiimissä koettiin työnjaon epäoikeudenmukaisuutta, koska tiimissä oli puutetta työntekijöistä ja työparityöskentely lopahti alkuunsa työntekijöiden lähdön, siirtojen ja sairauslomien takia. MOP-tiimillä oli kuitenkin vanhastaan erinomaiset yhteistyöverkostot niin sosiaalitoimen, KELA:n, terveystoimen kuin järjestöjenkin kanssa, joten ryhmäkeskustelijat kertoivat ”sankaritarinaa” selviytymisestään asiakas- ja työmääränsä kanssa hyvien verkostojensa suosiollisella avustuksella sekä oman porukan hyvän yhteistyöskentelyn turvin.

V1: [E]t meil on kyl loistava porukka ja se on meidän onni. Ja me, sen takii meil ehkä jaksetaan keski-vertoo paremmin, koska meill on toisemme. -- Tää on niin ku laboratorio, ja me on selvitty, me ollaan semmonen rottajoukko et me on selvitty tosi hyvin koska..

V2: Meil on niin hyvä-

V1: Meil on toisemme.

V2: Niin ja meil on niin hyvät asiakkaat, ni (--)

Nuorten palvelujen työntekijät olivat erityisen huolissaan nuorten syventävän ja monialaisen yhteistyön jatkuvuudesta. Keskustelijoiden mukaan linkit ja yhteydenpitokanavat aiempiin verkostoihin olivat katkenneet KOHO:n päättymisen takia. Sosiaalityöntekijöiltä ja jälkihuollosta oli tullut huolestuneita yhteydenottoja ja kyselyjä siitä, kuka tai ketkä ottavat kopin heikommin pärjäävien ohjauksesta ja aktivointisuunnitelmien laadinnasta. Myös järjestöjen viestinä oli ollut, että heidän palvelunsa ovat tyhjillään, koska työntekijöitä ei ohjannut enää nuoria näihin. Nuorten palvelujen yhteistyötä hankaloitti lisäksi tärkeiden avainhenkilöiden poissaolot palveluketjusta, minkä nähtiin synnyttävän eriarvoisuutta nuorten kesken palvelujen saatavuudessa.

Kun KOHO-työ päättyi, nuorten palvelujen tiimissä tehtiin työtä lähes kokonaan ilman kaupungin työntekijöitä. Nuorten palvelujen haastateltavat halusivatkin tuoda esiin TE-toimiston ja oman roolinsa nuorten palvelujen rakentamisessa. Haastattelujen aikaan Turun nuorten työllisyys oli kohentunut merkittävästi, ja mediassa oli mainintoja kaupungin työllisyyskokeilun onnistumisesta nuorten työllistämisessä. Nuorten palvelujen ryhmän kertoman mukaan tulos oli kuitenkin ”ihan TE-toimiston järjellä tehty”.

Kokeilun vaikutukset ja opetukset: ”se on sääli et heitetään haaskuun tämmönen paletti”

Kokeilulla nähtiin sekä positiivisia että negatiivisia vaikutuksia työttömien asiakkaiden palvelujärjestelmään ja mahdollisuuksiin vastata heidän tarpeisiinsa. Positiiviseksi vaikutukseksi arvioitiin ennen muuta *työhön menevien nuorten tilanteen paraneminen*. Tosin varsinkin nuorten tiimin keskustelijat näkivät nuorten tilanteen pikemmin polarisoituneen kokeilun seurauksena: töihin ja opiskelemaan menevät nuoret hyötyivät kokeilusta ja sen työllistämispainotuksesta, kun taas syventäviä palveluja tarvitsevat nuoret kärsivät siitä, koska he samalla menettivät aiemmat KOHO –palvelut eivätkä saaneet korvaavia palveluja tilalle.

Positiiviseksi tulokseksi nähtiin myös se, että kokeilun aikana saatiin tavoitettua monia sellaisia työttömiä, joihin kukaan viranomainen tai palveluntarjoaja ei ollut pitkään aikaan ollut yhteydessä. Tässä tehtävässä auttoivat toisaalta runsaasti lisätyötä teettäneet määräaikaishaastattelut, mutta myös *aloitus- ja ryhmäinfojen* järjestäminen. Erityisesti aloitusinfoja, joissa asiakkaille tehdään tutuksi tarjottavia palveluja, pidettiin hyödyllisenä uudistuksena, jota keskustelijat suosittelivat käytettävän jatkossakin. Myös URA-ohjelma oli auttanut siinä, että palveluihin ohjausta oli pystytty parantamaan.

Negatiiviseksi vaikutukseksi koettiin taas se, ettei palveluja oltu saatu uudistettua henkilökohtaisemmiksi, vaikka se olikin koko asiakaspalvelu-uudistuksen alkuperäinen tavoite. Yksilöllisyyden ja henkilökohtaisuuden sijaan kokeiluun tulivatkin TE-toimiston palvelulinjat ja tavat jaotella asiakkaita (vaikka näitä termejä ei käytetäkään) sekä näiden mukana myös työvoimapolitiittiseen aktivointiin liittyvä työ, joka koettiin osin sekä palvelun yksilöllistämisen että työllistämistavoitteiden vastaiseksi.

Negatiivisena tuloksena koko palvelujärjestelmän kannalta pidettiin KOHO-toiminnan alasajoa. Keskustelijoiden mukaan KOHO:n sammumisen mukana hävisi samalla tärkeä työmuoto, jota niin nuoret, kaupunki kuin järjestötkin tarvitsivat.

Ryhmäkeskustelijoita pyydettiin kertomaan, millaisia opetuksia ja viestejä he halusivat kertoa kokeilun vetäjille. Tärkein ryhmähaastateltavien mainitsema opetus koski kokeilun puutteellista resurssointia. Useassa ryhmäkeskustelussa kokeilun ideaa pidettiin äärimmäisen hyvänä, ja kokeilulle toivottiin jatkoa, mutta ainoastaan ja vain kunnolla resursoituna. Työntekijät kokivat, että resurssit paperilla ja käytännössä eivät lähellekään vastanneet toisiaan, vaan he tekivät koko ajan töitä äärirajoilla. MOP-tiimin ryhmän keskustelussa todettiin kokeilun ”onneksi” päättyvän näillä resursseilla, mutta jos ”ois kunnan resurssit niin pitäis olla ihan vakitoimintaa”. Eräs keskustelijoista arvioi, että kokeilu tavallaan valui hukkaan, koska se ei voinut toimia täydellä teholla ilman lisäpanostusta. Asiakaspalvelussa jouduttiin myymään ei oota, koska aikaa ja ihmisiä ei riittänyt tarvittavaan työhön.

V4: Sinänsä se on sääli just et heitetään haaskuun tämmönen paletti.

K: Te pelkätte et tää nyt sit menee haaskuuseen täst eteenpäin.

V4: Tää menee ku ei tästä tuu tuloksia. Ei tää ei näytä tuloksia tämmönen, ja tätähän heitetään haaskuun koko ajan koska, tän resurssipulan takia. Meil ei oo resursseja jotta me voitais käyttää sitä palettii täysillä (--)

V3: Mut oikeesti kun, aattelee et tääl on ollu hyvä jengi, täält on paljon lähtenyt -- ihmisii pois, mut et se mikä alkujaankin tuli, niin jos tää ois lähdetty eri lail ni täst olis tullu aivan loistava, koska tääl on hyvii, ja ne mitä tän on jääny ni tääl on hyvii tyyppi, jotka tekee ihan oikeesti isol sydämel sitä hommaa.

Uudistukseen tarvittavien resurssien ohella tulevissa kokeiluissa tulisi ottaa opiksi ennen kaikkea suunnittelun ja valmistautumisen puutteista sekä huomioida paremmin niin asiakaspalvelutyön käytännön näkökulma kuin eri osapuoltenkin erilainen kulttuuri ja toimintatavat. Nämä tarkastelut voisivat ohjata tavoitteiden asettelua hieman realistisemmaksi. Kunnianhimoisten tavoitteiden ja arkityön todellisuuden ero oli kokeilussa käynyt liian suureksi, minkä takia arvioitiin, että luovuttamismentaliteetti oli jo vallannut osan mielet. Myös kokeilu-aikaa haluttiin pidentää usealla vuodella, koska puolentoista vuoden ”rysäyksessä” ehdittiin vasta tutustua toisen osapuolen työskentelytapaan.

Toimeenpanon haasteet: pakotetun kokeilun taakka

Kokeilussa asiakaslähtöisyyden tavoitteeseen pyrittiin (1) rakentamalla asiakkaita varten ajanvaraukseton ja helposti saavutettavissa oleva päivystysvastaanotto; (2) integroimalla työvoimahallinnon ja kaupungin työvoimapalveluja yhteen saman katon alle; (3) lisäämällä asiakkaiden henkilökohtaista tapaamista; (4) nimeämällä asiakkaalle pysyvä vastuuvirkailija, joka ohjaa ja neuvoo asiakasta läpi tämän asiakkuusprosessin sekä (5) työntekijöiden yhdessä tekemisen, parityöskentelyn ja monialaisen yhteistyön avulla. Kokonaisvaltaisen työvoimapalvelun tavoitteeseen kuului lisäksi työntajien palvelua, yritysyritystä ja yhteistyötä järjestöjen kanssa.

Asiakaspalvelumalliin liitettiin myös odotuksia uudenaikaisesta asiakaspalvelukulttuurista, jossa korostuvat post-by-rokkaattisen palvelun ihanteet asiakkaan motivoinnista, osallistamisesta ja affekteihin perustuvasta vaikuttamisesta (Penz ym. 2017): vuorovaikutuksessaan työvoimavirkailijan kanssa asiakkaan tulisi tuntea olonsa mukavaksi ja luotavaiseksi sen sijaan, että hän pelkää karensseja ja toimeentulonsa menetystä. Palvelumalliuudistukselta odotettiin lisäksi, että se laajentaa ja monipuolistaa työttömän työnhakijan palveluvalikkoon, palvelun työvälineitä ja työntekijän osaamista.

Alkutilanteen haastattelujen perusteella palvelumallin ideoita ja tavoitteita (sikäli kuin ne olivat selvillä haastateltaville) pidettiin yleisesti ottaen kannatettavina ja hyvinä. Haastateltavat myös osoittivat innostuneisuutta ja sitoutuneisuutta uudistukseen sekä halusivat tutustua ja oppia ymmärtämään uuden organisaation toisen osapuolen toimintatapaan. Sitä vastoin uudistuksen toteuttamisen keinoista, välineistä ja mahdollisuuksista ei ollut kovin selkeää eikä yhteneväistä näkemystä. Osa haastatelluista ei nähnyt tavoitteiden toteutumista mahdollisena olemassa olevien voimavarojen ja keinojen avulla. Ylipäätään uudistuksen toteuttamisen keinoja palvelujen ja työn organisoinnin ja työnohjauksen osalta pidettiin riittämättöminä. Palveluja sinällään pidettiin kyllä hyvinä ja riittävinä.

Uuden palvelumallin toimeenpano ei lähtenyt liikkeelle hyvin. Haastateltavien havainnot alkutilanteesta kertovat siitä, että vaativiin odotuksiin ei ollut helppo vastata. Nopean aikataulun lisäksi palvelu-uudistuksen toimeenpanoa rajoittivat monet sen suunnittelun, valmistelun ja organisoinnin puutteet. Hallinnollisen ohjauksen viipymisen – epäselvä maakunta- ja sote-uudistus, epävarma kokeilun tulevaisuus – ohella nämä vaikuttivat siihen, että (1) uudistuksen liikkeellelähtö viivästyi ja mutkistui, ja (2) uudistus kokonaisuudessaan eräiltä tärkeiltä osiltaan jäi keskeneräiseksi, eli osa sen alkuperäisistä tavoitteista jäi saavuttamatta tai näistä tavoitteista luovuttiin, kun prosessin aikana huomattiin, että niiden saavuttaminen on mahdotonta.

Miksi näin kävi?

- Ennen toimeenpanoa uudistuksen tavoitteista, menetelmistä ja sisällöstä ei käyty riittävää keskustelua osapuolten kesken
- Valmistelussa ei kuunneltu uudistuksen keskeistä toimeenpanijaa – asiakaspalvelun työntekijää eikä siten huomioitu käytännön palvelutyön reunaehdot
- Uudistuksella ei ollut selkeää johtoa
- Uudistusta varten ei ehtinyt muodostua yhteistä visiota, suunnitelmaa tai strategiaa
- Uudistustyö käynnistettiin ilman toteuttamissuunnitelmaa
- Tiedotus uudistuksesta oli niukkaa (eri tietojärjestelmien ongelmat)
- Ei osattu ennakoita ja valmistautua siihen, mitä *uusien asiakasryhmien ja tehtävien tulo käytännössä merkitsee asiakaslähtöisyyden kehittämisen kannalta*: työvoimapolitiittiset palvelut eivät ole samalla tavoin vapaaehtoisia kuin monet muut palvelut
- Ei osattu riittävästi ennakoita, mitä työttömiä velvoittavat aktivointitoimet tarkoittavat asiakaslähtöisyyden näkökulmasta: määräaikaishaastattelut ja aktiivimalli voivat olla myös ristiriidassa yksilön tarpeesta lähtevän aktivoinnin ja muun työvoimapolitiikan tarkoituksenmukaisuuden (esim. työllistämisen) kanssa
- Tavoitteiden kunnollinen suhteuttaminen paitsi työvoimapolitiikkaan myös asiakasmääriin ja työvoimaresursseihin jäi tekemättä

Edellä käsitellyt toimeenpanon ongelmat eivät kuvaa pelkästään alueellisten toimijoiden toimintaa. Riittävä punninta

uudistuksen tavoitteiden, keinojen ja resurssien suhteesta oli jäänyt tekemättä myös *valtakunnan työvoimapolitiikan suunnittelijoiden* osalta. Alueelliset työvoima- ja yrityspalvelukokeilut eivät alun perin syntyneet ”omien” tai paikallisten ongelmien ratkomiseen, vaan pohjautuivat Sipilän hallitusohjelmaan ja Työvoima- ja elinkeinoministeriön hankkeeseen. Toki kaikkiin uudistuksiin, ja niiden tarkoittamattomiin seurauksiin, on mahdotonta varautua etukäteen. Jos kuitenkin halutaan oikeasti saada aikaan uudistuksia, olisi hyvä arvioida nykyistä realistisemmin kokeilujen toteutusmahdollisuuksia ja -keinoja.

Uudistusten toteutumista haittasi ennen muuta kokeilun *liian vähäinen työntekijämäärä*. Alun alkaenkaan uudistuksen tuottamaa työmäärää ei osattu ennakoida tarpeeksi hyvin, mutta kokeilun kuluessa, erityisesti sen kriittisten taitekohtien (kokeilun alkukuukaudet, loppusyyskuu 2017 ja alkukevät 2018) aikana ja niiden jälkeen, suunnitelmien mukainen työvoimaresurssi hupeni entisestään henkilöstön siirtymien ja poissaolojen takia. Tämän seurauksena henkilöstön vaihtuvuus oli runsasta, mikä lisäsi työntekijöiden työtaakkaa. Tämä sekä tehtävien ja asiakkaiden jako tiimien ja eri työntekijöiden kesken koettiin työntekijöiden keskuudessa epäoikeudenmukaisena. Erityisesti määräaikaishaastatteluelvelkaan liittyvä lisätyö vaikutti negatiivisesti työntekijöiden kokemuksiin ja näkemyksiin mahdollisuuksistaan tehdä asiakaslähtöistä työtä asetettujen tavoitteiden mukaisesti.

Kokeilun toimeenpanon yhtenä vahvuutena voidaan pitää sitä, että asiantuntijoilla ja työntekijöillä oli runsaasti mahdollisuuksia vaikuttaa omaan työhönsä ja osallistua itsenäisesti uuden palvelumallin rakentamiseen. Toisaalta tämä vapaus ja itseohjautuvuus koituivat ainakin osalle työntekijöistä rasitteeksi ja kuormittavuuden lähteeksi: he olisivat tarvinneet enemmän tukea ja ohjausta työnsä rajojen piirtämiseen. Kaiken kaikkiaan uudistuksen onnistumiset olivat ratkaisevalla tavalla tulosta kokeiluun jäljelle jääneiden asiakasneuvojen vahvasta osaamisesta ja kyvystä työskennellä joustavasti ja innovatiivisesti jatkuvasti muuttuvassa ja haasteellisessa kokeiluympäristössä.

Asiakaslähtöisyyden toteutuminen kokeilussa

Asiakaslähtöisyyden tavoitteista parhaiten kokeilussa onnistuttiin ensimmäisen tavoitteen, *palvelujen saavutettavuuden eli lähestyttävyyden* edistämisessä. Myös tavoitteen palvelujen integroimisesta fyysisesti yhteen saman katon alle voi nähdä onnistuneen – ainakin kokeilun pahimman turbulenssivaiheen jälkeen. Tosin osa tutkimuksen asiakashaastateltavista kertoi kokemuksistaan turhasta pompottelusta Työpisteen ja TE-toimiston välillä. Tästä näkökulmasta työntekijöiden hyvää palveluvalikon hallintaa voi pitää tärkeänä asiakaslähtöisyyden kehittämisen kannalta.

Kaikkien asiakkaiden tai ainakin valtaosan (80 %) *kasvokkain tapaaminen* oli eräs kokeilun perimmäisistä tavoitteista. Tämän tavoitteen saavuttamattomuudessa koettiin ehkä suurin pettymys kokeilun edetessä. Varsinkin määräaikaishaastatteluelvelan lyhentämiseen liittyvä puhelinurakointi muutti haastateltavien arvioita tavoitteen saavuttamisesta aiempaa pessimistisemmäksi.

Osittain kasvokkain tapaamista onnistuttiin toteuttamaan ryhmäinfojen järjestämisen avulla. Tietyille asiakasryhmille kohdennettuja infoja pidettiin erityisen kätevänä juuri sen takia, että näin oli mahdollista tavata kasvokkain useampi asiakas yhtä aikaa ja samalla järjestää lyhyt haastattelu asiakkaalle tehdyn taustakysymyslomakkeen avulla. Ryhmä- ja aloitusinfojen järjestämisen avulla tavoitettiin myös monia sellaisia työttömiä, joihin kukaan viranomainen tai palveluneuvoja ei ollut pitänyt yhteyttä pitkään aikaan. Ryhmäinfot olivat haastateltujen asiantuntijoiden mielestä ehdottomasti parempi tapa määräaikaishaastattelujen tekemiseen kuin puhelinhaastattelut. Toisaalta yksilöllisemmän palvelun kannalta ne eivät korvanneet asiakkaiden henkilökohtaisia tapaamisia. Usein työntekijöiden haastattelukiireen ja muiden läsnäolon takia asiakkaat eivät ryhmätilaisuuksissa pystyneet kertomaan omista toiveistaan ja tarpeistaan, vaan halusivat tavata asiakasneuvoja henkilökohtaisesti uudestaan.

Asiakkaan pysyvän henkilökohtaisen vastuuhenkilön järjestäminen oli toinen tavoitteista, joka osoittautui mahdottomaksi toteuttaa. Käytännössä palvelua oli mahdotonta järjestää siten, että yksi ja sama asiakasneuvoja olisi kannatellut asiakasta prosessin alusta loppuun, vaikka kaikki asiakkaat saivatkin nimellisesti oman vastuuhenkilön. Asiakashaastattelujen pohjalta palvelusuhteen pysyvyyttä, jatkuvuutta ja henkilökohtaisuutta voidaan kuitenkin pitää asiakaslähtöisyyden tärkeimpinä määreinä, joita kannattaisi syventää tulevaisuuden työvoimapalveluissa.

Kokeilun vahvana perusideana oli tiivistyvä yhteistyö ja monialaisuus, mutta kehyksiä ja rakenteita näitä varten ei kokeilun aikana ehditty saamaan toimiviksi. Työparityöskentely hiipui, koska kaikille ei riittänyt ”vastinparia” työntekijöiden puutteen takia. Työntekijöiden toimintatapojen ja osaamisen integroituminen ei edistynyt odotetulla tavalla, koska ryhmäytyminen tapahtui edelleen paljolti emo-organisaation pohjalta. Myös näkemykset asiakaslähtöisyydestä ja sen menetelmistä erosivat kokeilun työntekijäryhmien välillä. Riittävän selkeää yhteistä näkemystä kokeilun tavoitteista ja työvälineistä ei ollut päästy kehittämään ennen kokeilun alkua, mikä näkyi koko kokeilun ajan toimeenpanon haasteina. Oppimisprosessi näitä tavoitteita kohti saatettiin kuitenkin hyvälle alulle, minkä voidaan nähdä olevan kokeilun myönteinen tulos.

Tilastollinen analyysi: kokeilun vaikutukset työllisyyteen

Tutkimuksen tilastollisessa osatutkimuksessa hyödynnettiin sekä Tilastokeskuksen olemassa olevaa tietokantaa että Varsinais-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksessa erikseen kerättyä rekisteritietoihin perustuvaa aineistoa (ELY-data) sekä kuvailevan että malliperusteisen tilastollisen analyysin tekemiseen kokeilun vaikutuksista. Osatutkimuksesta vastasivat VTM Olli Retulainen ja FM Markus Viljanen, joista jälkimmäinen on tehnyt tilastolliset analyysit.

Alueellisten kokeilujen toteuttamistavasta seurasi tutkimukselle sekä merkittäviä mahdollisuuksia että haasteita. Koska koko kokeilualan kohderyhmä siirrettiin kuntien asiakkaiksi, ei kokeilussa ollut mahdollista muodostaa täysin yhteneväistä verrokkiryhmää kokeilussa mukana olleille työttömille työnhakijoille. Tästä syystä kokeilun vaikutusten tulkinta on haastavaa. Erilaisten työttömien ryhmien välillä on jo valmiiksi eroja työttömyydessä, joten ryhmien työttömyysasteita ei voida suoraan verrata kokeilun vaikutusten päättämiseksi. Työttömyysasteen kehitystä tarkasteltaessa kokeilun vaikutus tulisi lisäksi erottaa muista mahdollisista muutoksista joita ajanjaksona on tapahtunut, kuten suhdanteen vaikutuksista. Toisaalta kokeilun kohderyhmä edustaa väestöä, johon uusia toimintamalleja jatkossa sovellettaisiin eli tulkinnassa ei tarvitse tehdä varauksia tulosten yleistämisen suhteen. Harvassa tutkimuksessa on myöskään käytettävissä yhtä laajaa aineistoa, jolloin tulosten tilastollinen merkittävyys on helpompi saavuttaa.

Turun työmarkkinoiden kehitys viimeisen 10 vuoden aikana

Kun katsotaan kymmenen vuotta taaksepäin vuotta 2008, Turku ei juurikaan poikennut muusta maasta, mitä tuli avoimien työpaikkojen määrään suhteessa työvoimaan. Työttömyysaste oli Turussa vain noin prosenttiyksikön koko maan keskiarvoa korkeampi. Vuodesta 2008 alkaneen finanssikriisin jälkeen Turun työttömyys alkoi kuitenkin kasvaa merkittävästi nopeammin kuin Suomessa keskimäärin. Vuonna 2015 Turun työttömyysaste oli noin 16 prosenttia, kun koko maassa se oli noin 12 prosenttia.

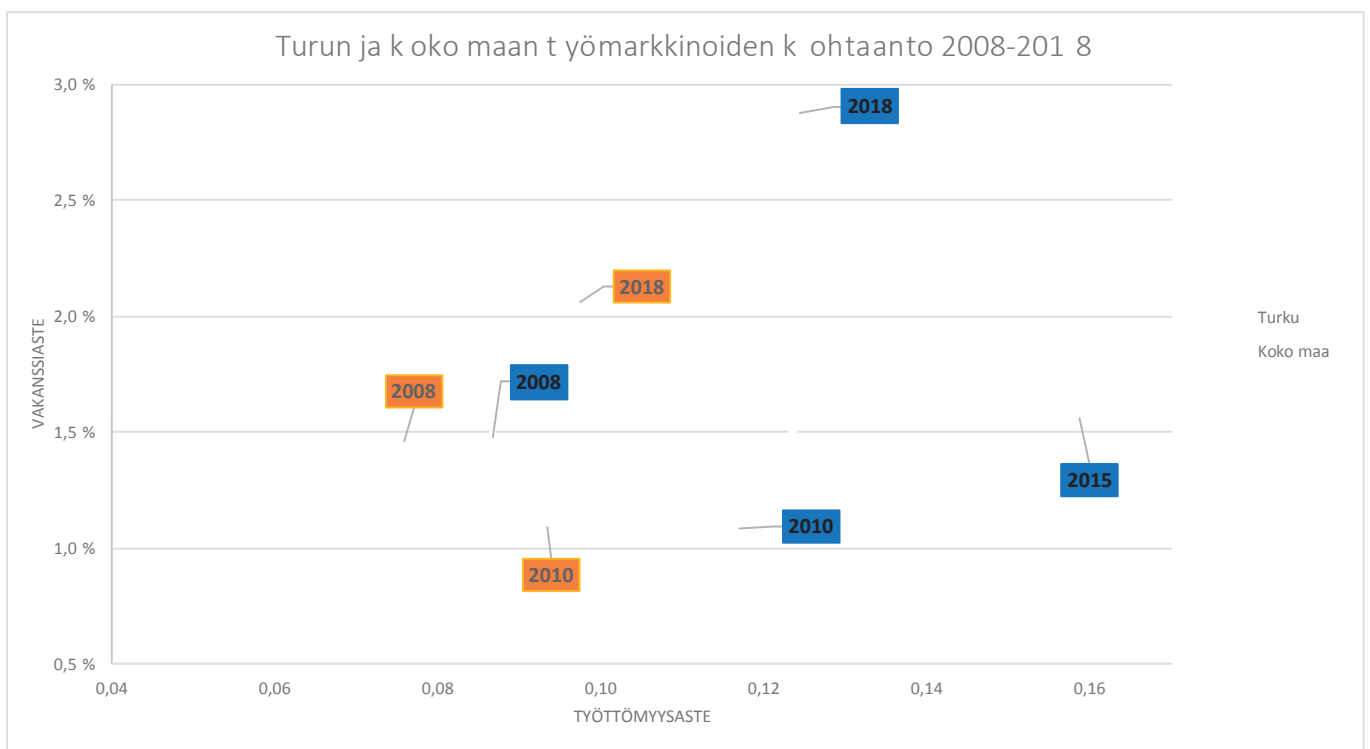
Ensimmäiset merkit trendin kääntymiselle ajoittuvat vuoden 2015 alkupuolelle. Yli kuukauden kestäneiden työttömyyksien määrä suhteessa vuotta aiempaan vertailuajankohtaan alkoi vähentyä vuoden 2015 alussa ja tästä portaittain siirtymät myös kolmen, kuuden ja kahdentoista kuukauden työttömyyteen alkoivat laskea. Käytännössä työttömyyteen siirtymisten vähentyminen kertoo työmarkkinoiden kasvaneesta työvoiman kysynnästä, minkä seurauksena työttömäksi joutumisen riski pieneni ja työttömyyksien kestot lyhentyivät.

Vuodesta 2015 lähtien Turun alueen talous on kasvanut voimakkaasti ja samalla työvoiman kysyntä voimistunut merkittävästi (ks. lisää Turun alueen positiivisesta rakennemuutoksesta, Okko 2019). Positiivinen talouden kehitys näkyi vuosien 2017 ja 2018 aikana avoimien työpaikkojen määrä merkittävästi kasvuna. Samalla työttömyysaste alkoi pienentyä voimakkaasti laskien Turussa vuosien 2015 – 2018 välisenä aikana nopeammin kuin koko maassa keskimäärin. Vuonna 2018 Turun työttömyysaste oli koko maan keskiarvoon nähden vain 1,6 prosenttiyksikköä suurempi. Samaan aikaan avoimien työpaikkojen määrä suhteessa työvoimaan kasvoi Turussa lähes kaksinkertaisesti verrattuna koko maan keskiarvoon. Vastaava muutos on havaittavissa koko maan työpaikkojen ja työttömien välisessä suhteessa, mutta hieman heikompana Turkuun verrattuna.

Seitsemän vuotta (2008-2015) jatkuneen työttömyyden kasvun seurauksena pitkäaikaistyöttömien määrä kasvoi ja pysyi korkeana, vaikka talous lähti kasvuun. Pitkäaikaistyöttömien määrä suhteessa työttömiin oli vuonna 2018

noin 13 prosenttiyksikköä ja rakennetyöttömien⁴ määrä seitsemän prosenttiyksikköä korkeampi kuin vuonna 2008. Turun alueen positiivinen taloudellinen kehitys on näkynyt kuitenkin myös pitkittyneen työttömyyden kehityksen parantumisena. Vuosina 2017 ja 2018 pitkäaikais- ja rakennetyöttömien suhteellinen osuus pitkäaikaistyöttömistä on kääntynyt selvään laskuun.

Työttömyyden vähentämisen näkökulmasta keskeistä on se, että työlle on kysyntää. Työmarkkinoiden kohtaantoa, eli työvoiman ja työn tarjonnan suhdetta, voidaan kuvata käyttämällä erityistä UV-käyrää. Sen pystyakselilla kuvataan avoimien työpaikkojen varannon suhdetta alueen työvoimaan ja vaakakselilla työttömien työnhakijoiden määrää työvoimaan samalla alueella. Kuviossa 2 on kuvattu työvoiman kysynnän ja tarjonnan muutoksia sekä Turussa että koko maan tasolla käyttäen Työ- ja elinkeinoministeriön työnvälitystilaston aineistoja.



Kuvio 2. Turun ja koko maan työmarkkinoiden kohtaanto

Tarkasteltaessa Turun työmarkkinoiden kehitystä viimeisen vuosikymmenen aikana UV-käyrän avulla, nähdään hyvästä kehityksestä huolimatta viitteitä Turun työmarkkinoiden kohtaannon heikentymisestä (kuvio 2). Vaikka vakanssiaste eli avoimien työpaikkojen määrä suhteessa työllisten ja avoimien työpaikkojen kokonaismäärään on lähes kaksinkertaistunut vuosina 2008-2018, työttömyysaste on lähes neljä prosenttiyksikköä korkeammalla kuin kymmenen vuotta aiemmin. Jotta Turun työttömien työnhakijoiden määrä laskisi vuoden 2008 tasolle, työttömien työnhakijoiden määrän tulisi vähentyä vuoteen 2022 saakka samaa vauhtia kuin mitä se on vähentynyt vuosien 2017 ja 2018 aikana keskimäärin. Tulevaisuudessa pitkäaikais- ja rakennetyöttömyyden vähentäminen tulee korostumaan, jotta viime vuosien poikkeuksellisen voimakas työmarkkinoiden positiivinen kehitys jatkuisi myös tulevaisuudessa.

4 Rakennetyöttömyydellä tarkoitetaan pitkäaikaistyöttömien, rinnasteisten pitkäaikaistyöttömien, palveluilta työttömäksi jääneiden ja palveluilta palveluille siirtyneiden määrää yhteensä.

5 Pitkäaikaistyöttömien osuus työttömistä oli Turussa vuonna 2008 20% ja rakennetyöttömien osuus työttömistä 59%. Vuonna 2018 vastaavat luvut olivat 33% ja 66%.

Tutkimusaineiston muodostamisesta

Kokeilualueella kunnan asiakkaaksi ohjattiin kaikki alle 25-vuotiaat työttömät työnhakijat sekä yhtäjaksoisesti vähintään 12 kuukautta työttöminä työnhakijoina olleet (Taulukko 2). Henkilö ohjattiin kunnan asiakkaaksi kokeilun aikana, kun työttömyys oli kestänyt 12 kuukautta tai kun alle 25-vuotias rekisteröity työttömäksi työnhakijaksi. Asiakkuus kunnassa ei päättynyt, vaikka henkilö ei olisi enää täyttänyt kohderyhmän kriteerejä. Kohderyhmään kuulumista ei myöskään arvioitu työnhakijaksi uudelleen rekisteröitymisen yhteydessä, vaan asiakkuus jatkui kokeilussa sen päättymiseen asti. Työ- ja elinkeinotoimisto ohjasi työttömiä työnhakijoita kunnan asiakkaaksi 30.9.2018 asti. Kokeilu päättyi 31.12.2018.

Kohderyhmä	Työttömyyden kesto (kk)	
Ikä (v)	[0, 12)	[12, ∞)
[0, 25)	Kokeilussa	Kokeilussa
[25, ∞)	Ei kokeilussa	Kokeilussa

Taulukko 2. Kokeilun kohderyhmän määrittely

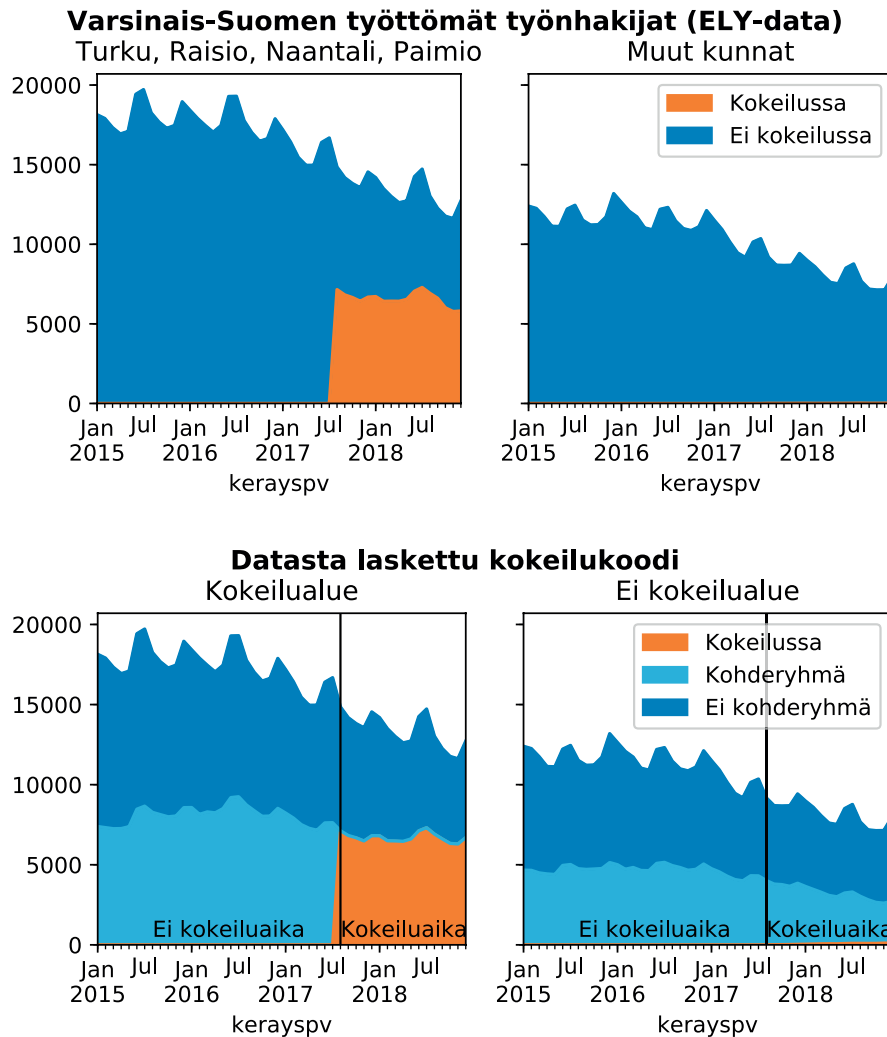
Kokeilualueen 14 652 työttömästä työnhakijasta 49 prosenttia kuului kokeiluun, kun kokeilu alkoi elokuussa 2018. Kaikki kokeiluun osallistuvat olivat työttömiä työnhakijoita. Aineistosta heidät pystyttiin tunnistamaan erityisen kokeilukoodin (arvo 0395) avulla.

Kokeilukoodi (ELY-data)	Kokeilualue		Ei kokeilualue	
Työtön työnhakija	Ei kokeilussa	7524	Ei kokeilussa	8990
	Kokeilussa	7128	Kokeilussa	11
		14652		9001
Muu työnhakija		13623		10000

Taulukko 3. Työnhakijoiden määrä aineistossa kokeilun alkamista seuraavana otoksen keräyspäivänä (31.8.2017)

Kuvio 3 havainnollistaa kokeilussa mukana olleiden ja kokeilun ulkopuolisten työttömien työnhakijoiden lukumääriä vuosina 2015-2018 eli ennen kokeilua ja kokeilun aikana. Kuten aiemmasta kuviosta 2 nähdään, työttömyys laski merkittävästi taloudellisen suhdanteen parantuessa vuosina 2017 ja 2018. Taloudellisen tilanteen paranemisesta pääsivät nauttimaan myös kokeilussa mukana olleet työttömät, sillä kokeilun kohderyhmä vastaa suunnilleen samaa osuutta kokeilualueen työttömistä työnhakijoista koko tarkasteluajalla.

Kokeilun vaikutusten arviointia varten määrittelimme ELY-dataan kokeilun kohderyhmän, kokeilualueen, kokeilun ajan ja uuden kokeilukoodin. Kokeilun kohderyhmään kuuluivat kaikki alle 25-vuotiaat ja vähintään 12 kuukautta yhtäjaksoisesti työttömänä olleet työttömät työnhakijat. Kokeilualueeseen kuuluivat Naantalinen, Paimion, Raision ja Turun kunnat ja 'ei kokeilualue' vastaa kaikkia muita Varsinais-Suomen kuntia. Kokeiluaika oli 8.2017-8.2018 ja 'ei kokeiluaika' vastaa kokeilua edeltävää seuranta-aikaa 1.2015-7.2017.

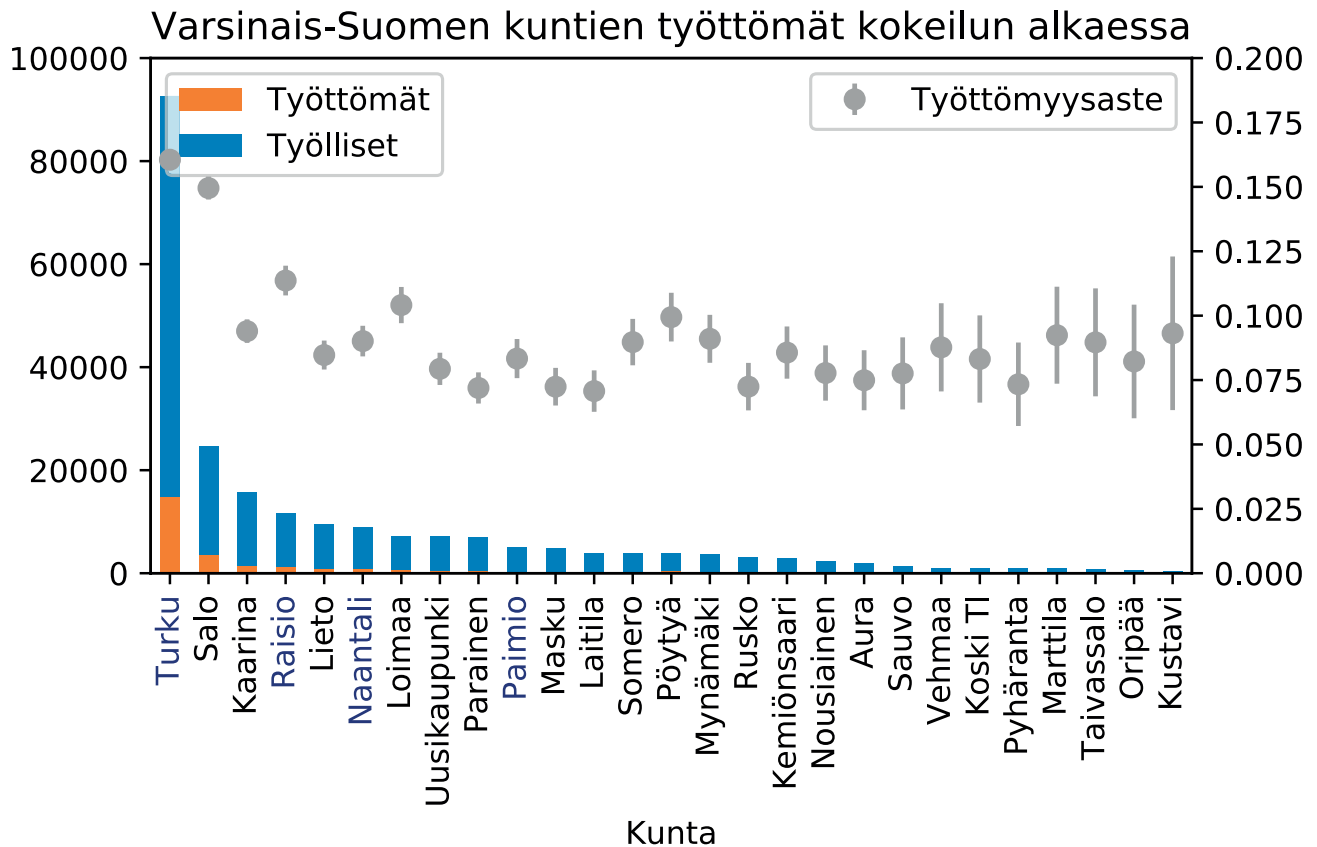


Kuvio 3. Työttömät työnhakijat Varsinais-Suomessa vuosina 2015-2018
Lähde: ELY-data

Uusi kokeilukoodi määriteltiin seuraavasti: 'kokeilussa' vastaa henkilöä, joka on ollut työttömänä työnhakijana kohderyhmässä kokeilualueella kokeiluaikana. Periaatteessa uuden kokeilukoodin tulisi vastata työvoimatoimiston alkuperäisen aineiston kokeilukoodia, mutta pieniä eroja aiheutuu kotikunnan ja asuinkunnan eroista, työttömyyden keston mittaamisen epätarkkuudesta ja aineiston tietojen keräyspäivästä, joka on aina arkipäivä, eikä siksi välttämättä kuukauden viimeinen päivä. Kun vertaamme uutta kokeilukoodia todelliseen kokeilukoodiin kaikissa rekisterimerkinöissä (ks. liite 1), saamme 1,4 prosenttia vääriä negatiivisia ja 1,9 prosenttia vääriä positiivisia havaintoja. Tutkimusaineistosta laskettu uusi kokeilukoodi vastaa siten hyvin alkuperäistä työttömän työnhakijan kokeilustatusta.

Muutokset työttömyydessä kokeilun aikana

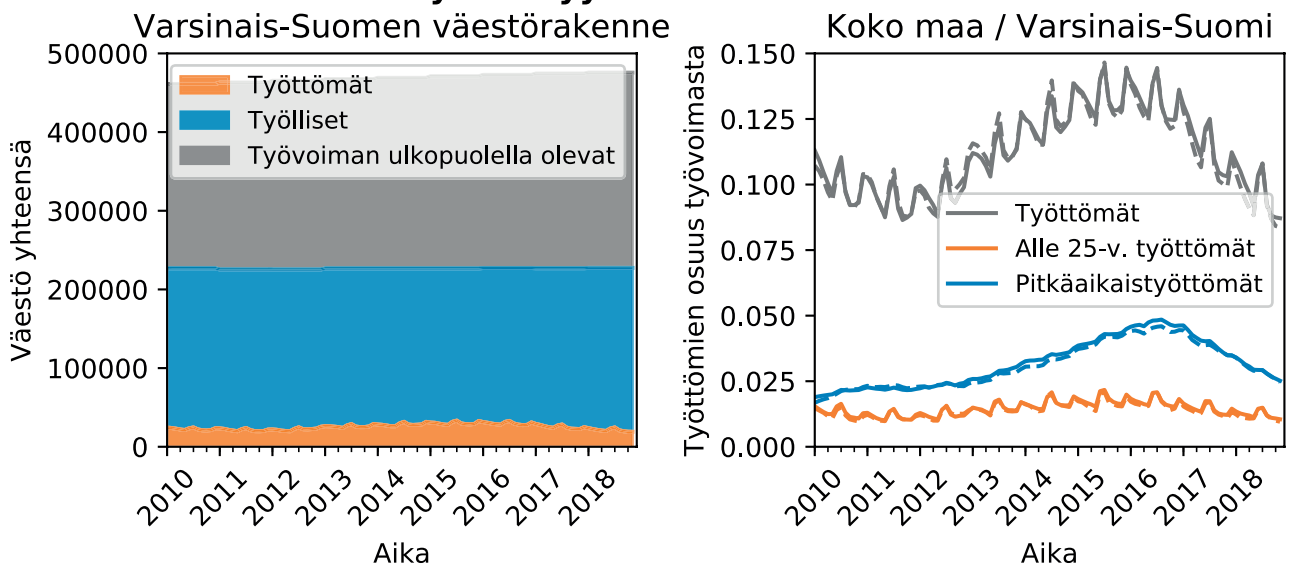
Koska kuntien välillä on suuria eroja työttömyysasteessa, kokeilualueen kuntia ja muita kuntia ei voida verrata suoraan kokeilun vaikutusten päättelemiseksi. Kokeilun vaikutusten analysointi täytyy siksi perustaa muutokseen työttömyydessä. Kuviossa 4 nähdään Varsinais-Suomen kuntien työttömyysasteet kokeilun alkua vastaavan kuukauden lopussa eli 31.8.2017. Valtaosa Varsinais-Suomen työvoimasta asuu Turussa ja Salossa, joissa on muihin kuntiin nähden poikkeuksellisen korkea työttömyysaste. Kaikista kokeilun alussa olleista 28 297 työttömästä työnhakijasta Turussa asui 14 875, Salossa 3 689 ja muissa kunnissa yhteensä 9 733 (joista kokeilussa 2 549 ja ei kokeilussa 7 184).



Kuvio 4. Varsinais-Suomen kuntien työttömyysasteet 31.8.2017 (kokeilukunnat sinisellä).
Lähde: Tilastokeskus, StatFin -tilastotietokanta

Kokeilu päätettiin toteuttaa työvoimapalveluiden laajaa uudistamista edeltävänä aikana, jotta sen kautta saataisiin kokemuksia uudesta toimintamallista ja palveluiden kehittämisestä. Sen toteuttaminen ei siis ollut seurausta työttömyyden kehittymisestä, ja siinä mielessä kokeilu on riippumaton talouden suhdanteista. Suhdanteet voivat kuitenkin vaikuttaa kokeilun vaikutusten arviointiin eri tavoin, koska ne vaikuttavat työttömyyden ilmenemiseen kunnissa.

Varsinais-Suomen työttömyyden suhdannevaihtelu 2010-2018



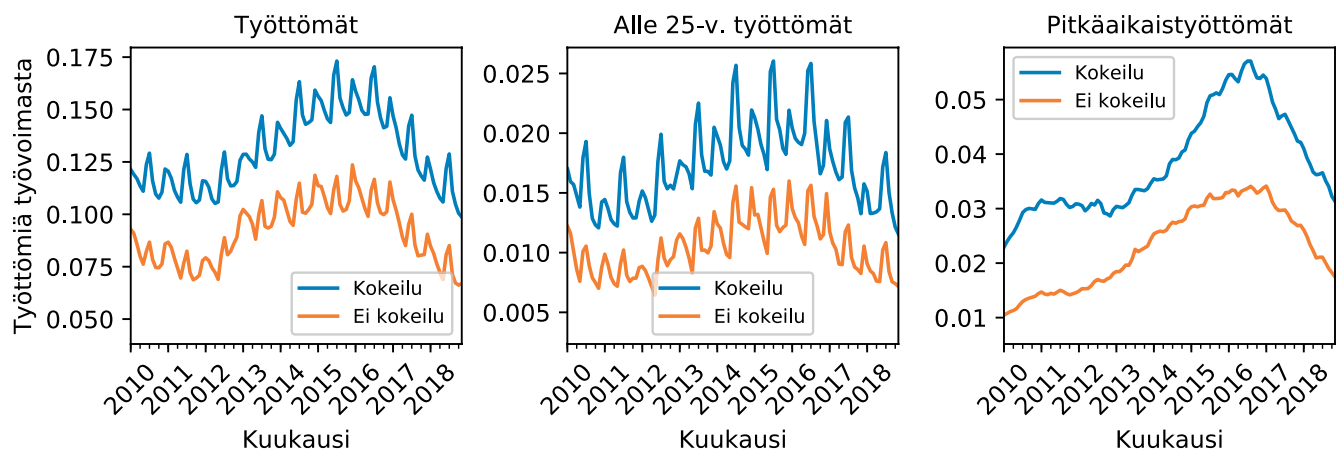
Kuvio 5. Varsinais-Suomen väestörakenne ja työttömyys (katkoviiva) verrattuna koko maahan (viiva).
Lähde: Tilastokeskus, StatFin -tilastotietokanta

Varsinais-Suomi on työttömyysasteen ja erityisryhmien osalta jokseenkin verrannollinen koko maan tilanteeseen. Kuvio 5 (vasemmalla) kuvaa Varsinais-Suomen väestörakennetta jaotteleamalla väestön työttömiin, työllisiin ja työvoiman ulkopuolisiin. Siinä missä Varsinais-Suomen väestö on kasvanut tasaisesti, työvoimassa eli työllisten ja työttömien määrissä ei ole vastaavanlaista kasvua tapahtunut, kun tarkastellaan vuosia 2010-2018. Oikeanpuoleisessa kuviossa (5) nähdään Varsinais-Suomen työttömien suhteelliset osuudet sekä erikseen kohderyhmään kuuluvien työttömien osuudet verrattuna koko maahan.

Tarkastelemme seuraavaksi eroa kokeilualueessa ja 'ei kokeilualueessa', koska näiden alueiden ryhmiä käytetään vertailussa. Kuvio 6 kuvaa työttömyysastetta, nuorten työttömien osuutta työvoimasta ja pitkäaikaistyöttömien osuutta työvoimasta kokeilualueella ja muissa Varsinais-Suomen kunnissa. Voimme havaita, että kaikissa ryhmissä kokeilualueen työttömyys on merkittävästi korkeampi, ja tämä ero vaikuttaa pysyvän silmämääräisesti vakiona muiden kuin pitkäaikaistyöttömien osalta. Tutkimusaineiston perusteella tutkimuksen seuranta-aika (2015-2018) voidaan luokitella vuoden mittaisiin jaksoihin käyttäen vuosipuoliskosta lyhenteitä H1 ja H2:

1. 2015H2 ja 2016H1 olivat melko tasaisen työttömyyden aikaa ennen kokeilua.
2. 2016H2 ja 2017H1 olivat tasaista työttömyyden laskun aikaa ennen kokeilun alkua.
3. 2017H2 ja 2018H1 olivat tasaista työttömyyden laskun aikaa kokeilun alun jälkeen.

Turun seudun työttömien väestötason kehitys

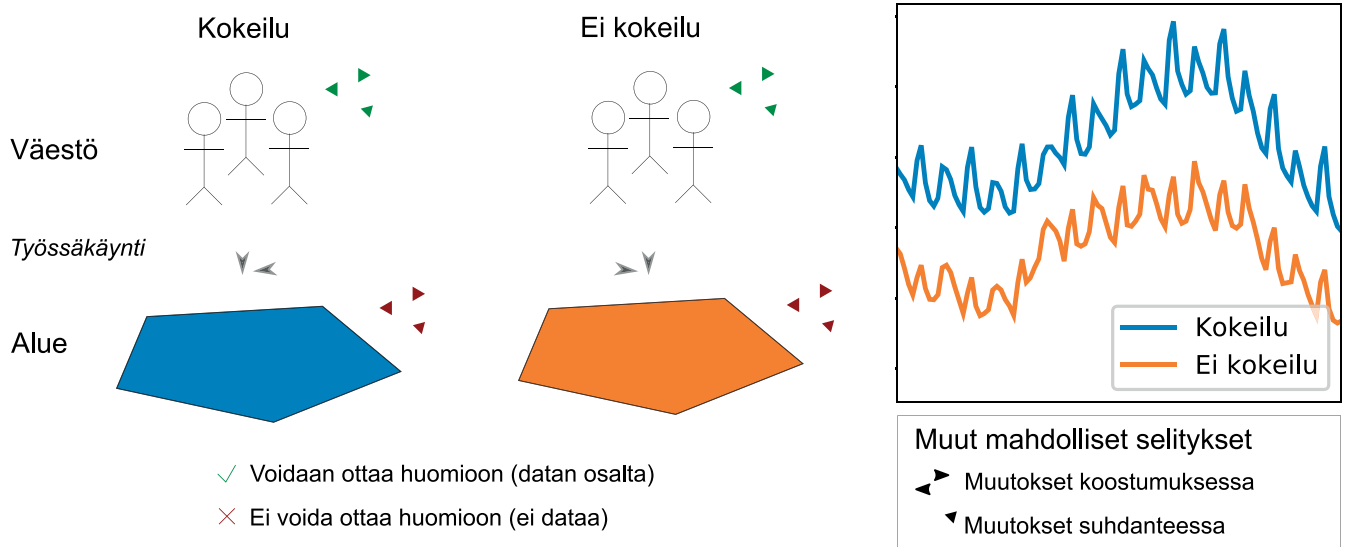


Kuvio 6. Työttömyyden vaihtelu kokeilualueella ja ei kokeilualueella ennen kokeilua ja sen aikana
Lähde: Tilastokeskus, StatFin -tilastotietokanta

Kokeilun vaikutusten arviointi on verokkiryhmän puuttumisen vuoksi hankalaa. Kokeilun jälkeisten työttömyysasteiden vertaaminen luotettavasti vaatisi vertailukelpoiset ryhmät, mikä olisi ollut mahdollistettu, jos kokeilua suunniteltaessa olisi hyödynnetty niin sanottua RCT-asetelmaa. Tällöin kokeilualueen kohderyhmän henkilöistä olisi valittu satunnaisesti yksi ryhmä kunnan asiakkaisiksi ja toinen eli verokkiryhmä jatkamaan työ- ja elinkeinotoimiston asiakaina.

Tässä tapauksessa kokeilualueen kohderyhmistä ei saada edes riittävän kokoisia ei-satunnaisia vertailuryhmiä regressioanalyysia varten, koska määritelmän mukaan kaikki kohderyhmän henkilöt kuuluvat kokeiluun. Emme siis pysty tiettyinä ajanhetkenä erottamaan, mikä osuus kohderyhmän ja muiden työttömien eroista selittyy nuoren iän tai pitkäaikaistyöttömyyden vaikutuksella ja mikä kokeilun vaikutuksella.

Tutkimuksen analyysi perustuu edellä todetusta syystä johtuen erojen vertailuun kokeilua edeltävänä ja sen jälkeisenä aikana. Kyseessä on niin sanottu 'diff-in-diff'-menetelmä, jota käytetään vastaavanlaisissa tilanteissa mahdollisimman luotettavan vertailun aikaansaamiseksi (kuvio 7). Vertailu perustuu oletukseen, että verrattavien ryhmien välinen ero työttömyysasteessa säilyisi samana ilman kokeilua, jolloin muutos siinä on kokeilun vaikutusta. Tässä tarkastelussa ryhmät voivat olla keskenään erilaisia, eikä niiden tarvitse olla työttömyyden osalta suoraan vertailukelpoisia.



Kuvio 7. Havainnollistus diff-in-diff perusteisesta regressiomallista ja muuttujien kontrolloinnista

Käytimme analyyseissä ryhminä nuoria (alle 25-vuotiaat), pitkäaikaistyöttömiä (vähintään 12 kk työttömänä olleet) ja muita työttömiä (25-vuotiaat ja sitä vanhemmat, alle 12 kk työttömänä olleet), joita verrattiin toisiinsa kokeilualan ja ei-kokeilualan välillä. Lisäksi teimme lyhyen vertailun tietoisesti erilaisilla ryhmillä käyttäen pelkästään kokeilualan. Tässä verrattiin kokeilussa olevia (22-24-vuotiaat) ja tätä vanhempia (25-27-vuotiaat) nuoria sekä kokeilussa olevia pitkäaikaistyöttömiä (12-14 kk työttömänä olleet) ja lyhyemmän aikaa (9-11 kk) työttömänä olleita.

Vertaamalla esimerkiksi kokeilualan ja muiden kuntien alle 25-vuotiaita havaitaan, että kokeilualueella oli kokeilun alkaessa tasaisesti korkeampi työttömyysaste. Seuraamme tämän eron kehitystä kokeilun aikana selvittääksemme mahdollisimman luotettavasti kokeilun vaikutuksen työttömyyteen. Jos seurannan aikana toisistaan eroavien ryhmien koostumus muuttuu tai työttömyys kehittyy eri tavoin, voi myös ryhmien välinen ero muuttua ilman kokeilun vaikutusta. Tällöin oletus eron säilymisestä samana ilman kokeilua ei päde. Regressiomallilla voidaan kontrolloida näitä kahta vaikutusta siltä osin kuin niitä kuvaavat muuttujat sisältyvät tutkimusaineistoon. Mallin sovittamisen jälkeen saamme tuloksen, mikä osa työttömyyden erosta ryhmien välillä selittyy muulla kuin erilaisilla ryhmillä. Ideaalitalanteessa saamme selitettyä eron kokonaisuudessaan käytetyillä muuttujilla kokeilua edeltävänä aikana.

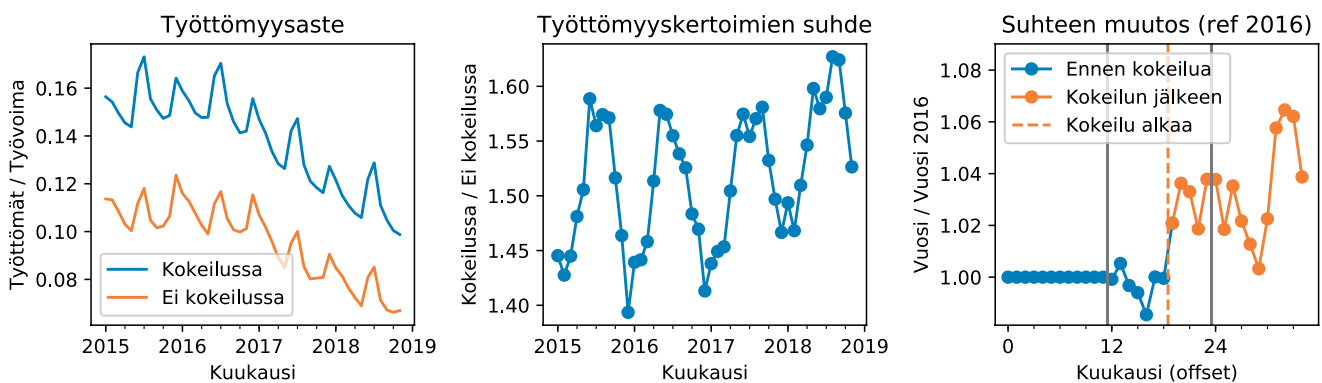
Oletus työttömyysasteen erojen säilymisestä ilman kokeilua on sitä parempi mitä samankaltaisempia ryhmät ovat, koska tällöin muutokset suhdanteissa vaikuttavat niihin samalla tavoin. Tämä oletus ei kuitenkaan päde, jos alueiden työllistymismahdollisuudet eroavat eri aikoina, eivätkä yhden alueen työttömät pysty hyödyntämään toisen alueen työllistymismahdollisuuksia. Tällöin muutos aiheutuu alueiden muutoksesta, eikä väestöryhmien muutoksesta, mitä emme pysty tutkimusaineiston puitteissa ottamaan huomioon.

Vertaamme aluksi edellä työttömyysasteita ilman regressiomallia hyödyntäen Tilastokeskuksen StatFin-tietokannan kuntakohtaisia työttömien, nuorien työttömien, pitkäaikaistyöttömien ja työvoiman lukumääriä. Määrittelimme kokeilualueen työttömyyskertoimen (diff) seuraavasti:

$$diff = N_{työtön}^* : N_{töissä}^* : N_{työtön} N_{töissä}$$

Funktiossa kertoimien määrittely perustuu tietoon työttömien määrästä = $N_{työtön}^*$ ja työvoiman määrästä = $N_{työvoima}^*$ = $N_{työtön}^* + N_{töissä}^*$ sekä vastaaviin lukuin ei-kokeilualueella: $N_{työtön}$ ja työvoima $N_{työvoima} = N_{työtön} + N_{töissä}$. Funktion työttömyyskertoimet $N_{työtön}^* : N_{töissä}^*$ ja $N_{työtön} : N_{töissä}$ kuvaavat työttömien lukumäärää yhtä työllistä kohti. Näiden kertoimien suhde (diff) kuvaa eroa työttömyydessä, jonka oletetaan pysyvän vakiona ilman kokeilun vaikutusta.

Kokeilun vaikutus työttömyyden muutokseen? (diff-in-diff)

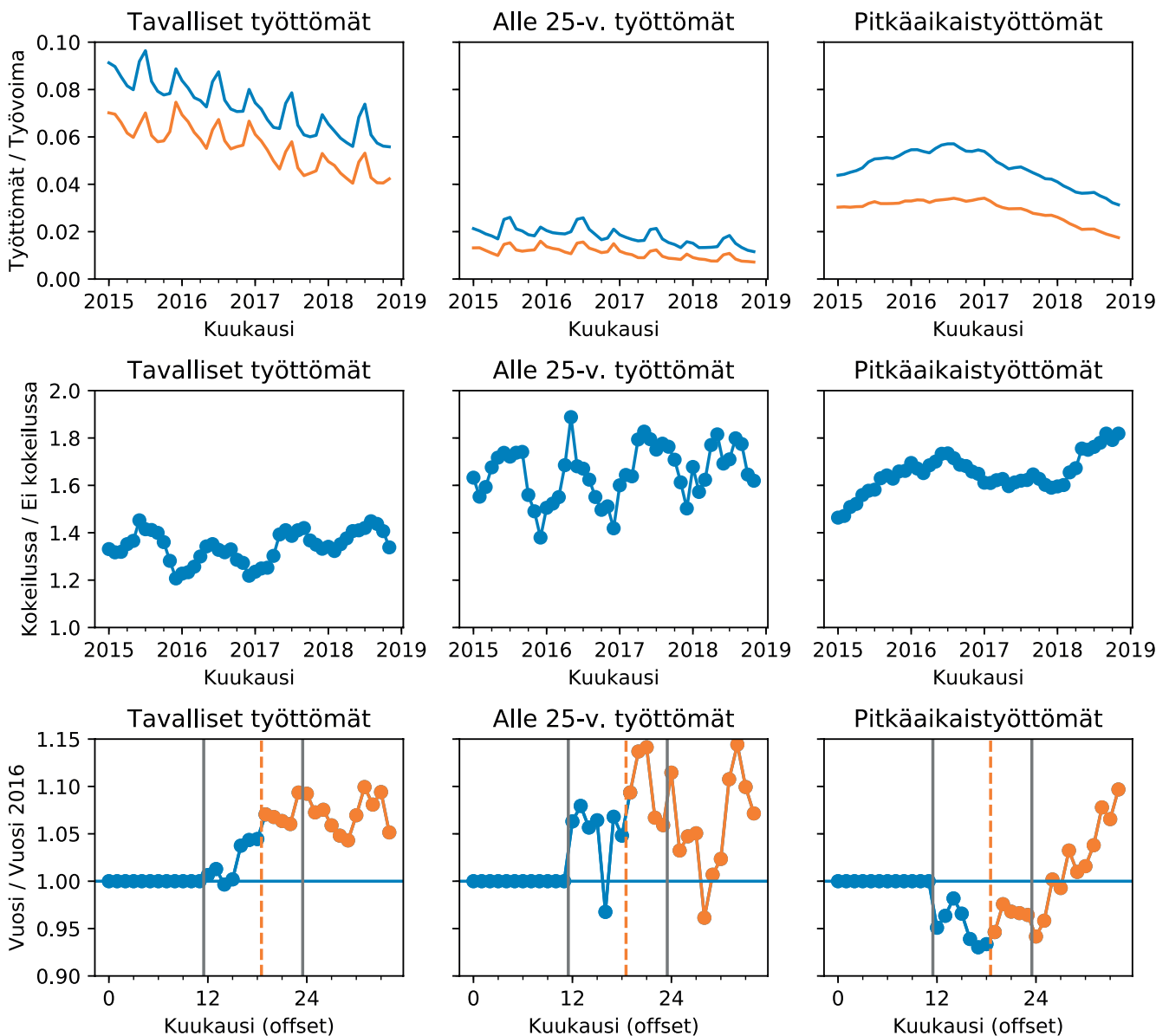


Kuvio 8. Kokeilu- ja muiden kuntien työttömyyden muutos 6 kuukautta ennen kokeilun alkua ja 18 kuukautta sen jälkeen. Lähde: Tilastokeskus, StatFin –tilastotietokanta.

Vasemmanpuoleisin kuvio (8) esittää työttömyysasteen kehityksen kokeilualueella ja ei-kokeilualueella. Keskimäinen kuvio (8) esittää eron työttömyydessä edellä esiteltynä kertoimien suhdelukuna (diff). Kausitasoitettuna kokeilualueella oli noin 50 prosenttia enemmän työttömiä suhteessa työlliseen väestöön. Tämä ero kasvoi noin 55 prosenttiin vuoden 2018 loppuun tultaessa. Oikealla olevassa kuviossa (8) kuvataan suhdelukujen (diff) muutos (diff-in-diff) vertaamalla vuoden 2017 ja 2018 suhdelukuja samaa kalenterikuukautta vastaavaan suhdelukuun vuonna 2016. Voimme havaita, että diff-in-diff-menetelmässä laskettu ero työttömyydessä säilyy vakiona ennen kokeilun alkua, jonka jälkeen se nousee 2-4 prosenttia. Ero suhdeluvuissa siis kasvaa, mikä tarkoittaa sitä, että suhteellisesti kokeilualueella on kokeilun alun jälkeen työllistetty heikommin kuin ei-kokeilualueella.

Kuviossa 8 verrataan kokeilualueen ja ei-kokeilualueen koko työtöntä väestöä, vaikka aiemmin todettiin, että vain puolet kokeilualueen väestöstä kuului kokeiluun. Emme voi siten päätellä, johtuuko havaittu muutos työttömyysasteiden erossa kokeilun kohderyhmästä vai muista työttömistä, joihin kokeilun ei pitäisi vaikuttaa. Vaikutusta eri työttömien ryhmiin voimme verrata tekemällä pienen yksinkertaistuksen. Kokeilun alkaessa työttömistä työnhakijoista oli nuoria pitkäaikaistyöttömiä noin yksi prosentti. Jos teemme oletuksen, että 'nuoria pitkäaikaistyöttömiä' ei ole, voimme laskea muiden kuin kokeilussa mukana olleiden työttömien lukumäärän vähentämällä työttömien kokonaismäärästä nuorten työttömien ja pitkäaikaistyöttömien määrän.

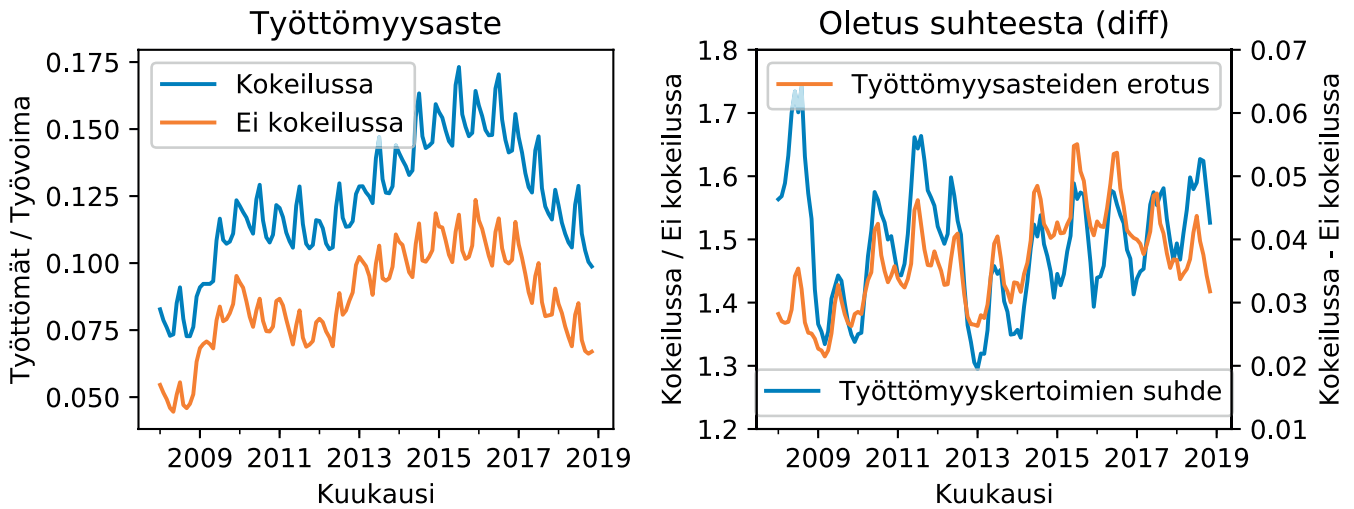
Työttömyyden muutos kokeilun/ei-kokeilun ryhmissä



Kuvio 9. Kokeilualan ja ei-kokeilualan työttömyyden muutos kokeilyryhmissä ja muilla työttömillä
Lähde: Tilastokeskus, StatFin -tilastotietokanta

Kuvio 9 esittää edellä mainitulla oletuksella ryhmien muutokset työttömyysasteissa. Havaitsemme, että kokeilun mahdollinen vaikutus onkin melkoinen sattuma. Suhteellinen työttömyys kasvaa kokeilun ulkopuolella olevilla työttömillä juuri ennen kokeilua, mistä aiheutuu havaittu väestötason muutos. Nuorten suhteellinen työttömyys on kasvanut vuodesta 2016 eli jo ennen kokeilua. Pitkäaikaistyöttömien suhteellinen työttömyys oli vuoteen 2016 verrattuna suurempaa vuonna 2017, mutta tilanne parani heidän osaltaan vuonna 2018. Näin tarkasteltuna muutoksia tuskin voidaan tulkita kokeilusta johtuviksi, sillä ne eivät täytä oletuksia työttömyyden muutoksesta kokeilun vaikutuksesta.

Käytetyn oletuksen vaikutus työttömyyden muutokseen (diff)



Kuvio 10. Työttömyysero kehittyy parempaan tai huonompaan riippuen käytetystä oletuksesta.

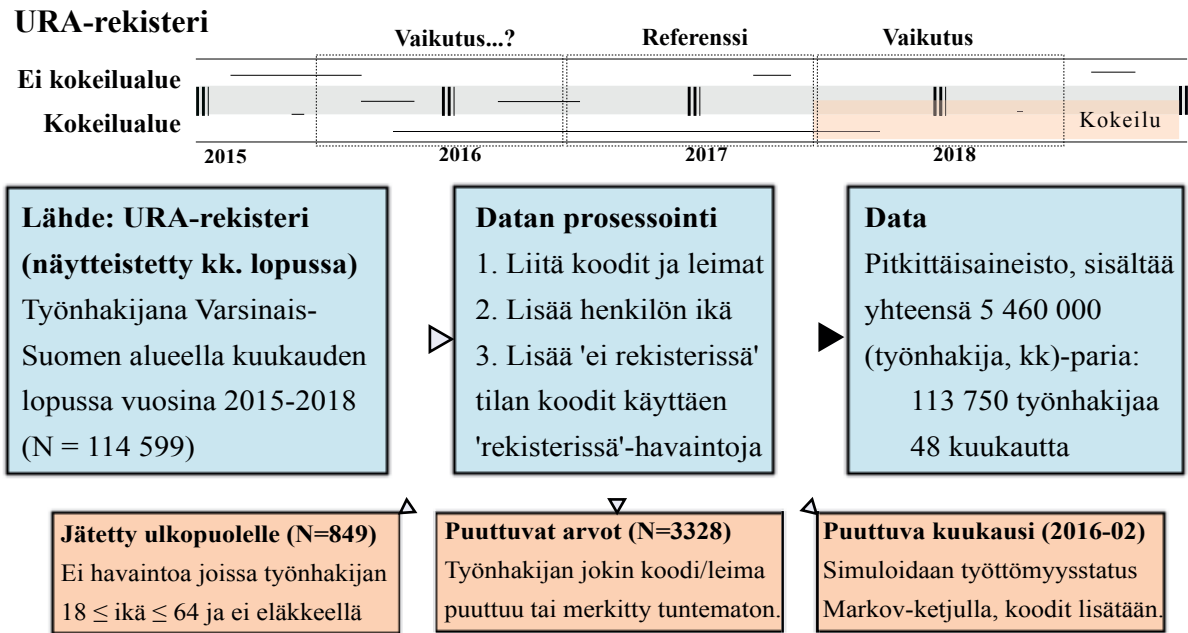
Lähde: Tilastokeskus, StatFin -tilastotietokanta

Toinen tapa testata oletusta eron pysymisestä vakiona ilman kokeilua on ottaa mukaan analyysiin havaintoja pidemmältä aikaväliltä ennen kokeilun alkua. Ilman kokeilun vaikutusta tai muita muutoksia eron tulisi pysyä samana. Kuviossa 10 nähdään työttömyysasteiden kehitys 10 vuoden ajalta vuoden 2008 alusta vuoden 2018 loppuun. Voimme havaita, että ero työttömyydessä ei ole pysynyt vakiona suhdanteiden yli, vaan taloudellinen tilanne on vaikuttanut eri tavoin työttömyyteen kokeilualueella ja ei-kokeilualueella. Työttömyysasteiden erotuksena $N^*_{työtön} / N^*_{työvoima} - N_{työtön} / N_{työvoima}$ laskettuna (oikeanpuoleinen kuvio, oranssi viiva) ero työttömyydessä on kaventunut kokeilun alettua, kun taas työttömyyskertoimien suhteena $N^*_{työtön} N^*_{töissä} / N_{työtön} N_{töissä}$ laskettuna (oikeanpuoleinen kuvio, sininen viiva) ero työttömyydessä on kasvanut. Jos työttömyysaste olisi pysynyt koko alueella vakiona, määrittelyt antaisivat samansuuntaisen tuloksen, mutta näin ei ole. Tässä tapauksessa ei-kokeilualueella taloudellisen suhdanteen muutoksiin on reagoitu nopeammin, mistä seuraa se, että kokeilun lisäksi muutokseen työttömyydessä vaikuttavat myös kuntakohtaiset erot työllisyyden kehityksessä. Tämän vaikutuksen kontrolloimiseksi tehdään seuraavaksi mallipohjainen analyysi perustuen niin sanottuun ELY-dataan.

Mallien datajoukko ja määrittely

Tutkimuksen varsinainen tutkimusaineisto perustuu Varsinais-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksessa kerättyyn datajoukkoon, joka puolestaan perustuu työ- ja elinkeinotoimiston URA-asiakastietorekisteriin. Rekisteri sisältää kaikki työnhakijoiksi työ- ja elinkeinotoimistossa rekisteröityneet henkilöt, ja voimme olettaa, että käytännössä kaikki alueen työttömät ovat mukana rekisterissä.

Työlliset tai työvoiman ulkopuoliset eivät ole kyseisessä rekisterissä, jos he eivät ole olleet työttöminä työnhakijoina tarkastelujaksolla. Tutkimusaineisto on muodostettu ottamalla näyte rekisterin kaikista työnhakijoista jokaisen kuukauden loppua seuraavana arkipäivänä vuosina 2015-2018. Datan keräys ja siitä seuranneet lukumäärät on havainnollistettu kuviossa 11.



Kuvio 11. Tutkimuksessa käytetyn ELY-datan keräys, prosessointi ja tulkinta.

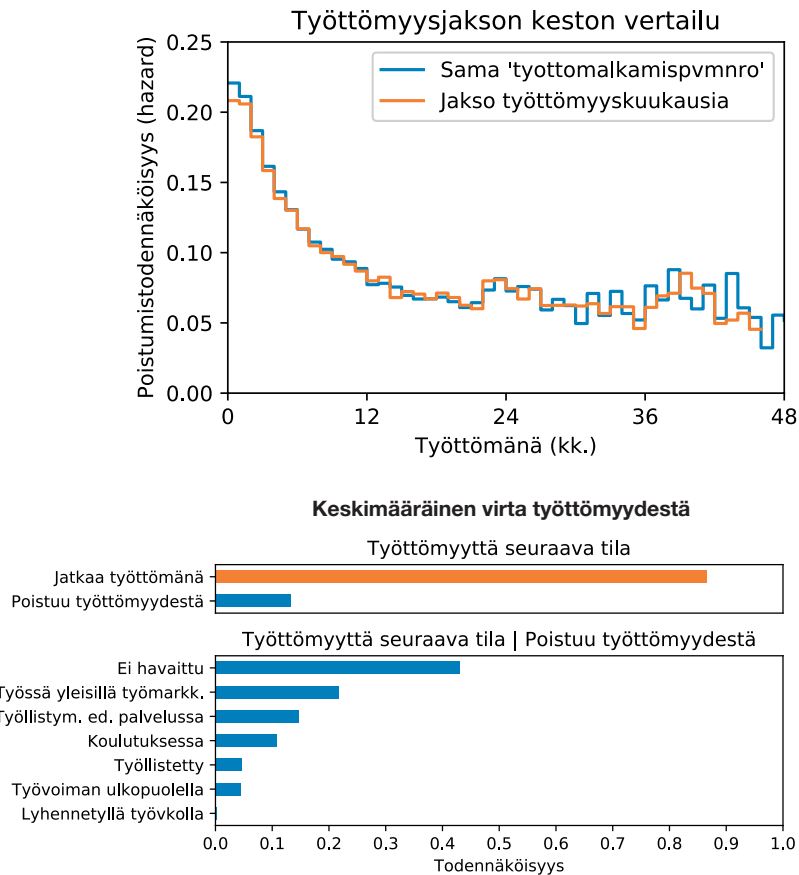
Jokainen havainto sisältää tietoja henkilöstä mukaan lukien työmarkkinastatuksen. Henkilöt on alun perin identifioitu URA-rekisterissä henkilötunnuksella, mutta tutkijoiden käytössä oleva aineisto on anonymisoitu. Datasta puuttuu korruptoituneen eli osittain lukukelvottoman tiedoston takia tiedot yhdeltä keräyspäivältä (helmikuu 2016). Tältä osin dataa on täydennetty arpomalla Markov-ketjujen siirtymätodennäköisyyksiin perustuva arvo kunkin henkilön työllisyyskoodille (ks. liite 3).

Henkilön työmarkkinastatus perustuu hänen datassa olevaan työllisyyskoodiinsa. Status voi olla työllistetty, työssä yleisillä työmarkkinoilla, työtön, lomautettu, lyhennetyllä työviikolla, työvoiman ulkopuolella, työttömyyseläkkeellä, työllistymisen edistämispalveluissa tai koulutuksessa. Noudatimme TEM:n käytäntöä, jossa lomautetut työnhakijat katsotaan työttömiksi.

Työmarkkinastatuksen lisäksi data sisältää keskeisimmät sosiodemografiset tiedot henkilöstä: sukupuoli, ikä, työkokemus, koulutusaste, koulutusala, ammatti, äidinkieli, kansalaisuus ja asuinkunta (muuttujat kuvattu liitteessä 2). Osa tiedoista muuttuu ajassa, sillä esimerkiksi henkilön ikä vaihtuu joka vuosi. Myös jotkin muut edellä mainitut tiedot voivat periaatteessa muuttua tarkasteluajanjaksolla. Koulutus- ja ammattikoodi perustuvat hierarkkiseen luokitukseen ja esimerkiksi ammattia voidaan tarkastella 11 alaluokitukselta 433 ammattikuvaukseen. Kaikki tiedot on tallennettu rekisteriin koodein, joiden perusteella liitimme niihin Tilastokeskuksen internetsivujen luokituskuvausten perusteella selitteet. Jos koodi puuttui tai vastaavaa selitettä ei ollut, korvasimme koodin ja selitteen 'tuntematon'-luokituksella.

Työttömyysjaksot voidaan erottaa toisistaan ja niiden kesto laskea käyttämällä rekisteriin tallennettua työttömyyden alkamispäivämäärää. Määrittelymme mukaan 'työtön'-havainnot kuuluvat samaan työttömyysjaksoon, kun niillä on sama työttömyyden alkamispäivämäärä. Havainto alkamispäivämäärälle puuttuu 0,6 prosentissa havainnoista ja 1,8 prosentissa tapauksia päivämäärä on tulevaisuudessa. Näin ollen 2,4 prosenttia havainnoista on virheellisiä ja ne on jätetty analyysin ulkopuolelle.

Työttömyyden kesto voitaisiin määritellä myös yhtenäisinä työttömyysjaksoina aineiston keräyspäivistä, mutta ensimmäinen määritelmä vastaa paremmin todellista kokeilukoodia (ks. liite 1). Näistä määritelmistä seuraa hyvin pieni ero työttömyyden kestossa, joka on kuvattu kuviossa 11. Tulosten kannalta havaitulla erolla ei ole merkitystä.

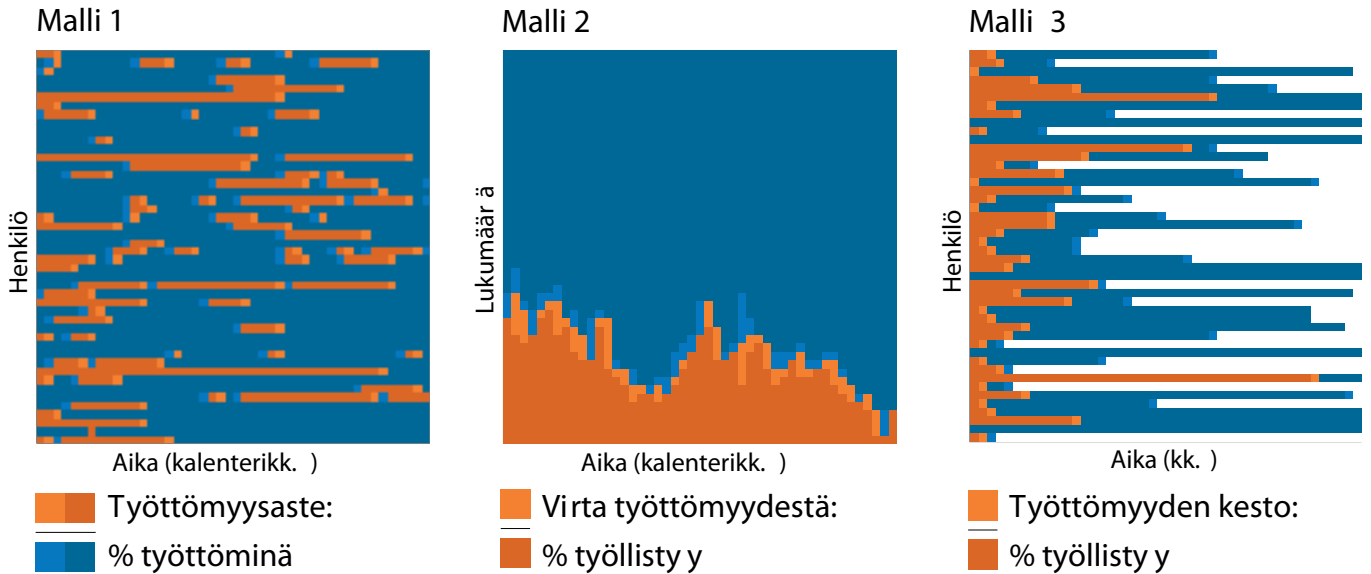


Kuvio 12. Työttömyysjakson kesto vaarafunktiona (hazard) ja virta työttömyydestä muihin tiloihin.

Työttömyysjakson loppuminen on toinen keskeinen määrittelykysymys. Määritelläänkö työttömyys loppuneeksi silloin, kun henkilö esimerkiksi siirtyy työvoimapolitiisiin palveluihin, koulutukseen tai työllistyy palkkatuella. Kuvion 12 kaikista työttömistä noin 30 prosentilla työttömyys päättyy aktivointiin (työllistetty, työllistymistä edistävässä palvelussa tai koulutuksessa) ja 70 prosentilla muihin tiloihin. Mallien analysoimiseksi voimme valita kolmen vaihtoehdon välillä. Voimme määritellä, että edellä mainituissa tapauksissa (1) työttömyys loppuu, (2) työttömyys jatkuu tai (3) havainto poistetaan datasta, jolloin ei oteta kantaa työttömyyden keston. Datassa olevan työttömyyden alkamispäivämäärän perusteella siirtyminen työvoimapolitiisiin palveluihin näyttää vastaavan työttömyyden loppumista, joten käytämme ensimmäistä määritelmää (1), vaikka jälkimmäinen on yleisemmin käytetty työttömyystutkimuksessa.

Käytämme tutkimuksessa kolmea mallia, jotka on havainnollistettu kuviossa 13. Työttömyyden prevalenssi (vasemmanpuoleisin kuvio) mallintaa niiden henkilöiden suhteellista osuutta väestöstä, jotka ovat kulloisenakin ajan hetkenä työttöminä. Työttömyyden virta (keskimmäinen kuvio) mallintaa suhteellista osuutta työttömistä työnhakijoista, jotka työllistyvät tietynä ajan hetkenä eli toisin sanoen virtaa pois työttömyydestä. Työttömyyden kesto (oikeanpuoleisin kuvio) mallintaa satunnaisesti valitun henkilön yhden työttömyysjakson kestoa elinaika-analyysillä. Tässä aiemmassa tutkimuksessa useimmiten käytetyssä menetelmässä työttömyyden keston arviointi perustuu sensuroinnin huomioon ottavaan niin sanottuun vaarafunktioon⁶ (hazard). Laitamme siksi eniten painoarvoa tämän mallin tuloksille, vaikka prevalenssi-mallia työttömyydestä on mielenkiintoista verrata aiemmin käytettyyn työttömyysasteiden muutoksia kuvaavaan analyysiin. Virta-malli selittää osaltaan prevalenssi-mallin havaintoja, koska työttömyysaste perustuu virtaan työttömyydestä ja työttömyyteen (ks. myös liite 3).

⁶ Vaarafunktio kuvaa jonkin tapahtuman todennäköisyyttä ajan hetkellä t. Tässä tapauksessa kiinnostus on työttömyyden päättymisessä kokeilun aikana.



Kuvio 13. Esimerkki työttömien työttömyysjaksoista ja niitä vastaavista siirtymistä.

Määrittelemme kaikki kolme mallia käyttämällä logistista regressiota ja hyödyntämällä erilaisia mahdollisuuksia tapahtumien määrittelyssä. Merkitsemme $Y_i(t) \in \{0,1\}$ kuvamaan työttömyyttä kuukauden lopussa henkilölle $i = 1, \dots, N$ ajanhetkenä $t = 1, \dots, T$. Kun henkilö on työn työnhakija, $Y_i(t) = 1$. Muussa tapauksessa $Y_i(t) = 0$ (pl. sensuroidut tapaukset, jotka on jätetty analyysin ulkopuolelle).

$Q_i(t) = \prod_{s=1}^t (Y_i(s) = 0 \cap Y_i(s-1) = 1)$ kuvaa työttömyydestä poistumista kuukauden kuluessa henkilölle i ajanhetkenä t . Kun henkilö siirtyy työttömästä ei-työttömäksi, $Q_i(t) = 1$. Muussa tapauksessa $Q_i(t) = 0$.

Työttömyysjakson kesto määritellään hieman eri tavoin. Oletetaan että satunnaismuuttuja kuvaa työttömyysjakson kestoja. Tällöin kuukausittainen vaara (hazard) $1 - H_i(t) = \Pr(T_i \geq t+1 | T_i \geq t) \in \{0,1\}$, tarkoittaa sitä, että työttömyys, joka on jatkunut t kalenterikuukautta, katkeaa ennen seuraavaa kalenterikuukautta. Käytännössä koodaa jokaisen työttömyysjakson t -pituisena vektorina indikaattoreita $0, \dots, 0^0$ jotka päättyvät arvoon 0, jos seuranta-aika loppuu ennen työttömyysjaksoa ja arvoon 1, jos työttömyysjakso päättyy poistumiseen työttömyydestä.

Mallin tuloksia tulkitaan usein myös välttöfunktion⁷ $S_i(t) = \Pr(T_i \geq t) = \prod_{u=1}^{t-1} [1 - H_i(u)]$ avulla, joka johdetaan suoraviivaisesti yllä esitetystä vaarafunktiosta. Yksinkertaistimme oletuksia työttömyyden kestosta niin, että muunnsimme työttömyyden täysiksi kalenterikuukausiksi. Tämä siksi, että vaikka datassa on tarkka alkamispäivämäärä työttömyysjaksolle, tiedossa ei ole tarkkaa päivämäärää työttömyyden päättymiselle.

Hyödyntäen yllä esitettyä koodaustapaa, mallikohtaisia parametrivektoreja $\bar{\beta}_1/\bar{\beta}_2/\bar{\beta}_3$ ja aikamuuttuvaa kovariaattivektoria $X_i(t)$, saamme seuraavat ns. suhteellisten kertoimien (proportional odds) mallit:

7 Välttöfunktio kuvaa todennäköisyyttä selvitä yli ajan hetken t . Tässä tapauksessa kiinnostus on työttömyyden jatkumisessa yli ajan.

$$\begin{aligned} \log \left[\frac{\mathbb{P}(Y_i(t) = 1)}{1 - \mathbb{P}(Y_i(t) = 1)} \right] &= \bar{\beta}_1^T \bar{X}_i(t) \quad (\text{prevalenssi}) \\ \log \left[\frac{\mathbb{P}(Q_i(t) = 1)}{1 - \mathbb{P}(Q_i(t) = 1)} \right] &= \bar{\beta}_2^T \bar{X}_i(t) \quad (\text{virta}) \\ \log \left[\frac{\mathbb{P}(H_i(t) = 1)}{1 - \mathbb{P}(H_i(t) = 1)} \right] &= \bar{\beta}_3^T \bar{X}_i(t) \quad (\text{kesto}) \end{aligned}$$

Kestomalli on diskreetti analogia jatkuvan aikaskaalan suhteellisen vaaran (proportional hazards) mallille. Kestoa laskettaessa sovitettava data sisältää vain yhden työttömyysjakson kullekin henkilölle ja koska mahdolliset siirtymät Kestomalli on diskreetti analogia jatkuvan aikaskaalan suhteellisen vaaran (proportional hazards) mallille. Kestoa laskettaessa sovitettava data sisältää vain yhden työttömyysjakson kullekin henkilölle ja koska mahdolliset siirtymät on stratifioitu, voidaan saatuja varmuusvälejä tulkita suoraan. Prevalenssi- ja virtamallissa rikotaan sen sijaan logistisen regression oletusta, että sovitettava data on riippumaton ja identtisesti jakautunut, koska samalta henkilöltä on sovitettavassa datassa useampi työttömyyshavainto, joiden ilmeneminen ei ole toisistaan riippumaton. Mallin kertoimet kuvaavat biasoitumattomasti vastaavaa keskimääräistä todennäköisyyttä väestössä, mutta varmuusvälit muodostuvat positiivisen korrelaation vuoksi liian kapeiksi. Korjaamme tämän niin sanotuilla cluster robust sandwich-estimaateilla, joissa määrittelemme yksittäisen henkilön yhdeksi klusteriksi ja jotka laskemme sovitetusta mallista

Alueellisen työllisyyskokeilun vaikutuksen analyysi perustuu samaan diff-in-diff (DiD) tulkintaan kuin aikaisemmin esittelemämme analyysi, joka perustui Tilastokeskuksen tietoihin. Työttömyyden alueellisten erojen oletetaan pysyvän vakiona, jolloin työttömyysasteissa tapahtuvat muutokset voidaan johtaa johtuviksi kokeilusta. Tässäkin tapauksessa kokeilun vaikutusta analysoidaan vertaamalla kokeiluaikaa ja kokeiluryhmiä kokeilua edeltävään aikaan ja kokeilun ulkopuolisiin ryhmiin. Jos vaikutus on kokeilusta johtuvaa, sen pitäisi olla havaittavissa vasta kokeilun alettua ja vain kokeilun kohderyhmissä.

Kategoristen eli luokiteltujen muuttujien osalta määritellään jokin arvoista niin sanotuksi perusryhmäksi, jolloin kokeilun vaikutusta arvioidaan suhteessa tähän perusryhmään. Analyysissä valitsimme perusryhmäksi yleisimmät muuttujien arvot. Mallien vakiotermit (*time*) kuvaavat kuukausittaista prevalenssia, tahtia tai vaaraa. Mallin interaktio-termi (*timexkokeilualue*) kuvaa ei-kokeilualueen eroa kokeilualueeseen ja interaktio-termi (*timexkokeiluaika*) kuvaa eroa kokeilun alkamisen jälkeiseen aikaan verrattuna aikaan ennen kokeilua.

Mallin varsinainen DiD-termi vastaa interaktiota, joka vertaa eroa kokeilun alkua edeltävänä vuonna (2016H2, 2017H1) sen jälkeiseen vuoteen (2017H2, 2018H1). Kaikkien DiD-termien osalta malli on seuraava:

Edellä kuvatut termit lisätään kovariaattivektoriin $X_j(t)$, jossa ovat mukana malliin valitut sosiodemografiset muuttujat. Näillä muuttujilla kontrolloidaan alueiden välisiä eroja väestössä ja näiden erojen muutoksia ajassa. Jos lisäksi käytämme vakioparametrien $\beta_1/\beta_2/\beta_3$ yleistykseenä aikamuuttuvia parametreja $\beta_1(t)/\beta_2(t)/\beta_3(t)$, voimme kontrolloida suhdanteen erilaista vaikutusta eri väestöryhmiin (esim. naiset ja miehet).

$$X_j(t) = \text{subukoodi}(t), \text{ika}_2(t), \text{tyokokemuskoodi}(t), \text{koulutusalakoodi}_1(t), \text{koulutusastekoodi}_2(t)$$

Kokeilimme mallia useammilla muuttujilla ja yksityiskohtaisimmilla hierarkiatasoilla (ks. liite 2), mutta koska moni-

mutkaisemmat mallit eivät vaikuttaneet juurikaan saatujen parametrien arvoihin, raportoimme yllä esitetyn helpommin tulkittavan ja esitettävän mallin tulokset.

Lopuksi sovitimme virta- ja kestonalleissa DiD-termit kolmelle eri työttömien ryhmälle: nuoret työttömät, pitkäaikaistyöttömät ja muut työttömät. Sovitimme vielä erikseen sekä aikamuuttuvan DiD-termin että vakion DiD-termin. Jokaiselle ryhmälle saadaan siis neljä termiä: vakiotermi, kaksi interaktiotermiä ja varsinainen DiD-termi. Saatujen tulosten avulla voimme verrata kokeilun mahdollista vaikutusta erikseen näihin kolmeen ryhmään.

Aineiston analysointi toteutettiin Python-ohjelmointikielellä (2.7.15) käyttäen numpy (1.15.1) ja pandas (0.23.4) -kirjastoja. Malli sovitettiin käyttämällä R-ohjelmointikieltä (3.5.1) ja logistisen regression sovittamiseen suurelle datalle suunniteltua biglm (0.9-1) pakettia. Robustit varmuusvälit ohjelmointiin manuaalisesti R-funktiona.

Mallien tulokset

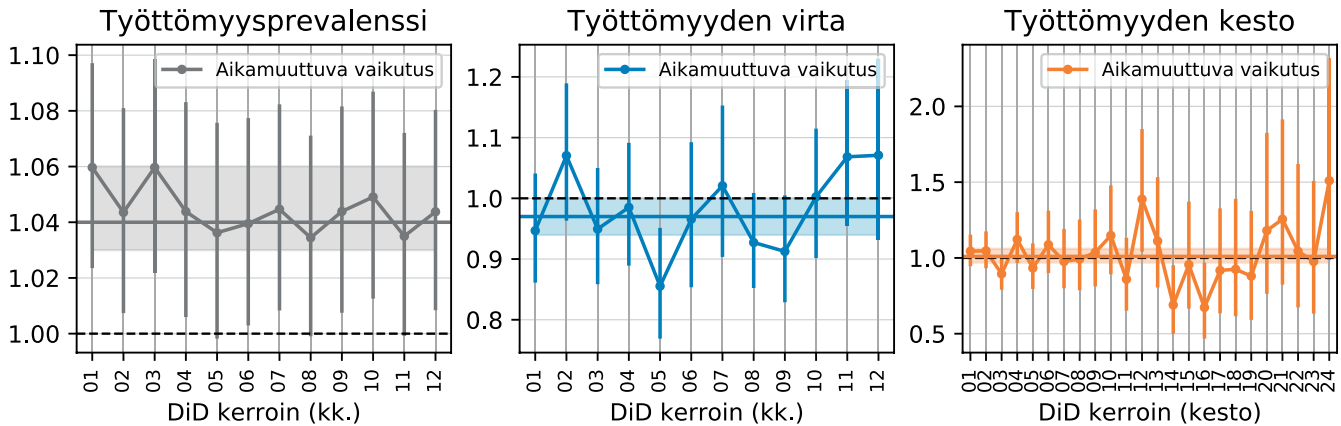
Raportoimme tässä luvussa edellä esitettyjen mallien tulokset. Sovitimme aineistoon 10 mallia, jotka perustuvat kolmeen aiemmin kuvattuun malliin. Oletimme eri malleissa vaikutuksen olevan vakio tai aikamuuttuva sekä kohdistuvan joko koko väestöön tai eri tavoin työttömien ryhmiin, joita olivat tavalliset työttömät, nuoret työttömät ja pitkäaikaistyöttömät.

Ensimmäisen eli prevalenssi-mallin sovitimme kokeilualueen ja ei-kokeilualueen koko väestöön käyttäen joko aikamuuttuvaa tai vakioksi oletettua vaikutusta DiD-terminä. Virta-mallin sovitimme koko väestöön aikamuuttuvalla tai vakiolla DiD-termillä sekä erikseen työttömien kolmelle ryhmälle aikamuuttuvalla tai vakiolla DiD-termillä. Kestomallin sovitimme jälleen koko väestöön aikamuuttuvalla tai vakiolla DiD-termillä sekä työttömien ryhmille aikamuuttuvalla tai vakiolla DiD-termillä. Liitteessä 2 (taulukko 8) raportoidaan kaikkien mallien DiD-termien kertoimet.

Käytimme kaikissa malleissa yksilötason muuttujina sukupuolta, ikää, työkokemusta, koulutusala ja koulutusastetta. Sovitimme tätä huomattavasti laajempia ja useita muuttujia sisältäviä malleja, mukaan lukien aikamuuttuvat parametrit sisältävät mallit, mutta koska näillä ei ollut merkittävää vaikutusta alueen, ajan tai näiden interaktion erojen selittävinä muuttujina, raportoimme ainoastaan yksinkertaisimman mallin tulokset. Liite 2 (taulukko 9) sisältää kaikki kovariaattivektoria $X_i(t)$ vastaavat kertoimet β kolmelle mallille, jossa oletetaan aikamuuttuva vaikutus koko väestöön.

DiD-kertoimista saamme tulkinnan työttömyyden erojen muutokselle muiden muuttujien pysyessä vakiona. Kyseessä voi olla siis kokeilun vaikutus tai jokin muu sattumalta samaan aikaan samassa ryhmässä tapahtunut muutos riippuen siitä, päteekö oletus, että työttömyys olisi kehittynyt ryhmissä samalla tavalla ilman kokeilua. Kuviossa 14 esitetään aikamuuttuvat ja vakion DiD-kertoimet selkeyden vuoksi koko väestölle sovitetulle prevalenssi-, virta- ja kesto-mallille. Taulukossa 8 liitteessä 2 esitetään vastaavat kertoimet, kun vaikutus vaihtelee työttömien ryhmästä riippuen.

Kokeilualue X Kokeiluaika vaikutus



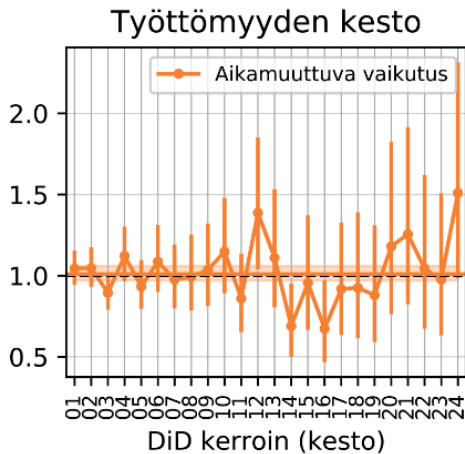
Kuvio 14. Mallien väestössä tapahtuvaa erojen muutosta kuvaavat aikamuuttuvat DiD-kertoimet.

Prevalenssi-mallin mukaan työttömyyden erot kokeilualueen ja muun alueen välillä kasvoivat 3-6 prosenttia edellistä vuodesta eli työttömyys väheni suhteellisesti enemmän ei-kokeilualueella kuin kokeilualueella. Vaikutus on melko vakio varmuusvälit huomioon ottaen ja keskimäärin 4 prosenttia, mikä on tuloksena tilastollisesti merkitsevää. Tulos vastaa hyvin aiemman Tilastokeskuksen aineiston pohjalta tehdyn analyysin tuloksia ja tarkoittaa sitä, että todennäköisesti positiivinen taloudellinen suhdanne vaikutti vahvemmin ei-kokeilualueen kuntiin vähentäen enemmän työttömyyttä.

Virta-malli kuvaa työttömyyden muutosta siltä osin kuin työttömyyden lasku johtuu nopeammasta virrasta pois työttömyydestä. Kuukaudesta riippuen ero kokeilualueen ja muun alueen välillä vaihtelee paljon, kasvaen tai pienentyen noin 10 prosenttia edellisvuodesta. Keskimäärin virta työttömyydestä hidastui kokeilualueella suhteessa ei-kokeilualueeseen ollen -3 prosenttia ja samalla tilastollisen merkitsevyyden rajalla. Kun vakiovaikutuksen mallia tarkastellaan erikseen työttömien ryhmille, saadaan nuorten työttömien muutokseksi tilastollisesti ei merkittävä -1 prosenttia, pitkäaikaistyöttömien muutokseksi tilastollisesti merkittävä -10 prosenttia ja muille työttömille muutokseksi tilastollisen merkittävyyden rajalla oleva -3 prosenttia. Nuorten virta työttömyydestä ei siis muuttunut kokeilualueen ja muun alueen välillä kokeilun aikana, mutta pitkäaikaistyöttömien virta työttömyydestä suhteellisesti joko heikkeni kokeilualueella tai parani ei-kokeilualueella.

Kesto-malli vastaa yleisintä mallinnustapaa ja laitemmekin sille tässä tilastollisessa osatutkimuksessa eniten painoarvoa. Keston mittaamisen epätarkkuuden vuoksi käytimme tämän lähestymistavan diskretisöityä versiota. Siinä missä edellinen malli perustui keskimääräisen virtaan pois työttömyydestä, tämä malli antaa yksilötason tulkinnan työttömyyden kestolle. Mallilla kuvataan yhden satunnaisen henkilön työttömyysjakson kesto. Vaarafunktio puolestaan kertoo, miten riski työttömyysjakson katkeamiseen kehittyy jakson pidetessä. Saamme siten tulkinnan siitä, missä vaiheessa työttömyysjaksoa henkilöt poistuvat työttömyydestä ja mihin jakson osaan kokeilu mahdollisesti vaikutti.

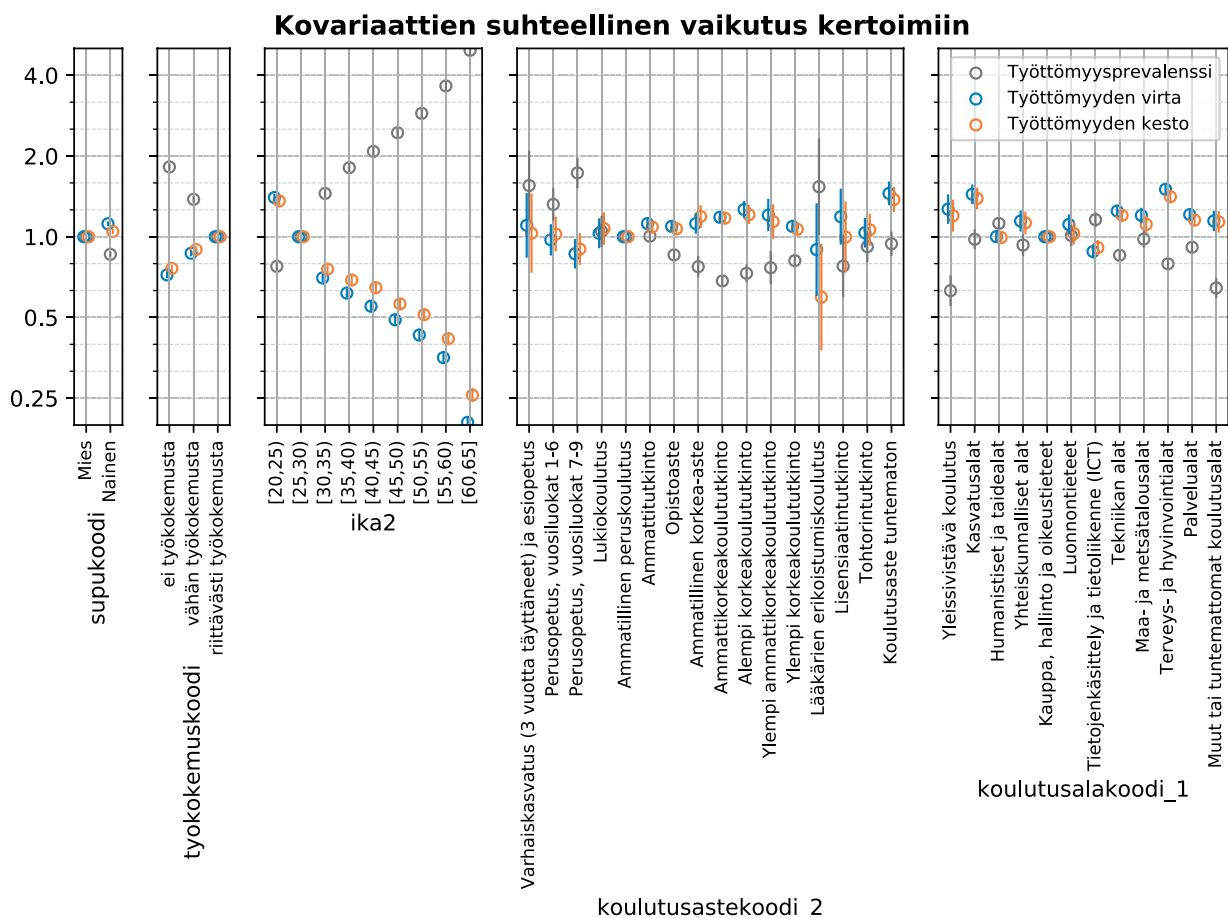
Työttömyyden kesto lyheni merkittävästi kokeilun aikana, mutta lähinnä vain taloudellisen suhdanteen johdosta (kuvio 15). Ainoa muutos työllistymisessä, joka voitaisiin selittää kokeilulla, tapahtuu noin 12 kuukautta työttömyyden alkamisesta. Juuri ennen tätä hetkeä riski poistua työttömyydestä kasvaa 39 prosenttia, tosin laskien tämän jälkeen noin 30 prosenttia ja palautuen lopulta takaisin nolnaan. Tämä poikkeuksellinen vaikutus voi seurata henkilön siirtymisestä kokeilun piiriin, kun hänen työttömyytensä on kestänyt 12 kuukautta. Henkilö on siis poistunut työttömyydestä joko työllisyyteen, työvoimapolitiisiin palveluihin tai hänen työnhakunsa on katkennut, kun hän on siirtynyt TE-toimiston palveluista kokeiluun.



Kuvio 15. Työttömyyden keston DiD-kertoimet

Toisaalta edellä esitetyn positiivisen vaikutuksen kumoaa sen jälkeen pienentynyt riski työttömyyden päättymiselle, mikä vaikuttaa loogiselta ottaen huomioon, että kunnilla ei kokeilun aikana ollut aiempaa enemmän resursseja palvella työttömiä. Tulosten perusteella vaikuttaa siis siltä, että kunta kohdisti palveluita erityisesti työttömille, jotka siirtyivät heidän asiakkaakseen kokeiluun ja tämä näkyy työttömyyden katkeamisessa kokeilualueella erityisesti 12 kuukauden kohdalla.

Lopuksi kuvio 16 esittää malleihin sisällytetyt yksilötason muuttujat, joiden avulla eroa alueiden välillä yritettiin selittää ja muutoksia alueiden väestössä tai suhdanteen vaikutuksessa kontrolloida. Työttömyyden kannalta preva-



Kuvio 16. Malliin sisällytetyt muuttujat ja suhteellinen työttömyys niitä vastaavissa ryhmissä, kun muut muuttujat pidetään vakiona.

lenssimallissa pienemmät kertoimet ovat parempia, koska ne merkitsevät suhteellisesti pienempää työttömyyttä. Virta- ja kestopalleissa suuremmat kertoimet ovat puolestaan parempia, koska ne merkitsevät joko pienempää työttömyyttä tai lyhyempää työttömyyden kestoa, kun siirtymät työttömyydestä kasvavat.

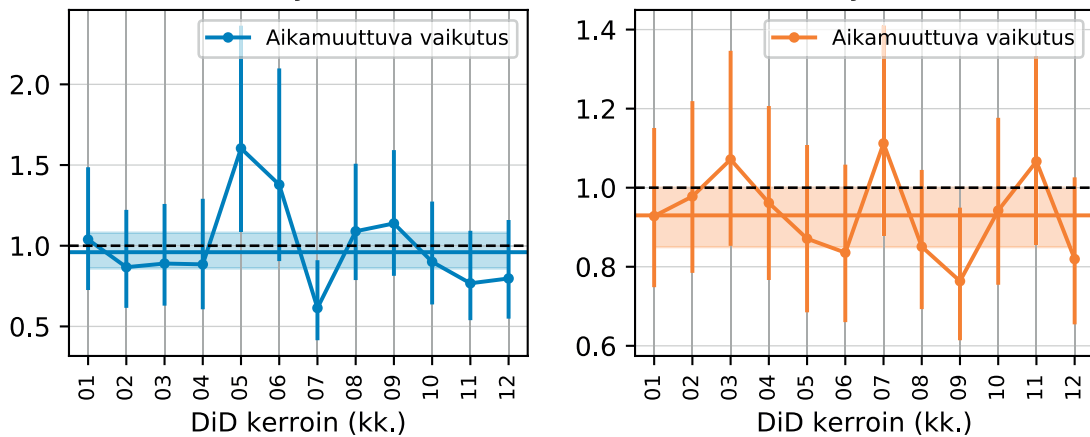
Kertoimista saadaan tulkinta yksilötason ominaisuuksien yhteydestä työttömyyteen muiden tekijöiden ollessa vakioita. Tulokset ovat intuitiivisia ja odotettuja. Kaikki kolme mallia antavat hyvin samankaltaisia tuloksia: työkokemus on hyödyksi, samoin nuori ikä ja ammatillinen koulutus. Terveys-, hyvinvointi- ja kasvatusalat vaikuttavat tarvitsevan työvoimaa eli näillä aloilla työttömyyden prevalenssi on pienempi kuin muilla aloilla.

Käytimme tilastollisissa analyyseissa vertailuryhmänä kokeiluryhmää vastaavia työttömien ryhmiä kokeilualueen ulkopuolella. Oletuksena oli, että ryhmien työttömyyden välinen ero olisi pysynyt vakiona ilman kokeilua ja muutokset erossa tulkitaan kokeilun vaikutukseksi. Tällainen analyysi ei vaadi, että ryhmät ovat keskenään samankaltaisia. Yritimme aiemmin kuitenkin tulkita eroja samankaltaisille ryhmille, koska oletus samankaltaisesta muutoksesta ilman kokeilua pätee todennäköisemmin, jos ryhmät ovat samankaltaisia.

Voimme vastaavan analyysin avulla verrata myös erilaisia ryhmiä samalla alueella ja seurata miten ero työttömyydessä kehittyi. Voimme esimerkiksi verrata 22-24-vuotiaita 25-27-vuotiaisiin ja 9-11 kuukautta työttömänä olleita 12-14 kuukautta työttömänä olleisiin. Tällöin ei ole riskiä, että alueiden välisten erot olisivat muuttuneet ajassa ja vaikuttaneet vaikutusten tulkintaan, mutta toisaalta suhdanteen muuttuminen on voinut vaikuttaa näihin työttömiin eri tavoin. Tuloksia tulkittaessa pitää myös ottaa huomioon, että edellä kuvattujen ryhmien välillä on tiettyjä epäjatkuvuuskohtia, kun esimerkiksi opiskelusta siirrytään työelämään tai kun henkilöstä tulee teknisesti pitkäaikaistyöttömäksi, joten ryhmät ovat läheisestä määrittelystä huolimatta melkoisen erilaisia.

Työttömyyden virta: Kohderyhmä X Kokeilu-aika

12-14kk (Kohderyhmä) vs. 9-11kk 22-24v (Kohderyhmä) vs. 25-27v



Kuvio 17. Erilaisten työttömien ryhmien vertailu kokeilualueella.

Kuviossa 17 kuvaamme edellä mainittujen ryhmien DiD-kertoimet virralle pois työttömyydestä olettaen aikamuuttuvan tai vakiovaikutuksen ja samat sosiodemografiset muuttujat kuin aiemmissa analyyseissä. Kokeilun vaikutuksen voi olettaa ilmenevän tasaisesti yli kokeiluajan pysyen melko samana kokeilun aikana suhteessa kokeilua edeltävään aikaan. Havaitsemme kuitenkin, että kokeilun mahdollinen vaikutus riippuu tarkastellusta kuukaudesta. Pitkäaikaistyöttömiksi joutuneet työllistyvät jonkin verran vähemmän todennäköisesti kuin pari kuukautta vähemmän työttömänä olleet, joskin voimme havaita tässä tiettyä kausivaihtelua: ero ryhmien välillä kapeni touko- ja kesäkuussa.

verrattuna edellisvuoteen ja kasvoi taas heinäkuussa. Nuoret suhteessa heitä vanhempiin eli tässä tapauksessa 25-27-vuotiaisiin työttömiin työllistyivät puolestaan jonkin verran nopeammin, mutta tämä ero kapeni touko- ja kesäkuussa sekä elo- ja syyskuussa. Koska havaittu vaikutus ei ole vakio, vaan keskittyy kesäkuukausien ympärille, kyseessä tuskin on kokeilun vaikutus.

Johtopäätökset ja pohdinta

Tutkimusraportti perustuu Turun alueellisen työvoima- ja yrityspalvelukokeilun arviointiin ja siitä saatuihin tuloksiin. Alueelliset työvoima- ja yrityspalvelukokeilut olivat osa Sipilän hallituksen hallitusohjelmaa. Ne alkoivat 1. elokuuta 2017 ja päättyivät vuoden 2018 lopussa. Turku oli yksi kokeiluun mukaan lähteneistä kaupungeista Varsinais-Suomessa. Turun lisäksi kokeilussa olivat mukana Raision, Naantalın ja Paimion kaupungit.

Kokeilukulttuurin luonteeseen ajatellaan kuuluvan tietynlainen ketteryys ja valmius tehdä nopeasti suunnitelmia, toimeenpanna niitä ja edelleen muokata toimeenpantuja toimintamalleja tarvittaessa. Edelleen kokeilukulttuuriin kuuluu, että paikallisesti kokeillaan erilaisia toimintamalleja ja etsitään usein paikallisesti parhaita käytäntöjä. Tämä haastaa kokeilun arvioinnin sekä paikallisella että kansallisella tasolla. Arvioinnissa tulisi ottaa samaan aikaan huomioon paikalliset erityisolosuhteet ja etsiä käytäntöjä, joita voitaisiin siirtää muille alueille.

Kokeiluja oli Sipilän hallituskaudella (2015-2019) lukuisia. Lisäksi paikallisella tasolla oli esimerkiksi työvoimapalveluissa meneillään erilaisia hankkeita ja projekteja. Arvioinnin kannalta on erityisen hankalaa, jos kokeilun aikana toimeenpannaan uusia kokeiluja samalla hallinnonalalla tai tehdään uutta lainsäädäntöä, joka vaikuttaa osaltaan kokeilujen kohderyhmien käyttäytymiseen. Tässä tapauksessa hyvänä esimerkkinä arviointia vaikeuttavasta uudistuksesta oli aktiivimalli.

Alueellisia työllisyyskokeiluja ei ole voitu toimeenpanna tilanteessa, jossa ei olisi olemassa sellaista vakiintunutta toimintaa, joka voitaisiin lakkauttaa kokeilun ajaksi. Työvoimahallinnolla ja Turun kaupungin työllisyyspalvelukeskuksella on velvoitteita työnhakijoita (ja myös työnantajia) kohtaan riippumatta meneillään olevista alueellisista kokeiluista. Kokeilua ei siten arvioida irrallaan muusta toiminnasta, mikä edellyttää arviointia myös kahden tai useamman organisaation toiminnasta erikseen ja yhdessä.

Kokeilun aikajänne oli tässä tapauksessa hyvin lyhyt, vain 1,5 vuotta. Turun alueella kokeilun toimeenpano myöhästyi erinäisistä syistä ja todellisuudessa kokeilua arvioitiin vain noin vuoden ajalta. Voidaan kysyä, saadaanko näin lyhyellä ajalla työvoimapolitiikan kehittämistä varten luotettavaa arviota siitä, millaisia vaikutuksia kokeilun toimintamallilla olisi, jos se olisi vakiintuneempaa toimintaa.

Turun alueella kokeiluun liittyi tieteellinen arviointi, jonka toteutti Turun yliopiston sosiaalitieteiden laitos. Arviointi jakautui kahteen osatutkimukseen, joista ensimmäisessä tarkasteltiin kokeilun vaikutuksia palveluiden järjestämiseen ja uudenlaisten toimintamallien kehittämiseen. Tätä varten tutkimuksessa haastateltiin sekä asiantuntijoita että asiakkaita. Toisessa osatutkimuksessa arvioitiin tilastollisen analyysin avulla työllisyyden ja työttömyyden kehitystä alueella sekä kokeilun vaikutuksia niihin.

Ensimmäiset tutkimushaastattelut tehtiin kokeilun alkuvaiheessa kesällä 2017. Asiantuntijoiden haastatteluissa korostuivat alkuvaiheen toimeenpanon vaikeudet ja ajallisten resurssien puutteesta johtuneet haasteet uuden toimintamallin suunnittelussa ja kehittämisessä. Tutkimuksemme tulosten perusteella voidaan todeta, että kokeilun toimeenpanossa oli suuria ongelmia sekä kokeilun aloitusvaiheessa että sen aikana. Ennakoivan ja strategisen suunnittelun sekä selkeän johtamisen puuttuessa asiakaslähtöisen palvelun kehittäminen toimintakulttuuriltaan kahden erilaisen toimijan integroidussa mallissa ei kaikilta osin onnistunut.

Haastattelujen perusteella asiantuntijat olivat erittäin sitoutuneita työhönsä ja halusivat olla kehittämässä palveluja, jotka auttavat työttömiä löytämään polkuja takaisin työelämään mahdollisesti hyvinkin pitkän työttömyyden jälkeen. Työllistymisen esteenä voi olla monenlaisia ongelmia, niin terveydellisiä kuin sosiaalisia, ja niiden ratkaiseminen edellyttää asiakkaan kuulemista ja tukemista. Ilman lisäresursseja asiakaslähtöisempien palvelumallien kehittäminen on kuitenkin vaikeaa ja voi kuormittaa työntekijöitä kohtuuttomasti.

Vaikka sekä asiantuntijat että asiakkaat toivat tutkimushaastatteluissa esiin myönteisiä kokemuksia palvelusta ja uudenlaisen matalan kynnyksen toimintamallista Turun Työpisteessä, tilastollisen analyysin perusteella kokeilulla ei ollut työllisyysvaikutuksia verrattaessa kokeilualuetta (Turku, Raisio, Naantali, Paimio) muihin Varsinais-Suomen kuntiin. Ainoa pieni poikkeama vertailtujen alueiden välillä koski työttömiä työnhakijoita, joiden työttömyys oli kestänyt 12 kuukautta. Tulokset osoittivat, että heidän työttömyydestä poistumisensa todennäköisyys nousi jonkin verran, vähentyen taas kun työttömyys oli kestänyt yli 13 kuukautta. Hetkellinen lisääntynyt todennäköisyys siirtyä työhön tai palveluihin näytti siis kohdistuvan ajankohtaan, jolloin työtön työnhakija siirtyi TE-toimiston palveluista kokeilun piiriin.

Tulosten perusteella voidaan todeta, ettei kokeilu täysin onnistunut pääsemään sille kokeilulaissa asetettuihin tavoitteisiin. Vaikka kokeilulla oli myönteisiä vaikutuksia, ne olisi todennäköisesti saavutettu uudistamalla palveluja osana vakiintunutta toimintaa. Uudenlaisten toimintamallien kokeileminen ennen varsinaista käyttöönottoa voi olla tietyissä tilanteissa tarkoituksenmukaista. Vaikuttavuuden näkökulmasta olisi kuitenkin järkevää suunnitella lähtökohdat uudenzalaiselle palvelukulttuurille perusteellisesti, olemassa olevaan ja käytännön työstä kumpuavaan tietoon pohjautuen, sen sijaan että tehdään lyhytjänteisiä kokeiluja.

Yhteiskunnallisten kokeilujen luonteeseen kuuluu, että niillä etsitään uudenlaisia ja toisenlaisia tapoja tehdä asioita. Kokeiluilla halutaan tyypillisesti haastaa vakiintuneita toimintamalleja ja edistää muutosta sekä kokeilun aikana että sen jälkeen. Kokeilut synnyttävät epävarmuutta, jota pitää oppia sietämään, mutta ne mahdollistavat myös osallistavan tavan ratkaista esimerkiksi palvelujärjestelmän ongelmia. Toisaalta hyvin tehdyt kokeilut voivat vaatia paljon resursseja niin suunnitteluun, toimeenpanoon kuin arviointiinkin suhteessa siihen, mitä hyötyjä niiden voidaan ajatella tuottavan mahdollisten uudistusten valmisteluun.

Kokeilujen tarkoituksenmukaisuutta tulisikin aina harkita tarkoin. Jos kokeiluun integroidaan tieteellinen arviointi, saadaan siitä joka tapauksessa tärkeää tietoa kokeilun kohteena olevan toiminnan kehittämistä ajatellen. Tämän kokeilun suunnittelussa tutkimus ei ollut mukana pohtimassa esimerkiksi tavoitteiden asetantaa tai vertailuasetelmaa, mikä vaikeutti osaltaan arvioinnin tekemistä.

Johtopäätöksenä toteamme, että alueellinen työvoima- ja yrityspalvelukokeilu oli tehtävänä mahdoton (raportin nimen mukaisesti "mission impossible") ottaen huomioon sille asetetut reunaehdot. Yksilöllinen suunnitelmallinen asiakastyö vaatisi henkilöstöresurssit, jotka ovat järkevässä suhteessa asiakasmääriin. Riittämättömät resurssit ja siihen liittyen kokeilulle asetetut epärealistiset tavoitteet merkitsivät, että kokeilussa onnistuminen olisi ollut työvoimapolitiittinen ihme.

Poliittisena toimenpidesuosituksena toteamme ensinnäkin, että palveluiden uudistamista valtakunnallisesti määrittelyillä kokeiluilla pitää arvioida kriittisesti. Sekä lopputulosten että prosessien kannalta voisi olla järkevämpää uudistaa järjestelmää askeltaen, esimerkiksi pilotoimalla uusia toimintamalleja ensin joillakin alueilla, arvioimalla ja ottamalla oppia niistä sekä levittämällä tämän jälkeen käytäntöjä koko maahan. Näin uudet toimintamallit voisivat paremmin juurtua osaksi vakiintunutta toimintaa, ja niistä jäisi jäljelle muutakin kuin arviointitutkimusten raportit. Uudistaminen kokeilemalla voi olla joissain tapauksissa tarkoituksenmukaista, mutta tällöinkin sen pitää olla hallittua ja tavoitteiden yhdessä kommunikoituja. Myös tieteellinen arviointi tulee kytkeä kokeiluihin mieluiten jo niiden suunnitteluvaiheessa, jolloin voidaan varmistaa, että tavoitteiden saavuttaminen on mielekkäästi arvioitavissa.

Tässä kokeilussa saatuja tuloksia kuntien ja TE-hallinnon yhteistyöstä voidaan varmasti hyödyntää jatkossa, mutta emme näe, että organisaatioiden yhteistyön kehittäminen olisi välttämättä vaatinut alueellista työllisyyskokeilua. Toisaalta kokeilu pakotti nämä kaksi organisaatiota toimimaan yhdessä ja sellaisenaan se toimi tärkeänä kehittämisen alustana. Sinänsä mahdollon tehtävä voi parhaimmillaan tuottaa tulevaisuudessa hyvän yhteistyösuhteen ja yhdessä tekemisen mallin, jossa keskiössä on asiakas ja hänen tarpeensa. Turun kaupungin tavoitteena onkin kehittää yhteistyössä TE-toimiston kanssa yhteisasiakkuuden mallia, jossa keskitytään prosessien kautta tehtävään yhteistyöhön, sen sijaan että hallinnollisesti yhdistettäisiin toimijoita, joiden toimintakulttuurit ja –logiikka ovat osin hyvin erilaisia.

Toisaalta tulostemme perusteella voimme todeta, että kokeilun suunnittelu ja toimeenpano eivät kaikilta osin onnistuneet ja siksi suosittelemme, että kokeilukulttuurin juurruttamiseksi Turun kaupunki vahvistaa tältä osin johtamistaan – tulevaisuuden älykäs kaupunki on kokeileva, mutta vain, jos siihen on riittävästi osaamista. Turun kaupunki on jo osoittanut olevansa kiinnostunut kehittämään kokeilukulttuuriaan ottamalla alueellisen työvoima- ja yrityspalvelukokeilun arviointiin mukaan tieteellisen tutkimuksen, jonka tuottamaa tietoa voidaan hyödyntää jatkossa mahdollisissa uusissa yhteiskunnallisissa kokeiluissa.

Kansallisen tason suosituksemme on, että tulevien yhteiskunnallisten kokeilujen suunnittelussa otetaan huomioon kokeilun vaikutusten mittaaminen, mieluiten integroiden tieteellinen tutkimus osaksi arviointia. Kokeilukulttuuri tuo mielenkiintoisia mahdollisuuksia julkisten palvelujen kehittämiseen, ja vaikuttavuuden objektiivinen mittaus on siinä keskeisessä asemassa. Siksi myös määrälliseen analyysiin liittyvät näkökulmat tulee huomioida. Jatkossa kokeiluihin tulisi liittää jo lainsäädännössä velvoite arvioinnin suunnitteluun, välttämättömien mittarien luomiseen sekä taloudellisten resurssien varaamiseen arvioinnin suorittamiseksi tieteellisten kriteerien mukaisesti.

Käsillä olevassa arviointitutkimuksessa asetelma ei ollut yllä mainitusta näkökulmasta parhain, mutta siinä hyödynnettiin tarkkaa ja laajaa tilastollista aineistoa mahdollisimman luotettavien tulosten saamiseksi. Uusia tapoja ymmärtää ja käsitellä työmarkkina-aineistoja syntyi Turun yliopiston sosiaalitieteiden ja tulevaisuuden teknologioiden laitoksen välisessä yhteistyössä. Tutkimuksen puitteissa selvisi, että olemassa olevien työmarkkina-aineistojen hyödyntämisessä on paljon käyttämätöntä potentiaalia. Siksi suosittelemme työvoimapolitiikan arvioinnissa yhteistyön lisäämistä sosiaalitieteellisen, taloustieteellisen ja luonnontieteellisen tutkimuksen välillä. Analysoimalla tilastollisia aineistoja tavanomaista sofistikoituneemmilla malleilla ja koneoppimista hyödyntäen olisi mahdollista sekä ennustaa paremmin työttömien työnhakijoiden käyttäytymistä työmarkkinoilla että kohdentaa toimenpiteitä aiempaa tehokkaammin. Esimerkiksi keskittyä työttömyysriskiltään tärkeimpiin kohdejoukkoihin ja ehkäistä pitkittyneen työttömyyden tuomia ongelmia. Tarvittavat työmarkkina-aineistot ovat Suomessa jo olemassa, joten seuraava askel on vain tahdosta kiinni.

Lopuksi toteamme, että laadukkaan arvioinnin mahdollistamiseksi ja laajemmin kokeilujen yhteiskuntapoliittisen relevanssin ja vaikuttavuuden lisäämiseksi tulisi kokeilut kaiken kaikkiaan suunnitella nykyistä paremmin, mikä edellyttää riittäviä ajallisia resursseja paikallisen tason toimijoille tarvittavien hallinnollisten ja rakenteellisten muutosten tekemiseen. Kokeilulakien hyväksymistä tulisi seurata riittävä siirtymäaika paikalliset toimijat huomioiden. Kokeilujen vaikutuksia tulisi arvioida ennakkoon ja lisäksi niiden aikajänteen tulisi olla riittävän pitkä. Arvioinnin näkökulmasta oleellista on, että lainsäätäjällä on näkemys siitä, miten tieteellisen ja usein merkittävien ajallisia ja taloudellisia resursseja vaativan arvioinnin tuloksia hyödynnetään. Kaiken kaikkiaan kokeilukulttuurin omaksuminen osaksi yhteiskunnallista kehittämistä vaatii paljon osaamista ja uudenlaista epävarmuuden sietämistä – dialoginen johtaminen ja osallistava kehittäminen epäonnistumiset mahdollistaen ei ehkä ole ominaisinta suomalaiselle johtamiskulttuurille. Optimistisesti kuitenkin väitämme, että tässäkin suhteessa meillä ei ole käsissämme ongelmia, vain haasteita.

Lähdeviitteet

- Annala, M., Hokkanen, L., Laasonen, V., Pyykkönen, J., Ranta, T., Sarkia, K., & Valtakari, M. (2019). Työvoima- ja yrityspalvelujen alueellisten kokeilujen toiminta- ja arviointitutkimus. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2019:1. Helsinki: Valtioneuvosto.
- Antikainen, R., Kangas, H-L., Alhola, K., Stenvall, J., Leponiemi, U., Pekkola, E., Rannisto, P-H. & Poskela, J. (2019). Kokeilukulttuuri Suomessa – nykytilanne ja kehittämistarpeet. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2/2019. Helsinki: Valtioneuvosto.
- Caswell, D., Kupka, P., Larsen, F. & Berkel, R. V. (2017). The Frontline Delivery of Welfare-to-Work in Context. In R.V. Berkel, D. Caswell, P. Kupka (Eds.): *Frontline Delivery of Welfare-to-Work Policies in Europe: Activating the Unemployed*. New York: Routledge, 1-11.
- Elonen, N., Niemelä, J., & Saloniemi, A. (2017). Aktivointi ja pitkäaikaistyöttömien monenlainen toimijuus. *Janus* 25(4): 280-296.
- Heponiemi, T., Wahlström, M., Elovainio, M., Sinervo, T., Aalto, A. M., & Keskimäki, I. (2008). Katsaus työttömyyden ja terveyden välisiin yhteyksiin. Helsinki: TEM; 149-156.
- Hämäläinen, K. (2013). Aktivointipolitiikan talouspoliittiset tavoitteet, tulokset ja merkitys yhteiskunnassa. Teoksessa Vappu Karjalainen ja Elsa Keskitalo (toim.): *Kaikki työuralle*. Helsinki, THL; 173-189.
- Hämäläinen, K., Tuomala, J., & Ylikännö, M. (2009). Työmarkkinatuen aktivoinnin vaikutukset. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.
- Kangas, O., Jauhiainen, S., Simanainen, M., & Ylikännö, M. (2019). Perustulokokeilun työllisyys- ja hyvinvointivaikutukset. Alustavia tuloksia Suomen perustulokokeilusta 2017–2018. Helsinki: STM.
- Karjalainen, V. (2013). Työttömän palvelujärjestelmän aktivoiminen. Teoksessa Vappu Karjalainen ja Elsa Keskitalo (toim.): *Kaikki työuralle*. Helsinki, THL; 99-119.
- Kaseva, K. (2011). Asiakkaan asema, itsemäärääminen ja vaikutusmahdollisuudet sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämisessä. Integroitu kirjallisuuskatsaus. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- Kivinen, E. (2017). Kuntakokeilua: työllistämiprojekti työntekijöiden näkökulmasta. Pro gradu –tutkielma. Turku: Turun yliopisto.
- Kokko, R. L., Nenonen, T., Martelin, T., & Koskinen, S. (2013). Työllisyys, terveys ja hyvinvointi-Paltamon työllistämismallin vaikutusten arviointitutkimus 2009-2013: Hankkeen loppuraportti. Helsinki: THL.
- Korpela, T. (2016). Kansalaiset Kelan toimintaa kehittämässä? Kansalaisten tavat ja mahdollisuudet osallistua Kelan toiminnan kehittämiseen. Helsinki: Kela.
- Kortteinen, M., & Tuomikoski, H. (1998). Työtön. Tutkimus pitkäaikaistyöttömien selviytymisestä. Helsinki: Tammi.
- Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation. 30th Anniversary expanded edition.
- Niemi, H. (2018). Kunta työllisyydenhoitajana. Työpakosta työkokeiluihin. *Acta Universitatis Tamperensis* 2406. Tampere: Tampere University Press.
- Okko, P. (2019). Turun seutu uuteen kasvuun. Turun kaupunkitutkimusohjelman tutkimuskatsauksia 3/2019. Turku: Turun kaupunki.
- Penz, O., Sauer, B., Gaitsch, M., Hofbauer, J. & Glinsner, B. (2017). Post-bureaucratic encounters: Affective labour in public employment services. *Critical Social Policy*, Vol. 37(4); 540–561
- Pietilä, I. (2017). Ryhmäkeskustelu. Teoksessa Matti Hyvärinen, Pirjo Nikander & Johanna Ruusuvuori (toim.): *Tutkimushaastattelun käsikirja*. Tampere: Vastapaino, 111-130.

Saikku, P. (2011). Pitkäaikaistyöttömien terveystalvet ja kuntoutus: Tarkastelua siirtymätyömarkkinoiden kehikossa. Yhteiskuntapolitiikka 76 (1): 55-64.

Saikku, P. (2018). Hallinnan rajoilla: Monialainen koordinaatio vaikeasti työllistyvien työllistymisen edistämisesä. Valtiotieteellisen tiedekunnan julkaisuja. Helsinki: Helsingin yliopisto.

Seppänen-Järvelä, R. (2004). Prosessiarviointi kehittämiprojektissa: Opas käytäntöihin. Helsinki: Stakes.

Valtakari M., Arnkil R., Eskelinen J., Kesä M., Mayer M., Nyman J. & Ålander T. (2019) Työttömien määräaikais-haastattelujen arviointi. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2019:26. Helsinki: Valtio-neuvosto.

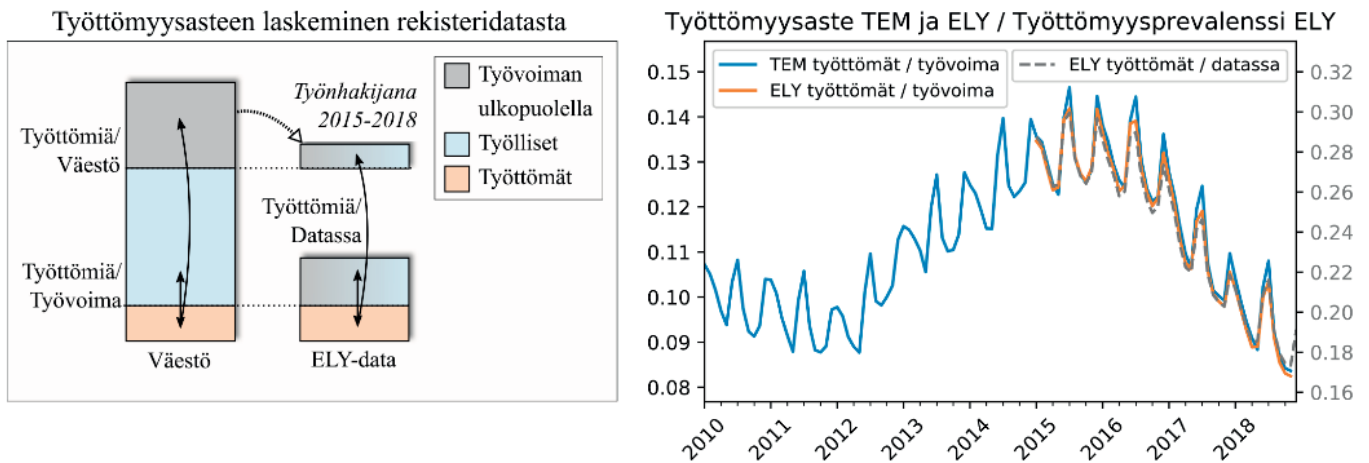
Ylikännö, M. (2017). Työttömät palvelujärjestelmän heittopusseina. Teoksessa Annamari Tuulio-Henriksson, Laura Kalliomaa-Puha & Pirkko-Liisa Rauhala (toim.) Harkittu, tutkittu, avoin. Helsinki: Kela; 111-130.

Ylikännö M. & Nieminen Riikka. (2014) Työmarkkinatuen saajat ja Kela-lista – aktiivoinnin paradoksia paikanta-massa. Turku: Turun kaupunki.

Liitteet

Liite 1. Työttömyysasteen ja kokeilukoodin vastaavuus

Vertaamme kerättyä dataa ns. viralliseen dataan käyttämällä TEM:n laskemaa työttömyysastetta. On huomioitava, että dataa ei voi käyttää aivan samankaltaisen työttömyysasteen laskemiseen. Rekisteri sisältää vain henkilöt jotka ovat olleet jonakin keräyspäivänä työnhakijoina, eikä siis koko Varsinais-Suomen työvoimaa. Lisäksi kun henkilö on ollut rekisterissä, mutta puuttuu rekisteristä keräyspäivänä, emme myöskään tiedä onko henkilö työllistynyt vai työvoiman ulkopuolella. Siksi datasta voidaan laskea analyysia vastaavalla tavalla prevalenssi, eli työttömien osuus datan henkilöistä. Kuvassa 10 vasemmanpuoleinen kuva havainnollistaa tätä eroa, ja oikeanpuoleinen vertaa datasta laskettua ja virallista työttömyysastetta, sekä prevalenssia. Havaitaan että työttömyysasteet ovat lähes identtisiä, pieni ero aiheutuu todennäköisesti erosta kuukauden lopussa vs. kuukauden loppua seuraavana arkipäivänä. Työttömyyden prevalenssi datassa on suoraan verrannollinen työttömyysasteeseen, joskin tätä noin kaksi kertaa suurempi kuvatun eron takia.



Kuva 1 – Datan vastaavuus viralliseen työttömyysasteeseen ja siitä laskettu työttömyyden prevalenssi.

Vertaamme seuraavaksi datasta laskettua kokeilukoodia ja virallista kokeilukoodia. Taulukko 4 esittää ELY-dataan perustuen kokeilun alkamista seuraavana keräyspäivänä työttömien työnhakijoiden lukumäärän eri ryhmissä ja työvoimatoimistoon perustuvan kokeilukoodin. Kokeilualueeseen ja ei-kokeilualueeseen jaettu taulukko muodostaa 2x2 matriisin toistensa poissulkevia ryhmiä: nuoret työttömät, nuoret pitkäaikaistyöttömät, tavalliset työttömät ja tavalliset pitkäaikaistyöttömät. Taulukosta voidaan verrata koodin vastaavuutta laissa määriteltyyn kokeiluryhmään, joka on merkitty matriisiin violetilla korostevärillä:

Työttömyyden kesto (kk)					
	Ikä (v)	[0, 12)		[12, ∞)	
Kokeilualue	[18, 25)	Ei kokeilussa	31	Ei kokeilussa	0
		Kokeilussa	1733	Kokeilussa	179
			1764		179
	[25, 65)	Ei kokeilussa	7483	Ei kokeilussa	10
		Kokeilussa	84	Kokeilussa	5132
			7567		5142
Ei kokeilualue	[18, 25)	Ei kokeilussa	951	Ei kokeilussa	0
		Kokeilussa	5	Kokeilussa	71
			956		71

Taulukko 1 – 2x2 matriisi työttömien työnhakijoiden ryhmiä kokeilualueella ja sen ulkopuolella

Taulukossa 5 on laskettu yhteen edellisen taulukon kokeilualueen ja ei kokeilualueen kohderyhmän ja ei kohderyhmän työttömät työnhakijat, eli taulukon solut $[18, 25) \times [0, 12)$, $[18, 25) \times [12, \infty)$ ja $[25, 65) \times [12, \infty)$. Havaitaan että kokeilukoodi vastaa melko hyvin koodia joka seuraisi kohderyhmästä ja alueesta:

	Kohderyhmä		Ei kohderyhmä	
Kokeilualue	Ei kokeilussa	41	Ei kokeilussa	7483
	Kokeilussa	7044	Kokeilussa	84
		7085		7567
14652				
Ei kokeilualue	Ei kokeilussa	3905	Ei kokeilussa	5014
	Kokeilussa	81	Kokeilussa	1
		3986		5015
9001				

Taulukko 2 – Kokeilun kohderyhmä ja muut työttömät työnhakijat kokeilualueella ja sen ulkopuolella

Viimeisessä taulukossa 6 on määritelty uusi kokeilukoodi, jonka mukaan henkilö siirretään kokeiluun, kun hän on työttömänä työnhakijana kohderyhmässä kokeilualueella kokeiluaikana. Taulukko vertaa näin laskettua kokeilukoodia työvoimatoimiston todelliseen kokeilukoodiin käyttämällä kaikkia kokeilun alkamisen jälkeisiä 'työtön työnhakija' havaintoja rekisterissä. Havaitaan, että kohderyhmään perustuva koodi on hyvin lähellä todellista koodia, joten kokeilun vaikutuksen määrittämiseksi voidaan vertailla tällä perusteella muodostettua kohderyhmää kokeilualueella ja sen ulkopuolella:

laskettu / todellinen	Ei kokeilussa	Kokeilussa
Ei kokeilussa	35554	513
Kokeilussa	644	33097

Taulukko 3 – Lasketun ja työvoimatoimistoon perustuvan kokeilukoodin vastaavuus

Liite 2. Mallien muuttujat ja kertoimet

Seuraava taulukko 7 listaa alkuperäisen URA-rekisterin sarakkeet, johon tutkimuksessa ei ollut pääsyä, ja ELY-datan niistä johdetut uudet kolumnit kategoristen luokkien havaitun ja mahdollisten lukumäärien suhteen:

Alkuperäinen kolumni	Uusi kolumni (havaitut luokat / kaikki luokat)
henkilotunnus	id (103147)
ika	ika (47/47), ikaluokka (10/10)
supukoodi	supukoodi (2/2)
kansalaisuus	kansalaisuuskoodi (150/259), ykaluekoodi (21/24)
aidinkielikoodi	aidinkielikoodi (122/187)
tyokokemuskoodi	tyokokemuskoodi (3/3)
koul_koulutuskoodi	koulutusastekoodi_1 (10/10), koulutusastekoodi_2 (17/17) koulutusalakoodi_1 (12/12), koulutusalakoodi_2 (32/32), koulutusalakoodi_3 (99/101)
ammattikoodi	ammattikoodi_1 (11/11), ammattikoodi_2 (51/51), ammattikoodi_3 (137/139), ammattikoodi_4 (422/433)
kuntakoodi	kuntakoodi (28/28), seutukuntakoodi (6/6)
tyovoimatstoyks	kokeilukoodi (2/2), kokeilukoodiuusi (2/2) kokeiuaikakoodi (2/2), kokeilualuekoodi (2/2), kokeilukestokoodi (2/2)
tyottomalkamispvmnro	tyottomalkamispvmnro (2944)
vvvkk	vvvkk (35/36)
voimolevatyollkoodi	voimolevatyollkoodi (9/11), voimolevatyollkoodi_prev (10/11), voimolevatyollkoodi_next (10/11)

Taulukko 4 – Uusi kolumni listaa ELY-datan sarakkeet joista saadaan regressiomallin mahdolliset muuttujat

Seuraava taulukko 8 listaa DiD-kertoimet yhteensä 10. eri mallille jotka käyttivät samoja henkilömuuttujia:

Malli	Prevalenssi					Kesto				
	Väestö	Virta	+25v ja <12kk	<25v	+12kk	Väestö	Väestö +12kk	+25v ja <12kk	<25v	+12kk
kokeilu:01	1.06 (1.02-1.11)	0.95 (0.86-1.04)	0.90 (0.79-1.01)	1.06 (0.79-1.41)	0.94 (0.73-1.22)	1.04 (0.95-1.15)	1.11 (0.81-1.53)	1.01 (0.90-1.14)	1.09 (0.86-1.39)	1.11 (0.80-1.53)
kokeilu:02	1.04 (1.00-1.09)	1.07 (0.96-1.19)	1.02 (0.89-1.16)	1.22 (0.90-1.66)	0.97 (0.74-1.26)	1.05 (0.93-1.18)	0.69 (0.50-0.95)	1.08 (0.94-1.22)	0.86 (0.64-1.14)	0.69 (0.50-0.95)
kokeilu:03	1.06 (1.01-1.11)	0.95 (0.86-1.05)	0.98 (0.87-1.11)	1.16 (0.85-1.58)	0.76 (0.59-0.97)	0.89 (0.79-1.01)	0.96 (0.67-1.37)	0.94 (0.82-1.08)	0.79 (0.57-1.09)	0.95 (0.66-1.37)
kokeilu:04	1.04 (1.00-1.09)	0.99 (0.89-1.09)	1.02 (0.90-1.16)	0.90 (0.66-1.22)	0.84 (0.64-1.10)	1.12 (0.97-1.30)	0.67 (0.47-0.97)	1.13 (0.96-1.33)	0.99 (0.67-1.44)	0.67 (0.47-0.97)
kokeilu:05	1.04 (0.99-1.08)	0.86 (0.77-0.95)	0.91 (0.80-1.03)	0.98 (0.71-1.35)	0.75 (0.57-1.00)	0.93 (0.80-1.10)	0.92 (0.63-1.33)	0.93 (0.78-1.11)	1.02 (0.65-1.58)	0.92 (0.63-1.33)
kokeilu:06	1.04 (1.00-1.09)	0.97 (0.85-1.09)	1.05 (0.90-1.22)	0.97 (0.69-1.36)	0.63 (0.45-0.87)	1.09 (0.90-1.31)	0.92 (0.62-1.39)	1.11 (0.90-1.36)	0.99 (0.58-1.67)	0.92 (0.62-1.39)
kokeilu:07	1.04 (1.00-1.09)	1.02 (0.90-1.15)	1.11 (0.95-1.29)	0.82 (0.58-1.17)	0.92 (0.65-1.31)	0.98 (0.80-1.19)	0.88 (0.59-1.31)	1.02 (0.82-1.27)	0.76 (0.43-1.32)	0.88 (0.59-1.31)
kokeilu:08	1.03 (0.99-1.08)	0.93 (0.85-1.01)	0.94 (0.84-1.04)	0.92 (0.72-1.19)	0.80 (0.61-1.05)	0.99 (0.79-1.25)	1.18 (0.76-1.83)	0.97 (0.76-1.25)	1.25 (0.64-2.45)	1.18 (0.76-1.83)
kokeilu:09	1.04 (1.00-1.09)	0.91 (0.83-1.00)	0.96 (0.85-1.08)	0.84 (0.63-1.11)	0.93 (0.73-1.19)	1.04 (0.81-1.32)	1.26 (0.82-1.91)	0.95 (0.73-1.24)	1.82 (0.90-3.69)	1.26 (0.82-1.91)
kokeilu:10	1.05 (1.01-1.09)	1.00 (0.90-1.11)	1.02 (0.89-1.17)	0.72 (0.54-0.98)	1.23 (0.94-1.61)	1.15 (0.89-1.48)	1.04 (0.67-1.62)	1.10 (0.84-1.44)	1.51 (0.68-3.37)	1.04 (0.67-1.62)
kokeilu:11	1.03 (0.99-1.08)	1.07 (0.96-1.19)	1.01 (0.87-1.16)	1.18 (0.85-1.63)	1.13 (0.86-1.50)	0.86 (0.65-1.13)	0.98 (0.63-1.51)	0.96 (0.72-1.29)	0.35 (0.14-0.84)	0.97 (0.63-1.50)
kokeilu:12	1.04 (1.00-1.09)	1.07 (0.93-1.23)	1.07 (0.90-1.27)	1.09 (0.73-1.63)	0.98 (0.69-1.39)	1.39 (1.04-1.85)	1.51 (0.98-2.31)	1.38 (1.02-1.87)	1.05 (0.38-2.92)	1.51 (0.98-2.31)
kokeilu	1.04 (1.03-1.06)	0.97 (0.94-1.00)	0.99 (0.95-1.02)	0.97 (0.89-1.07)	0.90 (0.83-0.98)		1.01 (0.97-1.06)	0.96 (0.85-1.09)	1.03 (0.98-1.08)	0.96 (0.86-1.07)

Taulukko 5 – DiD-kertoimet kolmelle mallille: aikamuuttuvat jossa vertailu vastaavaan kuukauteen (01-12) ja vakio (viimeinen rivi)

Seuraava taulukko listaa sovitetun mallin kovariaattivektorin parametrit:

Kovariaatti	Arvo	Prevalenssi	Virta	Kesto
ika2	[20,25)	0.78 (0.75-0.80)	1.40 (1.35-1.45)	1.36 (1.31-1.41)
	[25,30)	1.00 (nan-nan)	1.00 (nan-nan)	1.00 (nan-nan)
	[30,35)	1.45 (1.40-1.50)	0.70 (0.68-0.73)	0.76 (0.73-0.79)
	[35,40)	1.81 (1.74-1.88)	0.62 (0.59-0.64)	0.69 (0.66-0.72)
	[40,45)	2.08 (2.00-2.17)	0.55 (0.53-0.57)	0.65 (0.62-0.67)
	[45,50)	2.44 (2.34-2.55)	0.49 (0.47-0.51)	0.56 (0.54-0.59)
	[50,55)	2.89 (2.76-3.01)	0.43 (0.41-0.45)	0.51 (0.49-0.54)
	[55,60)	3.65 (3.49-3.82)	0.35 (0.34-0.37)	0.42 (0.40-0.44)
	[60,65]	4.96 (4.72-5.20)	0.20 (0.19-0.21)	0.26 (0.24-0.27)
koulutuslaskokodi_1	Humanistiset ja taidealat	1.12 (1.06-1.18)	1.00 (0.95-1.05)	0.99 (0.94-1.05)
	Kasvatusalat	0.98 (0.90-1.07)	1.44 (1.32-1.57)	1.39 (1.27-1.52)
	Kauppa, hallinto ja oikeustieteet	1.00 (nan-nan)	1.00 (nan-nan)	1.00 (nan-nan)
	Luonnontieteet	1.01 (0.92-1.11)	1.11 (1.02-1.21)	1.03 (0.93-1.13)
	Maa- ja metsätalousalat	0.98 (0.91-1.06)	1.20 (1.12-1.28)	1.11 (1.03-1.20)
	Muut tai tuntemattomat koulutusalat	0.64 (0.59-0.70)	1.15 (1.05-1.25)	1.14 (1.04-1.25)
	Palvelualat	0.91 (0.87-0.96)	1.21 (1.16-1.26)	1.15 (1.10-1.21)
	Tekniikan alat	0.85 (0.82-0.89)	1.25 (1.20-1.30)	1.20 (1.15-1.26)
	Terveys- ja hyvinvointialat	0.79 (0.75-0.83)	1.50 (1.43-1.57)	1.41 (1.34-1.48)
	Tietojenkäsittely ja tietoliikenne (ICT)	1.16 (1.09-1.23)	0.88 (0.83-0.93)	0.91 (0.85-0.97)
	Yhteiskunnalliset alat	0.93 (0.85-1.02)	1.14 (1.05-1.25)	1.13 (1.02-1.24)
Yleissivistävä koulutus	0.63 (0.55-0.72)	1.27 (1.12-1.44)	1.20 (1.05-1.37)	

Tutkimusraportteja 2/2019

koulutusastekoodi_2	Alempi korkeakoulututkinto	0.73 (0.68-0.79)	1.26 (1.17-1.36)	1.21 (1.12-1.31)
	Ammatillinen korkea-aste	0.77 (0.71-0.85)	1.12 (1.03-1.22)	1.19 (1.08-1.31)
	Ammatillinen peruskoulutus	1.00 (nan-nan)	1.00 (nan-nan)	1.00 (nan-nan)
	Ammattikorkeakoulututkinto	0.68 (0.65-0.72)	1.18 (1.13-1.24)	1.17 (1.12-1.23)
	Ammattitutkinto	1.00 (0.96-1.05)	1.12 (1.07-1.17)	1.09 (1.04-1.14)
	Koulutusaste tuntematon	0.94 (0.85-1.04)	1.45 (1.31-1.61)	1.38 (1.23-1.53)
	Lisensiaatintutkinto	0.78 (0.59-1.02)	1.19 (0.93-1.51)	1.00 (0.73-1.35)
	Lukiokoulutus	1.05 (0.92-1.20)	1.03 (0.91-1.17)	1.07 (0.93-1.23)
	Lääkärien erikoistumiskoulutus	1.54 (1.02-2.32)	0.90 (0.60-1.33)	0.60 (0.38-0.94)
	Opistoaste	0.86 (0.82-0.90)	1.09 (1.04-1.14)	1.07 (1.02-1.13)
	Perusopetus, vuosiluokat 1-6	1.32 (1.15-1.52)	0.97 (0.85-1.11)	1.02 (0.88-1.19)
	Perusopetus, vuosiluokat 7-9	1.73 (1.52-1.97)	0.86 (0.76-0.98)	0.90 (0.78-1.03)
	Tohtorintutkinto	0.92 (0.80-1.05)	1.03 (0.91-1.17)	1.06 (0.93-1.22)
	Varhaiskasvatus (3 vuotta täyttäneet) ja esiopetus	1.55 (1.15-2.09)	1.10 (0.84-1.46)	1.03 (0.73-1.45)
	Ylempi ammattikorkeakoulututkinto	0.77 (0.66-0.89)	1.20 (1.05-1.38)	1.14 (0.98-1.32)
	Ylempi korkeakoulututkinto	0.81 (0.78-0.86)	1.09 (1.04-1.14)	1.07 (1.01-1.12)
supukoodi	Mies	1.00 (nan-nan)	1.00 (nan-nan)	1.00 (nan-nan)
	Nainen	0.86 (0.84-0.88)	1.12 (1.09-1.14)	1.05 (1.02-1.07)
tyokokemuskoodi	ei työkokemusta	1.82 (1.77-1.88)	0.72 (0.70-0.74)	0.76 (0.74-0.79)
	riittävästi työkokemusta	1.00 (nan-nan)	1.00 (nan-nan)	1.00 (nan-nan)
	vähän työkokemusta	1.38 (1.34-1.42)	0.87 (0.85-0.89)	0.90 (0.87-0.92)
time	2016-08/01	0.17 (0.16-0.17)	0.27 (0.26-0.29)	0.37 (0.34-0.39)
	2016-09/02	0.16 (0.15-0.16)	0.29 (0.27-0.31)	0.35 (0.33-0.38)
	2016-10/03	0.15 (0.15-0.16)	0.26 (0.25-0.28)	0.28 (0.25-0.30)
	2016-11/04	0.16 (0.15-0.17)	0.21 (0.19-0.23)	0.27 (0.25-0.30)
	2016-12/05	0.18 (0.17-0.19)	0.12 (0.11-0.13)	0.24 (0.21-0.26)
	2017-01/06	0.17 (0.16-0.18)	0.30 (0.28-0.33)	0.25 (0.22-0.27)
	2017-02/07	0.16 (0.15-0.16)	0.24 (0.22-0.26)	0.21 (0.19-0.24)
	2017-03/08	0.14 (0.13-0.15)	0.32 (0.30-0.34)	0.18 (0.16-0.21)
	2017-04/09	0.13 (0.12-0.13)	0.32 (0.30-0.34)	0.17 (0.15-0.19)
	2017-05/10	0.12 (0.11-0.13)	0.29 (0.27-0.32)	0.18 (0.16-0.21)
	2017-06/11	0.14 (0.13-0.14)	0.22 (0.20-0.24)	0.15 (0.13-0.17)
	2017-07/12	0.14 (0.13-0.15)	0.18 (0.16-0.19)	0.18 (0.15-0.20)
	2017-08/13	0.12 (0.11-0.13)	0.45 (0.42-0.49)	0.15 (0.13-0.18)
	2017-09/14	0.11 (0.10-0.12)	0.38 (0.36-0.41)	0.13 (0.11-0.15)
	2017-10/15	0.11 (0.10-0.12)	0.26 (0.24-0.29)	0.12 (0.09-0.14)
	2017-11/16	0.11 (0.10-0.12)	0.25 (0.23-0.27)	0.13 (0.10-0.15)
	2017-12/17	0.12 (0.12-0.13)	0.17 (0.15-0.18)	0.12 (0.10-0.15)
	2018-01/18	0.12 (0.11-0.12)	0.36 (0.34-0.39)	0.12 (0.10-0.15)
	2018-02/19	0.11 (0.10-0.12)	0.27 (0.25-0.29)	0.12 (0.10-0.15)
	2018-03/20	0.10 (0.10-0.11)	0.33 (0.31-0.36)	0.13 (0.11-0.16)
	2018-04/21	0.09 (0.09-0.10)	0.36 (0.33-0.39)	0.12 (0.09-0.15)
	2018-05/22	0.09 (0.09-0.10)	0.37 (0.34-0.40)	0.13 (0.10-0.16)
	2018-06/23	0.10 (0.10-0.11)	0.21 (0.20-0.23)	0.13 (0.10-0.16)
	2018-07/24	0.11 (0.10-0.12)	0.20 (0.18-0.21)	0.19 (0.15-0.23)

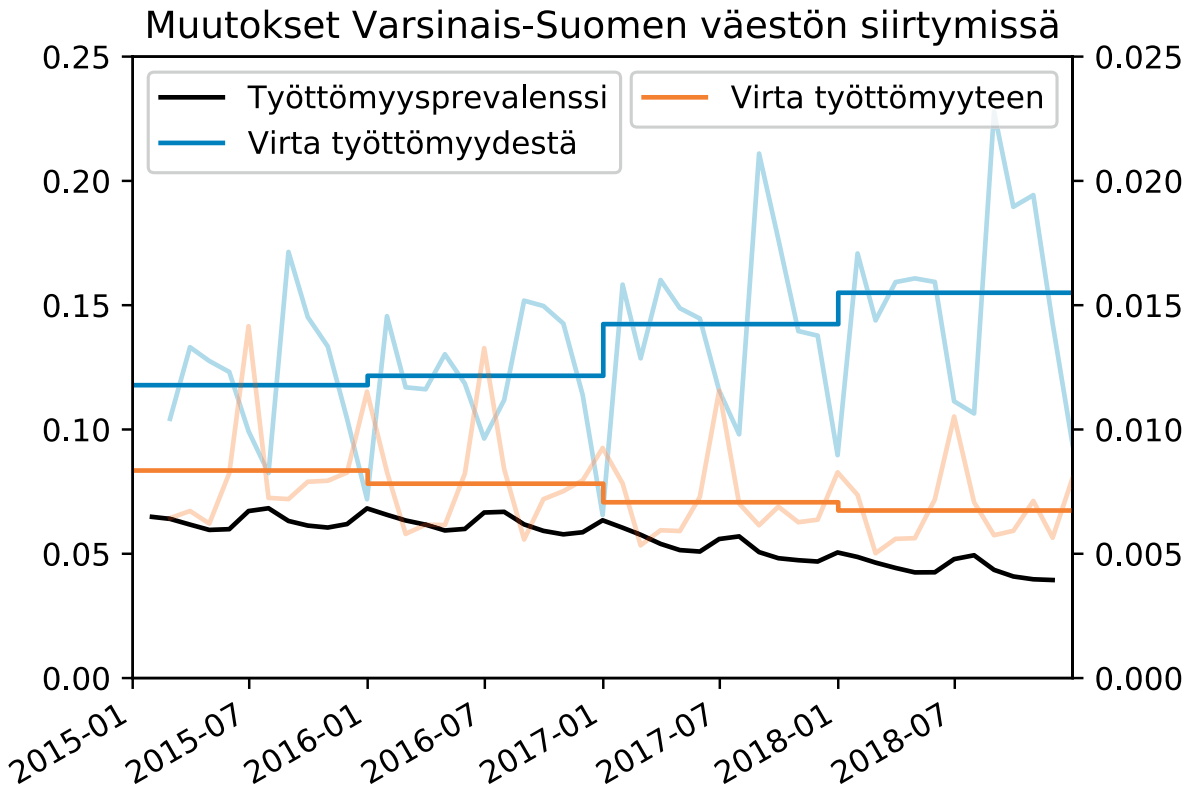
Tutkimusraportteja 2/2019

timeXkokeiluaika	eikokeilu			1.00 (nan-nan)
	kokeilu:01			0.95 (0.88-1.03)
	kokeilu:02			0.84 (0.77-0.92)
	kokeilu:03			1.28 (1.17-1.41)
	kokeilu:04			1.04 (0.93-1.17)
	kokeilu:05			1.18 (1.05-1.34)
	kokeilu:06			1.08 (0.94-1.25)
	kokeilu:07			1.16 (0.99-1.34)
	kokeilu:08			1.10 (0.92-1.31)
	kokeilu:09			1.20 (0.99-1.44)
	kokeilu:10			1.08 (0.89-1.30)
	kokeilu:11			1.39 (1.13-1.72)
	kokeilu:12			0.93 (0.74-1.16)
	kokeilu:13			1.20 (0.95-1.53)
	kokeilu:14			1.53 (1.19-1.95)
	kokeilu:15			1.29 (0.97-1.71)
	kokeilu:16			1.35 (1.03-1.78)
	kokeilu:17			1.12 (0.84-1.50)
	kokeilu:18			1.06 (0.77-1.46)
	kokeilu:19			1.18 (0.87-1.60)
	kokeilu:20			0.86 (0.61-1.21)
	kokeilu:21			1.06 (0.76-1.48)
	kokeilu:22			1.16 (0.83-1.63)
	kokeilu:23			1.22 (0.87-1.70)
	kokeilu:24			0.96 (0.70-1.33)
timeXkokeilualue	eikokeilu	1.00 (nan-nan)	1.00 (nan-nan)	1.00 (nan-nan)
	kokeilu:01	1.26 (1.22-1.30)	0.82 (0.77-0.88)	0.86 (0.80-0.91)
	kokeilu:02	1.27 (1.23-1.31)	0.87 (0.81-0.93)	0.94 (0.88-1.01)
	kokeilu:03	1.29 (1.25-1.33)	0.86 (0.81-0.93)	0.96 (0.89-1.04)
	kokeilu:04	1.35 (1.31-1.39)	0.75 (0.70-0.80)	0.85 (0.77-0.93)
	kokeilu:05	1.40 (1.35-1.44)	0.81 (0.75-0.87)	0.94 (0.85-1.04)
	kokeilu:06	1.40 (1.35-1.44)	0.84 (0.77-0.91)	0.75 (0.67-0.85)
	kokeilu:07	1.39 (1.35-1.44)	0.78 (0.71-0.85)	0.80 (0.71-0.90)
	kokeilu:08	1.35 (1.31-1.39)	0.86 (0.81-0.92)	0.90 (0.78-1.03)
	kokeilu:09	1.35 (1.31-1.39)	0.83 (0.77-0.89)	0.89 (0.77-1.04)
	kokeilu:10	1.30 (1.26-1.34)	0.89 (0.83-0.95)	0.79 (0.68-0.92)
	kokeilu:11	1.28 (1.24-1.32)	0.90 (0.83-0.98)	0.94 (0.79-1.12)
	kokeilu:12	1.25 (1.22-1.29)	0.80 (0.73-0.89)	0.73 (0.61-0.86)
	kokeilu:13			0.71 (0.57-0.88)
	kokeilu:14			1.01 (0.82-1.23)
	kokeilu:15			0.97 (0.77-1.23)
	kokeilu:16			1.00 (0.79-1.26)
	kokeilu:17			1.00 (0.79-1.27)
	kokeilu:18			0.99 (0.77-1.28)
	kokeilu:19			0.84 (0.65-1.09)
	kokeilu:20			0.85 (0.65-1.12)
	kokeilu:21			0.88 (0.66-1.17)

	kokeilu:22			0.81 (0.61-1.09)
	kokeilu:23			0.84 (0.62-1.13)
	kokeilu:24			0.58 (0.44-0.78)
timeX	kokeilualueaika			
	eikokeilu	1.00 (nan-nan)	1.00 (nan-nan)	1.00 (nan-nan)
	kokeilu:01	1.06 (1.02-1.10)	0.95 (0.86-1.04)	1.04 (0.95-1.15)
	kokeilu:02	1.04 (1.01-1.08)	1.07 (0.96-1.19)	1.05 (0.93-1.18)
	kokeilu:03	1.06 (1.02-1.10)	0.95 (0.86-1.05)	0.89 (0.79-1.01)
	kokeilu:04	1.04 (1.01-1.08)	0.99 (0.89-1.09)	1.12 (0.97-1.30)
	kokeilu:05	1.04 (1.00-1.08)	0.86 (0.77-0.95)	0.93 (0.80-1.10)
	kokeilu:06	1.04 (1.00-1.08)	0.97 (0.85-1.09)	1.09 (0.90-1.31)
	kokeilu:07	1.04 (1.01-1.08)	1.02 (0.90-1.15)	0.98 (0.80-1.19)
	kokeilu:08	1.03 (1.00-1.07)	0.93 (0.85-1.01)	0.99 (0.79-1.25)
	kokeilu:09	1.04 (1.01-1.08)	0.91 (0.83-1.00)	1.04 (0.81-1.32)
	kokeilu:10	1.05 (1.01-1.09)	1.00 (0.90-1.11)	1.15 (0.89-1.48)
	kokeilu:11	1.03 (1.00-1.07)	1.07 (0.96-1.19)	0.86 (0.65-1.13)
	kokeilu:12	1.04 (1.01-1.08)	1.07 (0.93-1.23)	1.39 (1.04-1.85)
	kokeilu:13			1.11 (0.81-1.53)
	kokeilu:14			0.69 (0.50-0.95)
	kokeilu:15			0.96 (0.67-1.37)
	kokeilu:16			0.67 (0.47-0.97)
	kokeilu:17			0.92 (0.63-1.33)
	kokeilu:18			0.92 (0.62-1.39)
	kokeilu:19			0.88 (0.59-1.31)
	kokeilu:20			1.18 (0.76-1.83)
	kokeilu:21			1.26 (0.82-1.91)
	kokeilu:22			1.04 (0.67-1.62)
	kokeilu:23			0.98 (0.63-1.51)
	kokeilu:24			1.51 (0.98-2.31)

Taulukko 6 – Kolmen mallin aikamuuttuvan DiD-kertoimen sisältävät henkilömuuttujien kertoimet.

Liite 3. Työttömyyden mallintaminen ja Markov-ketjut



Kuva 2 – Varsinais-Suomen väestön virta työttömyydestä ja työttömyyteen, sekä niistä seurannut työttömien osuus.

Työttömyysasteeseen vaikuttaa virta työttömyyteen ja virta työttömyydestä. Nämä kolme ovat itse asiassa kytköksissä toisiinsa eksplisiittisen matemaattisen suhteen kautta. Oletetaan esimerkissä yksinkertaisuuden vuoksi, että Varsinais-Suomen väestö on tarkasteluajana vakio ja henkilöt ovat joko työttömänä tai ei työttömänä. Merkitään kuukauden t alussa työttömien henkilöiden lukumäärää $N_j(t)$ ja ei-työttömien henkilöiden lukumäärää $N_o(t)$, joista saadaan työttömien osuus väestöstä $y(t) = N_j(t) / (N_j(t) + N_o(t))$. Merkitään lisäksi kuukauden t kuluessa työttömistä ei-työttömiksi siirtyvien lukumäärää $N_{j \rightarrow o}(t)$ ja ei-työttömistä työttömiksi siirtyvien lukumäärää $N_{o \rightarrow j}(t)$. Virta työttömyydestä vastaa työttömyydestä poistuvien osuutta $q(t) = N_{j \rightarrow o}(t) / N_j(t)$ ja virta työttömyyteen osuutta $p(t) = N_{o \rightarrow j}(t) / N_o(t)$. Silloin työttömien osuus väestöstä seuraavana ajanhetkenä $t+1$ voidaan ilmaista käyttäen työttömien osuutta edellisenä ajanhetkenä t ja näitä kahta virtaa:

$$(y(t+1) \quad 1 - y(t+1)) = (y(t) \quad 1 - y(t)) \begin{pmatrix} 1 - q(t) & q(t) \\ p(t) & 1 - p(t) \end{pmatrix}$$

Kun tiedämme kunkin ajanhetken siirtymätahdit $q(t)$ ja $p(t)$, sekä alkuperäisen työttömien osuuden $y(0)$ $q(t)$, seuraa työttömien osuus näistä. Jos tahdit ovat vakioita q ja p , voidaan osoittaa että työttömien osuus väestöstä vakiintuu eksponentiaalisen nopeasti arvoon $q/(p+q)$. Kuvasta 14 näemme, miten työttömyyden laskuun Varsinais-Suomessa vaikutti sekä kiihtynyt virta pois työttömyydestä että hidastunut virta takaisin työttömyyteen. Käytimme kuvassa työttömien osuutta väestöstä, työttömyysasteen sijaan, koska datasta ei voida päätellä onko työttömyydestä poistunut henkilö siirtynyt työlliseksi vai työvoiman ulkopuolelle.

Tämä kaava seuraa suoraan väestön lukumäärien määritelmistä, mutta se voidaan ajatella myös henkilötasolla ns.

Markov-ketjuna määrittämään kunkin työttömyyshistorian todennäköisyys. Käytännössä henkilöiden työttömyysjaksojen pituudet vaikuttavat vaihtelevan henkilöiden välillä enemmän kuin malli ennustaisi. Teknisellä tasolla henkilöiden ns. heterogeenisuus voitaisiin määritellä mallina jossa tahdit $q_i(t)$ ja $p_i(t)$, sekä näistä seuraava työttömyystodennäköisyys $y_i(t)$, riippuvat henkilöstä i . Tällöin kyseessä olisi ehdollinen Markov-ketju tahtien suhteen, jossa tahdit itsessään noudattavat todennäköisyysjakamaa. Emme kuvaa kyseisen mallin yksityiskohtia, koska niitä ei käytetty mallinnuksessa.

Mainitsimme lopuksi, miten täydensimme puuttuvan kuukauden helmikuu 2016 käyttäen tätä ajattelutapaa. Oletimme, että Kuvan 11 siirtymät voimassaolevien työllisyyskoodien välillä noudattavat monen tilan Markov-ketjua, kuten ylläolevan kahden tilan kaavassa. Laskimme datasta empiiriset siirtymätodennäköisyydet ja niitä vastaavan siirtymämatriisin. Käytimme seuraavaksi Bayes-sääntöä ja Markov-riippumattomuusoletusta $\mathbb{P}(y(t)|y(t-1), \dots, y(0)) = \mathbb{P}(y(t)|y(t-1), \dots, y(0))$ laskemaan todennäköisyydet puuttuvalle tilalle ehdollistaen jakauman havaitulle edelliselle tilalle $y(t-1)$ ja seuraavalle tilalle $y(t+1)$:

$$\mathbb{P}(y(t) = k | y(t+1) = s, y(t-1) = t) \propto \mathbb{P}(y(t+1) = s | y(t) = k) \mathbb{P}(y(t) = k | y(t-1) = t)$$

Vaikka tämä malli ei ota huomioon henkilöiden heterogeenisuutta, voidaan sitä hyvin käyttää täyttämään yksi puuttuva arvo, sillä edellinen ja seuraava tila sisältävät varsin paljon informaatiota niiden välissä olleen tilan todennäköisyydestä. Näin saimme pääteltyä puuttuvan voimassaolevan työllisyyskoodin.

Tutkimusraportteja on Turun kaupunkitutkimusohjelman julkaisusarja. Siinä julkaistaan täysimittaisia tutkimusraportteja kaupunkitutkimuksen ja -kehittämisen ajankohtaisista aiheista. Sarjaan kirjoittavat asiantuntijat eivät pääosin työskentele Turun kaupungin organisaatioissa. Esitetyt väitteet eivät välttämättä vastaa kaupungin virallista näkemystä.

Valtiotieteiden tohtori **Minna Ylikännö** on Kelan tutkimuksen ryhmäpäällikkö, joka on keskittynyt tutkimuksessaan toimeentulotuen kysymyksiin, erityisesti työttömyysturvan ja sosiaaliturvan uudistamiseen sekä tutkinut myös työllistämispalveluita. Valtiotieteiden tohtori **Päivi Naumanen** on sosiologi, joka on perehtynyt muun muassa työelämän ja työvoimapolitiikan kysymyksiin. Hän vastasi pääosin Turun alueellisen työllisyyskokeilun toimeenpanon laadullisesta arvioinnista. Työelämän sosiologian näkökulmaa tutkimushankkeeseen toi sen alkuvaiheessa valtiotieteiden tohtori **Paul Jonker-Hoffrén**, joka toimii nyt tutkijana Tampereen yliopiston työelämän tutkimuskeskuksessa. Valtiotieteiden maisteri **Olli Retulainen** toi tutkimushankkeeseen taloustieteellistä osaamista. Turun yliopiston tulevaisuuden teknologioiden laitoksella työskentelevä filosofian maisteri ja väitöskirjatutkija **Markus Viljanen** antoi hankkeelle vahvan osaamisensa laajojen rekisteriaineistojen analysoinnissa.
