



# Varhainen puuttuminen työllisyyspolitiikan menetelmänä

– Tavoitteena hyvä työura

Hannu Kauppi  
Projektipäällikkö

Joulukuu 2004  
Loppuraportti

## Työministeriölle

Työministeriö on vuoden 2004 aikana toteuttanut EU:n komission työllisyys- ja sosiaaliasiain pääosaston tuella projektin Varhainen puuttuminen työllisyyspolitiikan menetelmänä. Projekti on osa pyrkimyksistä kehittää Euroopan työllisyysstrategian (EES) kansallista arviointikäytäntöä (Avoin ehdotuspyyntö VP/2003/012).

Projektin toteutusta varten työministeriö asetti projektiryhmän, johon nimettiin puheenjohtajana työmarkkinaneuvos Hannu Kauppi, jäseninä tiedottaja Kirsti Kallio, ylitarkastaja Harry Pulliainen, erikoissuunnittelija Maarit Sumuvuori ja Suomen Kuntaliiton edustajana kehittämispäällikkö Pekka Linnapuomi ja projektikoordinaattorina tutkija Kari Hietala.

Valvojana toimi johtaja Matti Pukkio.

Tiedotusta varten projektille perustettiin kotisivu: <http://www.mol.fi/earlyintervention/>

Projektissa tarkasteltiin varhaiseen puuttumiseen luettavien toimenpiteiden vaikutuksia työuran eri vaiheissa. Varhainen puuttuminen tarkoittaa toimenpiteitä, jotka toteutetaan, ennen kuin työuraa uhkaavat riskit ovat toteutuneet. Varhainen puuttuminen sisältää myös toimenpiteitä, jotka ajoittuvat työuran alkuun tai aikaan ennen työuraa.

Projekti järjesti neljä seminaaria, joista aloitusseminaari pidettiin 30.3.2004. Teemaseminaari, jossa käsiteltiin toimenpiteitä yritysten irtisanomis- ja lopettamistapauksissa, pidettiin 6.5.2004. Väliseminaari pidettiin 8.6.2004 ja loppuseminaari 11.10.2004.

Projektin seminaareissa ja asiantuntijakokouksissa on kuultu muiden muassa seuraavia henkilöitä: Simo Aho, Työelämän Tutkimuskeskus, Tampereen yliopisto; Hanna Eloranta, Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus, Stakes; Esa Eriksson, Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus, Stakes; Heli Hartikainen, Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus, Stakes; Kari Hietala, Kari Hietala Oy; Hannele Häkkinen, Suomen Kuntaliitto; Kari Hämäläinen, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, VATT; Sven Jonsson, Arbetsmarknadsverket, Ruotsi; Sirkka-Liisa Karhunen, Suomen Kuntaliitto; Vappu Karjalainen, Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus, Stakes; Erkki Karimaa, Suomen Kuntaliitto; Hannu Kauppi, Työministeriö; Sirkku Kivistö, Työterveyslaitos; Noora Kontiainen, Tilastokeskus; Lea Kovero, Kemi-Tornion ammattikorkeakoulu, Terveysala; Päivi Keinänen, Tilastokeskus; Irja Lepola, Kemi-Tornion ammattikorkeakoulu, Terveysala; Erja Lindberg, Keskisen Uudenmaan Kumppanuusyhdistys; Pekka Linnapuomi, Suomen Kuntaliitto; Gunnel Linnertz, Trygghetsrådet, Ruotsi; Ismo Lumijärvi, Tampereen yliopisto; Martti Myllylä, Työministeriö; Birgit Mylläri, Kemi-Tornion ammattikorkeakoulu, Terveysala; Anna-Kaisa Mäkinen, Pirkanmaan työvoima- ja elinkeinokeskus; Lasse Oulasvirta, Tampereen yliopisto; Hannu Piekkola, Elinkeinoelämän tutkimuslaitos, ETLA; Marja-Riitta Pihlman, Työministeriö; Harry Pulliainen, Työministeriö; Tuomas Pöysti, Valtioneuvoston controller-toiminto, Valtiovarainministeriö; Päivi Rajala, Suomen Kuntaliitto; Marie Rautava, Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus, Stakes; Matti

Rimpelä, Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimus- ja kehittämiskeskus, Stakes; Jouni Röksä, Myynnin ja markkinoinnin ammattilaiset, SMKJ ry; Urpo Salkoaho, Pirkanmaan työvoima- ja elinkeinokeskus; Pirjo Salminen, Suomen Kuntaliitto; Sami Salonen, Oy Auditor Ab; Eero Siljander, Elinkeinoelämän tutkimuslaitos, ETLA; Leena Silvennoinen-Nuora, Tampereen yliopisto, Johtamistieteiden laitos; Maarit Sumuvuori, Työministeriö; Pekka Tossavainen, Tilastokeskus; Tarja Vikman Työvoiman palvelukeskus, Hämeenlinna; Reijo Vuorento, Suomen Kuntaliitto ja Jukka Vuori, Työterveyslaitos.

Raportti sisältää osaselvitysten ja seminaaripuheenvuorojen tulokset, johtopäätökset ja suositukset varhaisen puuttumisen soveltamisesta työllisyyspolitiikassa.

Osaselvitysten ja seminaaripuheenvuorojen keskeiset tulokset ovat raportin luvussa 7. ja yksityiskohtaisemmin liitteissä. Johtopäätökset ovat luvussa 8 ja suositukset luvussa 9.

Työllisyyspolitiikan tavoitteiden määrittelyä ja käytännön sovelluksia koskevat suositukset perustuvat varhaisen puuttumisen vaikutusten arviointiin. Arviointikäytäntöjä koskevat suositukset perustuvat saatuihin tuloksiin ja uuteen lähestymistapaan työllisyyspolitiikassa. Projektissa käytetty lähestymistapa ottaa huomioon pitkän aikavälin vaikutukset ja ohjelmasykliin perustuvan johtamisen periaatteet.

Suosituksissa ehdotetaan, että hyvä työura otetaan yhdeksi keskeiseksi poikkihallinnolliseksi tavoitteeksi työllisyyspolitiikassa. Pitkän aikavälin vaikutukset tulisi sisällyttää työllisyyspolitiikan toiminnallisiin tulostavoitteisiin. Varhaista puuttumista tulisi soveltaa erityisesti paikallistasolla ja kunnissa. Aktiivinen työllisyyspolitiikka ja aktiivinen sosiaalipolitiikka tulisi sovittaa yhteen paikallistasolla. Pyrittäessä toteuttamaan tehokkaasti työvoiman tarjontaa sopeuttavia toimenpiteitä on samalla voitava osoittaa resursseja sopivien työtilaisuuksien järjestämiseen. Arviointikäytännöissä tulisi lisätä ohjelma-arviointia ja erilaisten toimenpiteiden yhteisvaikutusten arviointia. Työuraan kohdistuvien toimenpiteiden vaikutuksia tulisi arvioida palveluketjuna. Kustannus-hyöty ja kustannus-vaikuttavuus -arviointien käyttöä tulisi lisätä.

Loppuraportin on kirjoittanut projektipäällikkö ottaen osaselvitysten tulokset, seminaaripuheenvuorot, projektiryhmän kannanotot ja projektin ulkopuolisten asiantuntijoiden kannanotot.

Helsingissä 14. joulukuuta 2004

Hannu Kauppi  
Projektipäällikkö

## TAVOITTEENA HYVÄ TYÖURA

### VARHAINEN PUUTTUMINEN TYÖLLISYYSPOLITIIKAN MENETELMÄNÄ

Tiivistelmä .....	6
1. Johdanto .....	8
1.1 Projektin tavoitteet .....	8
1.2 Perustelut varhaiselle puuttumiselle .....	8
1.3 Projektin toteutus .....	8
2. Varhainen puuttuminen työllisyyspolitiikan osana .....	9
2.1 Varhaisen puuttumisen käsitteen määrittely .....	9
2.2 Varhainen puuttuminen palveluprosessissa .....	10
2.3 Hyvän työuran määrittely .....	10
2.4 Työuran vaiheet ja käännekohdat .....	12
2.5 Riskitekijät .....	13
3. Varhaisen puuttumisen toimijat työuran eri vaiheissa .....	13
3.1 Pääasialliset toimijat .....	13
3.2 Hyvään työuraan liittyvät palvelut ja palveluketjut .....	14
4. Varhainen puuttuminen työuran eri vaiheissa .....	15
4.1 Varhaisen puuttumisen toimenpiteet ennen työuraa .....	15
4.2 Varhainen puuttuminen työpaikoilla .....	15
4.3 Varhainen puuttuminen työttömyyden kohdatessa .....	16
5. Varhainen puuttuminen palveluprosesseissa .....	16
5.1 Varhainen puuttuminen työvoimatoimiston palveluissa .....	16
5.2 Tarveharkinta ja kohdistaminen .....	17
5.3 Toimenpiteet yritysten irtisanomis- ja lopettamistapauksissa .....	17
5.4 Varhainen puuttuminen ESR-projekteissa .....	18
5.5 Ennakointien käyttö resurssien suuntaamisessa .....	18
6. Varhaisen puuttumisen vaikutusten arviointi .....	19
6.1 Arvioinnin viitekehys .....	19
6.2 Vaikuttavuuden arviointi .....	20
6.3 Mikrotason vaikutuksista makrotason vaikutuksiin .....	21
6.4 Kustannukset ja hyödyt .....	21
7. Yhteenveto osaselvitysten tuloksista .....	21
8. Keskeisimmät havainnot ja johtopäätökset .....	26
9. Suositukset .....	30
1. Työllisyyspolitiikan painopistettä siirrettävä varhaiseen puuttumiseen .....	30
2. Hyvä työura yhteiskuntapoliittisena vaikuttavuustavoitteena .....	30
3. Varhainen puuttuminen toiminnallisissa tulostavoitteissa .....	30
4. Varhainen puuttuminen kunnissa .....	31
5. Varhaisen puuttumisen toimintatapojen ja työmenetelmien kehittäminen .....	31
6. Nuorten työllistämiskynnyksen alentaminen .....	32
7. Varhaisen puuttumisen vaikutusten arviointi ja seuranta .....	33
8. Varhainen puuttuminen Euroopan työllisyysstrategian tavoitteissa .....	33
9. Työvoiman kysyntään vaikuttavat toimenpiteet .....	33
10. Ehdotusten priorisointi .....	34

## **Appendixes:**

<b>Appendix 1.1</b>	Labour Supply and Demand of Risk Groups: Young and Old, Hannu Piekkola and Eero Siljander
<b>Appendix 1.2a,b,c,d</b>	Labour Force Survey Data Analysis, Kari Hietala
<b>Appendix 2</b>	The role of preventive interventions in promoting health and work ability during work career, Jukka Vuori, Sirkku Kivistö, Kirsi Ahola and Satu Kuokkanen
<b>Appendix 3.1</b>	The Tools of Early Intervention in Employment Services for Supporting a Good Work Career, Harry Pulliainen
<b>Appendix 3.2</b>	How service centres can help at the turning points of a work career, Tarja Vikman
<b>Appendix 3.3a,b,c</b>	On preventing exclusion in education and culture, Päivi Rajala
<b>Appendix 3.4</b>	Models for employment and change security, Hannu Kauppi
<b>Appendix 3.5</b>	Early intervention in ESF projects - experiences and conclusions, Kari Hietala
<b>Appendix 3.6</b>	Varpu, or early intervention and networks, Marie Rautava
<b>Appendix 3.7a,b</b>	Anticipation Data as Support for Early Intervention by Labour Administration or Early Intervention as a Direct Tool for Anticipation? Anna-Kaisa Mäkinen
<b>Appendix 4.1</b>	The municipal services in Finland support people in the construction of their job skills, Erkki Karimaa
<b>Appendix 4.2</b>	Can Effects be Monitored and Evaluated Across Administrative Boundaries? Leena Silvennoinen-Nuora
<b>Appendix 4.3a</b>	Early Intervention as Part of Employment Services, Hannu Kauppi
<b>Appendix 4.3b</b>	Observations of Job-Seeking Plans in The Light of Audits, Sami Salonen
<b>Appendix 4.4</b>	Municipalities' Activities to Support Employment – New Ways of Activating the Young, Reijo Vuorento
<b>Appendix 4.5a,b,c</b>	The Government's Need for Information and the Development of Evaluation: The Objective of a Good Work Career as an Example, Tuomas Pöysti

## **Tiivistelmä**

### **Projektin tavoitteet**

Projekti on osa Euroopan Työllisyysstrategian kansallisen arvioinnin kehittämistä. Varhainen puuttuminen tarkoittaa puuttumista työttömyyttä uhkaaviin riskeihin niin varhaisessa vaiheessa kuin mahdollista. Projektissa kartoitetaan kokemuksia, arvioidaan vaikutuksia ja tehdään ehdotuksia toimintatapojen muuttamiseksi.

### **Työllisyysstrategian arviointi**

1 Lähtökohtana on 1990-luvun lopulla päätetty työllisyysstrategia, jossa yhtenä keskeisenä ajatuksena oli estää työttömyyden pitkittyminen ja muuttuminen krooniseksi. Tavoitteeksi asetettiin työttömyyden katkaiseminen tietyn määräajan jälkeen työttömäksi ilmoittautumisesta. Varhainen puuttuminen kohdistettiin siihen vaiheeseen, jossa työttömyys uhkaa muodostua pitkäaikaiseksi.

2 Työllisyysstrategia on vastannut pääosin sille asetettuja odotuksia. Kuitenkin nettovaikutus työllistymiseen avoimille työmarkkinoille toimenpiteiden jälkeen on ollut vaatimatonta. Syynä on taloudellisen kasvun hitaus, mutta osasyynä voi olla toiminnan perustana olevassa strategiassa. Strategiassa ei ehkä oteta riittävästi huomioon pitkäaikaiseen ja toistuvaan työttömyyteen johtavia perimmäisiä syitä.

### **Varhainen puuttuminen työuran alkuvaiheissa**

3 Työttömyyden syitä koskevien tutkimusten mukaan aikaisempi työhistoria selittää parhaiten myös tulevaa työllistymistä. Työttömyyden kierteeseen joutuminen on monessa tapauksessa pitkä prosessi, joka alkaa jo varhaisessa vaiheessa ennen työuraa tai työuran alussa. Riskitekijöinä on sosiaalisia ja terveydellisiä syitä, jotka ovat pitkälle samoja kuin sosiaalisessa syrjäytymisessä.

4 Työttömyyden katkaisu avoimille työmarkkinoille sijoittumiseksi on usein liian myöhäinen vaihe silloin, kun taustalla on jo vuosia jatkunut epävakaa työuran kierre. Työllistymistä ja työttömyyttä sekä työttömyyteen johtavia syitä tulisi tarkastella koko työuran pituudelta. Riskitekijöihin tulisi voida puuttua jo varhaisessa vaiheessa työuran alussa tai ennen työuraa.

5 Monet hyvää työuraa uhkaavat riskitekijät voidaan havaita jo varhain. Riskit liittyvät terveyteen ja sosiaalisiin ja taloudellisiin seikkoihin. Myös julkisissa palveluissa voi olla tekijöitä, jotka vaikuttavat riskien toteutumiseen. Riskitekijät vähentävät tulevaa työvoiman tarjontaa. Poistumaa voidaan seurata tarkastelemalla eri ikäluokkien (ikäkohorttien) työllisyyskehitystä.

6 Kansalaiset ovat pääasiassa itse vastuussa työuraansa koskevista asioista. Kuitenkin monet sosiaaliset ja taloudelliset seikat puoltavat varhaista puuttumista riskitekijöihin ja riskitapauksiin. Kansalaisten omat voimavarat ovat rajalliset. Riskiryhmät tarvitsevat julkisen vallan toimenpiteitä. Varhainen puuttuminen on taloudellisesti kannattavaa, kun se estää riskien kasautumista. Kasautumiseen liittyviä pitkän aikavälin taloudellisia ja yhteiskunnallisia vaikutuksia tulisi selvittää enemmän.

7 Toimenpiteet ja vastuut hyvästä työurasta eivät kuulu vain työhallinnolle. Kunnat ovat keskeisiä toimijoita ennen työuraa. Työnantajat ovat pääasiallisia toimijoita työssäoloaikana. Myös kansalaisjärjestöt ovat keskeisiä toimijoita riskien vähentämiseksi.

8 Paikallisella yhteistyöllä on keskeinen merkitys varhaisen puuttumisen käytännön toteutuksessa. Kunnilla ja valtiolla on yhdensuuntaisia intressejä työvoimavarojen kehittämisessä ja hyvän työuran turvaamisessa. Hyvän työuran turvaaminen voi olla yhteinen ohjelmallinen tavoite, johon liittyvät vastuut ja resurssien jakautuminen tulisi selvittää.

9 Hyvä työura yhteisenä tavoitteena voi olla yksi lähtökohta toimintojen yhteensovittamiselle. Tavoitteiden yhteensovittamisessa ja vaikutuksia koskevan seurannan järjestämisessä voidaan viitekehyksenä käyttää työuraan liittyvistä palveluista muodostuvaa palveluketjua.

10 Työvoimapalveluissa varhainen puuttuminen ennen työuraa ja työuran alkuvaiheessa tarkoittaisi käytännössä ammatilliseen kehittymiseen liittyvien palvelujen merkityksen korostamista suhteessa perinteiseen työnvälitykseen. Ammatillisen kehittymisen palveluissa on tiedettävä työmarkkinoiden ja työnantajien tulevat työvoima- ja ammattitaitotarpeet.

#### **Varhainen puuttuminen irtisanomistapauksissa**

11 Välittömät toimenpiteet työmarkkinoille paluun turvaamiseksi ovat perusteltuja irtisanomistapauksissa, kun nopealla puuttumisella estetään jo hankitun osaamispääoman katoaminen.

#### **Varhainen puuttuminen työttömyyden aikana**

12 Silloin kun työttömyys on jo muuttunut pitkäaikaiseksi ja toistuvaksi, on varhaisella puuttumisella saavutettavat hyödyt jo suureksi osaksi menetetty. Työttömyyden katkaisu toimenpiteillä voi johtaa vain harvoissa tapauksissa ja hyvin pitkälle kehitetyillä palveluilla työllistymiseen avoimille työmarkkinoille.

13 Kun työttömyys on muuttunut krooniseksi, vastuu toimenpiteistä kuuluu ensi sijassa sosiaalipolitiikan puolelle. Työttömyyden kroonistuessa sosiaalipoliittiset tavoitteet tulevat työllisyystavoitteiden edelle. Aktiivisen työllisyyspolitiikan rinnalla tarvitaan aktiivista sosiaalipolitiikkaa. Erityisesti paikallisella tasolla on otettu käyttöön verkostomainen työtapa, jossa useat paikalliset toimijat toimivat yhteistyössä.

#### **Työvoiman kysynnän oltava riittävän korkealla tasolla**

14 Sopivien työpaikkojen saatavuudella on ratkaiseva merkitys sille, että tarjontaa sopeuttavilla keinoilla on haluttuja vaikutuksia työllisyyteen. Jos avoimen sektorin työpaikkoja ei ole riittävästi tarjolla, on vaihtoehtona erityyppisten tuettujen työtilaisuuksien järjestäminen.

Erityisesti nuorten osalta joustoilla on suuri merkitys työllistymisessä avoimille työmarkkinoille. Nuorten työn saannin parantamiseksi tulisi selvittää hyväksyttävissä oleva tapa alentaa työmarkkinoille tulevien nuorten työllistämistä työntantajalle aiheutuvia kustannuksia.

#### **Varhainen puuttuminen työpaikoilla**

Resursseja henkilöstöpolitiikkaan, työterveyshuoltoon ja työelämän kehittämiseen tulisi lisätä. Ne vaikuttavat kukin omalla tavallaan jokaisen toimivan organisaatioon henkiseen ja sosiaaliseen pääomaan ja sitä kautta myös taloudelliseen kasvuun ja työllisyyteen.

# TAVOITTEENA HYVÄ TYÖURA

## Varhainen puuttuminen työllisyyspolitiikan menetelmänä -projektin loppuraportti

### 1. Johdanto

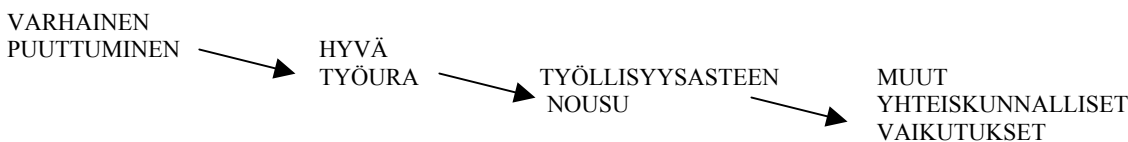
#### 1.1 Projektin tavoitteet

Tilajina ovat työministeriö ja Euroopan komission työllisyys- ja sosiaaliasiain pääosasto. Hankkeen avulla pyritään kehittämään Euroopan työllisyysstrategian kansallista arviointia ja arviointimenetelmiä ja arviointikäytäntöjä. Erityisenä tavoitteena on selvittää varhaisen puuttumisen toteutusta ja vaikutuksia osana työllisyyspolitiikkaa.

#### 1.2 Perustelut varhaiselle puuttumiselle

Hankkeen taustalla on oletus, että varhainen puuttuminen työuraan kohdistuviin riskitekijöihin on edullisempaa kuin puuttuminen siinä vaiheessa, kun riski on jo toteutunut. Olettamusten perustana ovat tutkimustulokset ja havainnot käytännön työstä. Varhainen puuttuminen on edullista silloin, kun sillä estetään riskien ja riskeistä seuraavien haittojen kasaantuminen. Haittojen pitkittyminen ja muuttuminen kroonisiksi lisää yksilölle ja yhteiskunnalla aiheutuvia kustannuksia.

Varhainen puuttuminen on osa niitä toimenpiteistä, joilla pyritään työllisyysasteen nostamiseen.



Varhainen puuttuminen riskitekijöihin vaikuttaa koko myöhemmän työuran pituudelta. Yksilöllisten työurien hallinta johtaa ikäryhmien työllisyyden ja kokonaistyöllisyyden paranemiseen. Pitkällä aikavälillä varhainen puuttuminen tuottaa myös muita taloudellisia ja sosiaalisia hyötyjä sekä yksilöille että yhteiskunnalle.

#### 1.3 Projektin toteutus

Tarkastelun lähtökohtana on varhainen puuttuminen erilaisiin työuraa uhkaaviin riskitekijöihin. Varhainen puuttuminen on välitöntä toimintaa, mutta puuttumisen vaikutukset näkyvät ja niitä täytyy arvioida pitkällä aikavälillä. Riskien vaikutuksia sekä puuttumisen tai puuttumattomuuden kustannuksia täytyy arvioida ennakkoon. Arvioinnissa tällainen lähestymistapa on periaatteessa sama kuin kustannus-hyöty -analyysissä ja osittain samankaltainen kuin joissakin vakuutusmuodoissa käytettävä riskien arviointi ja laskenta.

Varhaisen puuttumisen toteutuksen ja vaikutusten arvioinnissa on kuultu eri alojen asiantuntijoita ja tehty osaselvityksiä, joiden perusteella on muodostettu kokonaiskäsitys varhaisesta puuttumisesta työllisyyspolitiikassa. Yksilötasolla havaituista vaikutuksista tehdään johtopäätöksiä varhaisen

puuttumisen toteutuksesta. Makrotason vaikutusten arvioinnissa tarkastellaan tiettyinä vuosina syntyneiden ikäkohorttien työurien kehitystä.

Projektissa tarkastellaan myös varhaiseen puuttumiseen liittyvien eri toimijoiden työnjakoa ja vastuita. Lisäksi arvioidaan varhaisen puuttumisen keinoja ja menetelmiä sekä niiden vaikuttavuutta. Tarkastelu kohdistuu paitsi yksittäisiin keinoihin ja menetelmiin myös laajemmin varhaisen puuttumisen erilaisten toimenpiteiden ja menetelmien merkityksen ja kokonaisvaikutusten arviointiin. Tältä pohjalta tullaan keskeisiin johtopäätöksiin ja suosituksiin.

## 2. Varhainen puuttuminen työllisyyspolitiikan osana

### 2.1 Varhaisen puuttumisen käsitteen määrittely

Kun halutaan vaikuttaa kansalaisten työuraan ja sitä kautta työllisyyteen, voidaan riskitekijöihin kohdistuvat interventiot jakaa periaatteessa kolmeen eri kategoriaan siten, että erotetaan toisistaan (a) edistävät, (b) ehkäisevät ja (c) korjaavat toimenpiteet. Edistävillä toimenpiteillä ei haeta riskejä, vaan kohderyhmänä ovat ne henkilöt, joilla on potentiaalisia vahvuuksia. Ehkäisevillä toimenpiteillä pyritään tunnistamaan ja havaitsemaan riskitekijät ja puuttumaan niihin, ennen kuin riski on toteutunut ja saanut aikaan myöhempää työuraa heikentäviä vaikutuksia. Korjaavia toimenpiteitä tarvitaan, kun riski on toteutunut. Kohderyhmänä ovat tällöin sellaiset asiakkaat ja asiakasryhmät, jotka ovat jo syrjäytyneet hyvältä työuralta.

Varhainen puuttuminen tarkoittaa pitkälle samaa kuin preventiivinen toiminta. Preventiiviset toimenpiteet erotetaan tällöin edistävistä ja korjaavista toimenpiteistä. Jakoa voidaan selkeyttää oheisella kaaviolla.

#### **Kaavio: Edistävät, ehkäisevät ja korjaavat toimenpiteet työuran eri vaiheissa**

Toimenpideryhmä	Ajoittuminen	Perustelu	Kohdentaminen	Vaikuttavuus-tavoite
Edistävät toimenpiteet	Ennen työuraa ja työuran aikana	Hyödyntää mahdollisuuksia	Potentiaalia omaavat	Parempi työura Parempi työllisyys
Ehkäisevät toimenpiteet, Varhainen puuttuminen	Ennen riskin toteutumista Työuran alussa Työuran käännekohdassa	Puuttuminen riskitekijöihin Puuttuminen riskitapauksiin	Riskiryhmät Riskitekijät	Parempi työura Parempi työllisyys
Korjaavat toimenpiteet	Toteutuneen riskin jälkeen	Korjaa haittoja	Riskin kohdannot	Paluu työelämään Sosiaaliset hyödyt

Oheisen kaavion mukaisesti tässä projektissa pyritään erottamaan varhainen puuttuminen korjaavista toimenpiteistä. Kaikissa tapauksissa raja ei ole selvä. Kun pyritään palauttamaan työelämästä syrjäytyneitä takaisin työhön, on kyse kohderyhmästä, jonka kohdalla riskit ovat osin jo toteutuneet. Tällöin on kyse korjaavista toimenpiteistä. Sen sijaan syrjäytymisen estäminen tarkoittaa pitkälle samaa kuin varhainen puuttuminen. Tavoitteena on turvata pääsy työmarkkinoille ja hyvälle työuralle.

Varhaiseen puuttumiseen luettavia keinoja työuran eri vaiheissa ovat tyypillisesti esim:

Työttömyyteen johtavien riskien vähentäminen ennen työuraa

- Varhainen puuttuminen toimenpiteet osana kunnan peruspalveluja
- Koulupudokkaiden määrän vähentäminen

Työttömyyteen johtavien riskien vähentäminen työpaikoilla

- Työnantajien henkilöstöpolitiikka, TYKY toiminta
- Työterveyshuolto

Varhainen puuttuminen työttömyyden kohdatessa

- Työuran valintaan liittyvät palvelut työvoimatoimistoissa ja yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa
- Aktivointi omatoimiseen työnhakuun työvoimapalveluissa

Myös työttömyyden katkaiseminen ennen kuin työttömyys muuttuu pitkäaikaiseksi on työllisyysstrategiassa voitu lukea varhaiseen puuttumiseen.

## **2.2 Varhainen puuttuminen palveluprosessissa**

Kun tavoitteena on yksilöllisen hyvän työuran turvaaminen, päädytään tarkastelemaan varhaisia toimenpiteitä ja menetelmiä palveluprosessissa. Toimenpiteet ovat yksilökohtaisia, ja ne toteutetaan, ennen kuin työuraa uhkaava riski on toteutunut. Erilaisten palvelutoimenpiteiden vaikutuksia arvioidaan suhteessa tulevaan yksilölliseen työuran.

Varhaisen puuttumisen palvelutoimenpiteissä voidaan erottaa toisistaan riskien varhainen havaitseminen (early identification) ja varhainen puuttuminen (early intervention), jolla puututaan riskitapaukseen ja riskitekijään. Varhaiseen puuttumiseen sisältyy myös riskitekijöiden tunnistaminen. Asiakaspalveluprosessissa voidaan tällöin erottaa:

Riskitekijöiden tunnistaminen → Riskitapausten havaitseminen → Varhainen puuttuminen

Riski määritellään suhteessa tulevaan työuraan ja työllisyyskehitykseen. Tavoitteena on hyvä työura, johon kohdistuvat riskit pyritään tunnistamaan, havaitsemaan ja poistamaan. Varhaisella puuttumisella tarkoitetaan tällöin sellaisia pääasiassa mikrotason palvelutoimenpiteitä, joilla puututaan työuraa uhkaaviin riskitekijöihin, estetään riskien vaikutusten kasautumista, työttömyyden muuttumista pitkäaikaiseksi tai toistuvaksi ja parannetaan myöhempää työuraa.

Työllisyyden näkökulmasta varhaiseen puuttumiseen luetaan tässä myös mm. puuttuminen terveydellisiin ja sosiaalisiin riskeihin koulutuksessa, ammatinvalinnassa ja työmarkkinoille hakeutumisessa. Varhaiseen puuttumiseen luetaan myös työpaikoilla esiin tulevien työssä jatkamiseen liittyvien riskien varhainen havaitseminen ja varhainen puuttuminen.

Varhaisessa puuttumisessa voi olla kyse erityisistä käsitteen sisälle selvästi rajattavista palveluista tai muista toimenpiteistä tai lähestymistavasta, joka sisältyy olemassa oleviin palveluihin. Esim. työnhaun tukeminen ja aktivointi on tulkittava kuuluvaksi varhaiseen puuttumiseen.

## **2.3 Hyvän työuran määrittely**

Käsitettä hyvä työura tarkastellaan tässä yhteydessä ensi sijassa työllisyyden ja työllisyyspolitiikan

näkökulmasta. Keskeisiä kriteerejä hyvälle työuralle ovat tällöin erilaiset työhön osallistumista ja työvuosien karttumista kuvaavat määrälliset tunnusluvut. Yksilötasolla toteutuvat eri henkilöiden työvuodet summautuvat makrotason työllisyyttä kuvaaviin tunnuslukuihin. Hyvä työura sisältää tällöin ensi sijassa määrällisiä työllisyyden näkökulmasta tavoitteeksi soveltuvia mittareita.

Hyvä työura voidaan määritellä sekä kvantitatiivisesti että kvalitatiivisesti. Tässä yhteydessä pääpaino on määrällisillä työllisyysvaikutuksilla, jolloin myös työuran määrittelyssä ensisijaisia ovat määrälliset, mitattavissa olevat tunnusluvut.

### ***Asetelma: Hyvän työuran määrittely***

1. Työvuosien kertymä tietyssä iässä
2. Työvuosien ja työttömyysvuosien välinen suhde
3. Aktiivivuosien (työssä tai koulutuksessa) kertymä
4. Aktiivivuosien ja työttömyysvuosien välinen suhde

Hyvä työura määritellään tässä määrällisesti siten, että lähtökohtana on työvuosien kertymä. Poistuminen työvoimasta esim. työkyvyttömyyden vuoksi lyhentää tai heikentää hyvää työuraa. Toisaalta lyhytkin työura voidaan kokea laadullisesti hyväksi. Kun hyvän työuran yhdeksi tunnusluvuksi otetaan työttömyysvuosien ja työvuosien suhteellinen osuus, kuvaa se joiltakin osin myös työuran laadullista puolta. Työttömyysvuosien suuri osuus on usein merkki epävakaasta tai epäsäännöllisestä tai yleensä epätyytyttävästä työurasta.

Työvoiman ulkopuolella käytetty aika voidaan nähdä hyvää työuraa edistävänä. Koulutukseen käytetty aika on koko työuran kannalta yleensä myönteinen, hyvää työuraa edistävä asia. Koulutuksessa aika voidaan lukea työuran kannalta aktiiviseen aikaan. Työuraa voidaan tällöin kuvata työ- ja koulutusvuosien yhteismäärällä.

Työuran määrittelyssä rajaudutaan tässä yhteydessä kvantitatiiviseen tarkasteluun. Kvantitatiivinen määrittely tekee mahdolliseksi myös makrotason vaikutusten arvioinnin. Yksilölliset työurat kumuloituvat makrotason työllisyyttä kuvaaviksi luvuiksi.

### ***Hyvä työura ja joustavat työmarkkinat***

Hyvään työuraan kuuluu työn jatkuvuus. Toisaalta siirtymiset työpaikasta ja ammatista toiseen ovat osa normaalia työmarkkinoiden toimintaa. Katkokset työuralla voivat olla vapaaehtoisia siirtymisiä työpaikasta toiseen, ja siirtyminen voi tällöin merkitä parannusta työansioissa tai asemassa työmarkkinoilla. Yritysten sopeutuminen taloudellisiin vaihteluihin, kilpailuun avoimilla markkinoilla, tekniseen kehitykseen ja tuotantorakenteen muutoksiin lisää painetta joustaviin työmarkkinoihin.

Joustavat työmarkkinat nähdään usein keinona sopeutua avoimeen kansainväliseen kilpailuun sekä tuottavuuden kehitykseen. Sopeutuminen toisaalta lisää irtisanomisten määrää ja lyhytaikaisia työsuhteita. Nämä muutokset heikentävät hyvää työuraa. Seurauksena on epäsäännöllisten työurien ja siitä aiheutuvien haittojen lisääntyminen.

Joustavilla työmarkkinoilla toimiminen edellyttää toimivia työmarkkinoita. Joustavuuteen tarvitaan hyvin toimivat työvoimapalvelut, jotka ovat käytettävissä palvelutarpeen mukaan kaikissa siirtymävaiheissa työmarkkinoilla. Irtisanomistapauksiin kuuluvat uudelleensijoittamispalvelut, jotka ovat käytössä heti, kun irtisanominen on tapahtunut. Joustavuuden vastapainona on riittävä,

työmarkkinavalmiuksien parantamiseen ja aktiiviseen työnhakuun kannustava toimeentuloturva työttömyysjaksojen aikana.

### ***Hyvä työura ja osallisuus***

Hyvä työura tai elinikäinen hyvä työura tarkoittaa joiltakin osin samaa kuin sosiaalinen osallistuminen tai osallisuus (social inclusion) (tai sosiaalinen kiinnittyminen). Usein käytetään myös termejä sosiaalinen integroituminen (tai sosiaalinen koheesio). Sosiaalisen kiinnittymisen vastakohtana on sosiaalinen irrallisuus tai syrjäytyminen. Hyvä työura on käsitteenä rajatumpi kuin sosiaalinen osallistuminen. Hyvä työura kuvaa menestymistä työmarkkinoilla. Sosiaalinen osallistuminen kuvaa laajemmin osallistumista sosiaaliseen vuorovaikutukseen.

Sosiaalinen osallisuus tavoitteena johtaa erilaiseen politiikkaan kuin pelkästään työuriin ja työllisyyteen liittyvä tarkastelu. Työuraan ja työllisyyteen liittyvä tarkastelu on lähellä perinteistä pohjoismaista aktiivisen työllisyyspolitiikan sisältöä, jossa työllisyyspolitiikka on nähty osana kasvupolitiikkaa. Sosiaalisessa osallisuudessa asetetaan enemmän painoa yhteisötason sosiaalipoliittisille toimenpiteille. Esimerkki yhteisötason toiminnasta ovat kumppanuusohjelmat. Sosiaalisen osallisuuden lisääminen sisältyy myös Euroopan työllisyysstrategiaan.

### ***Työuran laadulliset tekijät***

Hyvä työura pitää sisällään laadullisen näkökulman. Kvantitatiivinen työuran määrittely, jossa käytetään mittarina työvuosien määrää, jättää ottamatta huomioon mm. osa-aikaiseen tai epätyypilliseen työhön liittyvät laadulliset puutteet. Tarkastelun ulkopuolelle jäävät myös työelämän laatu ja työstä saatava toimeentulo. Erityisesti anglosaksisissa maissa työtä katsotaan usein tulonsaannin ja taloudellisen toimeentulon kannalta. Taustalla on nähtävissä mm. erot tulojaon tasaisuudessa, työttömyysturvassa ja muissa tulonsiirroissa.

Hyvään työuraan sisältyvät laadulliset tekijät - kuten työterveys ja työssä viihtyminen - vaikuttavat myös työvuosien määrään. Työelämän laadulliset tekijät vaikuttavat työuran määrällisiin tunnuslukuihin. Hyvä terveys ja viihtyminen työssä lisäävät tehtyjen työvuosien määrää ja pidentävät työuraa. Monet eri politiikka-alueilla tehdyt panostukset hyvään työuraan ja puuttumisen riskitekijöihin lisäävät työllisyyttä ja tuovat muita hyötyjä pitkällä aikavälillä.

### ***2.4 Työuran vaiheet ja käännekohdat***

Työura jaetaan tässä tarkastelussa hyvin karkealla tasolla kolmeen vaiheeseen

- (1) ennen työuraa
- (2) työssä
- (3) työttömänä.

Käytännössä eri vaiheet limittyvät toisiinsa. Vaihe ennen työuraa kattaa periaatteessa ajan varhaisesta lapsuudesta siihen vaiheeseen, kun henkilö hakeutuu työmarkkinoille. Työttömyysvaihe voi sisältää yhden tai useita eri pituisia jaksoja, jolloin henkilö on ilman työtä mutta kuuluu työvoimaan. Myös ajanjaksot työvoiman ulkopuolella ovat työuran kannalta merkittäviä silloin, kun kyseessä on opiskelu tai muu toiminta, joka parantaa mahdollisuuksia tulevaan työuraan.

Työuran käännekohtia ovat mm. ammattiin johtavaan koulutukseen hakeutuminen, työelämään hakeutuminen, työttömyys, uudelleen työllistyminen, siirtyminen pois työvoimasta ja paluu työelämään. Kaikkiin työuran käännekohtiin liittyy riskitekijöitä, jotka voivat heikentää tulevaa työllistymistä.

## **2.5 Riskitekijät**

Riskitekijät liitetään tässä yhteydessä työuraan. Riskitekijä voi olla ominaisuus tai tapahtuma, joka esiintyy tietyllä todennäköisyydellä ja aiheuttaa haittaa yksilön työuralle. Riskien toteutuminen heikentää yksilön työkykyä tai muita valmiuksia vastata työmarkkinoiden asettamiin vaatimuksiin.

Tutkimusten mukaan suurimmat hyvää työuraa heikentävät riskitekijät liittyvät terveyteen, puutteelliseen koulutukseen ja työttömyyden pitkittymiseen. Monet pitkittäistutkimukset, joilla on seurattu määrättyjen henkilöryhmien elämän kaarta ja työuria pitkillä aikajaksoilla, osoittavat, että monet riskitekijät voidaan havaita jo varhaisessa lapsuudessa tai nuoruudessa (Appendix 2).

Terveysongelmat ovat ehkä suurin hyvää työuraa heikentävä riskitekijä. Myös monet sosiaaliset riskitekijät ovat yhteydessä terveydentilaan. Sosiaaliset ja terveydelliset riskit voivat heikentää oppimiskykyä ja -motivaatiota ja siten myös tulevaa työuraa. Sosiaaliset ja terveydelliset riskitekijät muodostavat yhdessä työttömyyden kanssa koko kansantaloutta rasittavan suuren kustannustekijän. Riskitekijät voivat olla yksilöllisiä tai ympäristöstä johtuvia. Monet piirteet elin-, kasvu-, oppimis- ja työympäristöissä tuottavat työuraa uhkaavia riskitekijöitä (Appendix 2).

Myös toistuva tai pitkään jatkunut työttömyys heikentää ennustetta tulevasta työurasta. Toistuvan työttömyyden taustalla voi olla muita, usein jo varhaisessa lapsuudessa havaittavia riskitekijöitä. Työttömyyden katkaisu erilaisilla työvoimapolitiittisilla toimenpiteillä on hyvin usein liian myöhäinen vaihe, silloin kun pyritään estämään näiden varhaisten riskitekijöiden vaikutus työuraan.

Riskitekijöiden ja riskitapausten havaitseminen ja tunnistaminen on lähtökohtana toimenpiteiden kohdentamiselle. Menetelminä tulevat tällöin kyseeseen tapauskohtainen palvelutarpeen arviointi (profilointi) ja valikoiva kohdistaminen. Profilointi ja kohdistaminen tarkoittavat lähestymistapaa, joka poikkeaa säännöksiin tai standardeihin perustuvasta palvelujen jakelusta. Jälkimmäisten etuna on yleensä yksikkökustannusten edullisuus tuotettua suoritetta kohden. Valikoivissa ja asiakastarpeen mukaan räätälöidyissä palveluissa yksikkökustannukset ovat korkeammat, mutta etuna on yleensä parempi lopputulos ja erilaisten vuotojen (tai hukkaprosenttien) väheneminen. Palvelutarpeen arviointi ja oikea kohdentaminen on toiminnan tuloksellisuuden kannalta välttämätöntä. Lisäksi on välttämätöntä seurata palvelujen kustannuksia, tuloksia ja vaikutuksia sekä lyhyellä että pitkällä aikavälillä.

## **3. Varhaisen puuttumisen toimijat työuran eri vaiheissa**

### **3.1 Pääasialliset toimijat**

Tässä projektissa keskeisenä lähtökohtana on elinikäinen työura. Kohteena ovat yksilölliset työurat ja yksilöllisten työurien ikäryhmittäinen kehitys. Työurien tarkastelu ulottuu ajallisesti pitkälle aikavälille. Kun tarkastelu kohdistetaan työuran eri vaiheisiin ja työuraan koko sen pituudelta, toimenpiteet ja vastuut jakautuvat usealle eri toimijalle. Myös varhaiseen puuttumiseen luettavia toimenpiteitä ja palveluja on useita.

<b>KESKEISIMMÄT PALVELUJEN TUOTTAJAT TYÖURAN ERI VAIHEISSA</b>		
<b>Työuran vaihe</b>	<b>Keskeinen vastuutaho</b>	<b>Toimenpiteet</b>
Ennen työuraa	Kunta	Kunnalliset palvelut (peruspalvelut) Varhainen puuttuminen (erityispalvelut)
Työssä	Työnantaja	Henkilöstöpolitiikka (kannustimet) Työterveyshuolto (työkyky) Henkilöstökoulutus (henkinen pääoma)
Työttömänä	Työhallinto	Työvoimapalvelut Korjaavat toimenpiteet (tuet, tukipalvelut)

Toimenpiteistä työttömyyden aikana ja työuran käännekohdissa suurin vastuu on työhallinnolla. Kunnilla on suurin vastuu toimenpiteistä ennen työuraa. Työssäoloaikana esiin tulevista työuraa uhkaavien riskien ehkäisystä vastaa suurelta osin työnantaja. Keskeisiä vastuutahoja ovat lisäksi mm. opetusviranomaiset sekä osittain myös työmarkkinaosapuolet. Myös vakuutusyhtiöillä, kuten Kelalla, on palveluja, joilla pyritään ehkäisemään työuraa uhkaavia riskejä. Työnhakijoilla ja työssä olevilla työntekijöillä on itsellään oma henkilökohtainen vastuu riskien torjumisessa. Palvelutarve riippuu tällöin yksilön omien resurssien riittävydestä ongelmatilanteissa.

Yllä oleva kaavio kuvaa yksikertaisella tavalla vastuiden muuttumista työuran varrella. Esim. kunnan tekemien panostusten tulokset voivat muuttoliikkeen mukana siirtyä pois kunnasta. Myös yritysten tekemät panostukset työpaikoilla voivat siirtyä pois yrityksestä. Vastuiden ja tulosten hajautuminen vaikuttaa osaltaan siihen, miten varhainen puuttuminen otetaan huomioon päätettäessä resurssien jaosta.

### **3.2 Hyvään työuraan liittyvät palvelut ja palveluketjut**

Varhainen puuttuminen hyvää työuraa uhkaaviin riskitekijöihin kattaa monia eri toimijoita, monen tyyppistä asiantuntemusta ja useita erilaisia menetelmiä. Palvelujen moninaisuus ja toimijoiden vaihtuminen johtavat tarkastelemaan erilaisista palveluista ja toimenpiteistä muodostuvaa prosessia, joka seuraa yksilöiden työhistoriaa. Voidaan puhua asiakkuuteen perustuvasta palveluketjusta, jossa palvelut ja toimijat vaihtuvat työuran työhistorian edetessä. Mukaan tulee ajallinen ulottuvuus, jolloin on kyse on pidemmälle menevästä palveluketjuajattelusta kuin moni-ammattillisessa verkostomaisessa työskentelyssä.

Monet toimenpiteet ajoittuvat edellä määriteltyihin työuran käännekohtiin. Työuran keskeiset jaksot ja käännekohdat on tilastoitu verraten hyvin, jolloin ne antavat mahdollisuuden seurata yksilöiden tai asiakasryhmien siirtymistä ja menestymistä palvelujen ketjussa läpi työuran (vertaa

liitekuvio Karimaa). Henkilöiden ja ikäryhmien (ikäkohorttien) siirtymistä palveluketjussa voidaan tarkastella yhtäältä työkyvyn ja ammatillisen kehittymisen kannalta ja toisaalta riskitekijöiden ja riskien kannalta.

Työuraan liittyvän palveluketjun käsite tarjoaa yhden lähtökohdan toiminnan arvioinnille pitkällä aikavälillä ja poikki hallinnonalojen. Lähtökohta tai viitekehys on periaatteessa sama kuin poikkihallinnollisissa kehittämisohjelmissa ja politiikkaohjelmissa. Lähestymistapa on myös samankaltainen kuin elinikäisessä oppimisessa, joka sisältyy myös Euroopan työllisyysstrategian erityissuuntaviivoihin. Pääpaino on riskitekijöissä, joihin pyritään vaikuttamaan ehkäisevästi mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Työuran kattava palveluketju on ajatus, jota arvioitaessa on otettava huomioon monia ongelmia erityisesti vastuiden jakautumisessa ja tiedonkulussa.

#### **4. Varhainen puuttuminen työuran eri vaiheissa**

##### ***4.1 Varhaisen puuttumisen toimenpiteet ennen työuraa***

Varhainen puuttuminen on sosiaalityössä, erityisesti perhepolitiikassa käytetty toimintamalli. Perhepolitiikassa toimintaa on kehitetty useissa maissa hyvin pitkälle. Suomessa mm. Stakesissa on kehitetty varhaisen puuttumisen palvelumalleja ja menetelmiä. Stakesissa on mm. kehitetty dialogista palvelumallia, joka koskee varhaista puuttumista (Appendix 3.6). Sosiaalipolitiikassa perinteisesti käytetty varhaisen puuttumisen käsite on rajatumpi kuin tässä tarkoitettu varhainen puuttuminen, joka kattaa koko työuran.

Toimenpiteet, joilla puututaan keskeisiin riskitekijöihin ennen työuran alkua, kuuluvat suurelta osin kuntien toimialaan. Kuntien toimenpiteet liittyvät terveydenhoitoon, kasvatukseen, koulutukseen ja kulttuuritoimeen, sosiaalitoimeen, nuorisotoimeen jne. Peruskoulutuksessa varhainen puuttuminen voidaan nähdä erityisopetuksen volyymin kasvuna. Toteutusvaiheessa olevan koulutustakuun voidaan katsoa pitävän sisällään varhaisen puuttumisen periaatteen.

Työllisyyspolitiikan kannalta kriittisiä vaiheita ennen työuraa ovat koulutusuran valinta, työhön johtavan koulutuksen suorittaminen sekä siirtyminen työelämään. Näissä vaiheissa onnistumista voidaan kuvata nuorten työhön osallistumis- ja työttömyysluvuilla. Nuorten työttömyys on laskenut vuosien mittaan kokonaistyöttömyyttä nopeammin mutta on edelleen korkea. Koulupudokkaiden osuus on Suomessa suuri. OECD:n tilastojen mukaan niiden 15-24 v. nuorten osuus, jotka eivät olleet työssä tai koulutuksessa vuonna 2002, oli Suomessa vanhojen jäsenmaiden vertailussa Italian jälkeen korkein. Nuorten kynnys päästä työhön avoimille työmarkkinoille on ollut korkea erityisesti matalasuhdanteen aikana.

##### ***4.2 Varhainen puuttuminen työpaikoilla***

Työssäoloaikana varhainen puuttuminen on suurelta osin työnantajien vastuulla työpaikkatasolla. Toimenpiteet voivat olla projektiluontoisia tai osa työnantajien henkilöstöpolitiikkaa. Terveysten liittyviä riskejä työpaikoilla voidaan vähentää mm. työterveyshuollon, työsuojelun ja kuntoutuksen toimenpiteillä. Tällä on - erilaisten kannustinten ohella - suuri merkitys, kun pyritään pidentämään elinikäisiä työuria.

Työelämän kehittäminen pitää sisällään ajatuksen varhaisesta puuttumisesta. Panostusta työelämän kehittämiseen onkin päätetty lisätä vastaisuudessa mm. lisäämällä kehittämisohjelmien ja hankkeiden rahoitusta. Myös mm. Työssä jaksamisohjelma ja Ikäohjelma ovat lisänneet varhaista puuttumista työelämässä esiin tuleviin ongelmiin. Koettu hyvinvoinnin taso, terveydentila työssä,

poissaolot ja varhainen eläkkeelle siirtyminen kuvaavat myös onnistumista varhaisessa puuttumisessa.

Yrityksen kannalta varhainen puuttuminen hyvää työuraa uhkaaviin riskitekijöihin voidaan nähdä yhtenä keinona henkisen ja sosiaalisen pääoman lisäämiseen. Kokemukset eri maista osoittavat yhä selvemmin sosiaalisen ja henkisen pääoman merkityksen yritysten menestykselle.

Tutkimusten mukaan Suomi on onnistunut hyvin erityisesti intellektuaalisen pääoman kehittämisessä ja hyväksikäyttämisessä (Hoffmann, 2004). Ristiriita on siinä, että näistä tuloksista huolimatta työttömyys on Suomessa edelleen korkealla tasolla, eikä työllisyysaste ole noussut tavoitteiden mukaisesti. Teknologiapainotteinen strategia on tuonut kasvua mutta ei välttämättä ole vastaavassa määrin lisännyt työllisyyttä.

### **4.3 Varhainen puuttuminen työttömyyden kohdatessa**

Avoin työttömyys on riski myöhemmälle työuralle. Käytännön kokemusten, tilastollisten analyysien ja tutkimusten mukaan uudelleen työllistyminen muodostuu sitä epätodennäköisemmäksi mitä kauemmin työttömyys kestää. Riskinä on työttömyyden uusiutuminen ja epävakalle työuralle joutuminen. Todennäköisyys siirtymiseen epävakaaalta työuralta vakaalle työuralle on pieni. Aktiivisen työllisyyspolitiikan vaikuttavuutta koskevassa tutkimuksessa on havaittu, että aikaisempi työura selittää parhaiten myös tulevaa työllistymistä (Aho, Kunttu, 2001, Aho, Halme, Nätti, 1999). Työttömyys synnyttää tilariippuvuutta, jolloin työttömyys itsessään lisää työttömyyden todennäköisyyttä (Hämäläinen, 2003).

Jos voidaan todeta, että epävakaa työura on seurausta jo varhain toteutuneista riskeistä ja negatiivisesta kehityskierrosta, voidaan päätellä, että Euroopan työllisyysstrategiassa ja kansallisessa työllisyyspolitiikassa tavoitteeksi asetettu uuden mahdollisuuden tarjoaminen työttömille ei välttämättä poista terveydestä, koulutuksen puutteista tai muista vastaavista seikoista johtuvia työllisyysriskejä. Kun yksilö kohtaa työttömyyden ja tulee työvoimatoimiston asiakkaaksi, monet varhaisen puuttumisen mahdollisuudet on jo menetetty. Tästä seuraa vaatimuksia eri toimijoiden ennalta ehkäisevälle yhteistyölle. Työttömyyden katkaiseminen tietyn työttömyysjakson jälkeen ei yksistään riitä turvaamaan tulevaa työuraa. Riskitekijät tulisi havaita ja niihin pitäisi voida puuttua jo ennen työttömäksi joutumista, ennen työuraa, työuran alkuvaiheessa tai työpaikalla.

Siinä vaiheessa kun työttömyys on muodostunut tai muodostumassa pitkäaikaiseksi, voi sosiaalipoliittinen lähestymistapa, sosiaalityö, workfare tai aktiivinen sosiaalipoliittikka tuoda uusia menetelmiä ja voimavaroja erityisesti paikallistasolla työvoimatoimistojen, kuntien ja muiden toimijoiden yhteistyönä toteuttavaan työllisyyspolitiikkaan. Tanskaa koskevan tutkimuksen mukaan työllistämishjelmilla on haluttu nettovaikutus toimeentulotuesta riippuvuuteen, kun taas koulutus ja muut ohjelmat pidentävät toimeentulotukijaksoja (Bolvig, Jensen, Rosholm, 2003).

## **5. Varhainen puuttuminen palveluprosesseissa**

### **5.1 Varhainen puuttuminen työvoimatoimiston palveluissa**

Varhainen puuttuminen työvoimatoimistojen palveluissa edellyttää yksilöllisiä toimenpiteitä ja monialaista toimijoiden yhteistyötä. Asiantuntemus ja ammattitaito syntyvät osin kokemuksesta käytännön työssä. Kokemuksia on saatu mm. kokeiluvaiheessa olevissa palvelukeskuksissa.

Toisaalta on näyttöä siitä, että asiantuntijoiden koulutuksella ja työmenetelmien kehittämisellä tuloksellisuutta voidaan edelleen parantaa siitä, mihin pelkällä kokemuksella on mahdollista päästä.

Työvoimatoimistoissa varhainen puuttuminen liittyy erityisesti ammatillisen kehityksen palveluihin. Varhainen puuttuminen liittyy myös toimenpiteisiin yritysten lopettamis- ja irtisanomistapauksissa.

Suomessa 1998 toteutettuun työvoimapolitiittiseen uudistukseen sisältyy ajatus ennakoivasta toiminnasta ja varhaisesta puuttumisesta. Työnhakusuunnitelmien avulla pyrittiin aktivoimaan asiakkaita omatoimiseen työnhakuun ja ohjaamaan asiakkaita toimenpiteiden piiriin, kun työttömyys uhkaa pitkittyä. Pitkälle samanlainen toiminta-ajatus löytyy useiden maiden työvoimapolitiittisista toimenpiteistä (Esim. Iso-Britannian New Deal ja ns. Tanskan malli).

Tilintarkastajien tekemän selvityksen mukaan työnhakusuunnitelmien toteutukseen liittyy kuitenkin suuria puutteita (Appendix 4.3b). Syy voi olla toiminta-ajastuksessa tai sen toteutuksessa. Vertailukohdan voi muodostaa kansainvälisistä kokemuksista. Toimintamallia voi toisaalta verrata muiden toimijoiden kuin viranomaisten toimintaan. Vertailukohtana voivat olla esim. kumppanuushankkeissa tai joissakin ESR-hankkeissa käytetyt palvelumallit. Yhtenä vertailukohtana on ruotsalainen uudelleensijoituspalvelu irtisanomistapauksissa. Esimerkkinä on TRR Trygghetsrådetin toiminta (Appendix 3.4).

Paikallishallinnon organisaatiouudistus saattaa antaa uusia mahdollisuuksia varhaiseen puuttumiseen. Asiakkaiden segmentointi ja samanaikainen viranomaisyhteistyön laajentaminen antavat mahdollisuuden erikoistumiselle ja korkean asiantuntemuksen hyväksikäytölle. Varhainen puuttuminen työvoimatoimistojen palveluissa nostaa osaltaan esille kysymyksiä, jotka koskevat palvelumalleja ja työmenetelmiä, palvelujen organisointia, yhteistoimintaa ja verkottumista ja tulosjohtamisen tavoitteita.

## ***5.2 Tarveharkinta ja kohdistaminen***

Tutkimusten mukaan aktiivisten työvoimapolitiittisten toimenpiteiden ongelmana ovat suuret vuodot. Vuotoja voidaan vähentää ja kustannustehokkuutta lisätä kohdistamalla palvelut kunkin asiakkaan tilanteen ja tarpeen mukaan. Suomessa nämä otettiin käyttöön työvoimapolitiittisen uudistuksen yhteydessä 1998. Toteutuksessa on kuitenkin havaittu puutteita, josta syystä palvelumallia on muutettu ja ollaan edelleen muuttamassa.

Useissa maissa on kokeiltu ja saatu kokemuksia asiakkaiden profiloinnista, jolla tunnistetaan hyvää työuraa ja työllistymistä uhkaavat riskitekijät. Tilastolliseen malliin perustuva profilointi ja profiloinnin avulla tehty palvelutarpeen määrittely saattaa oikein toteutettuna tuoda lisäarvoa ammatillisesti pätevän virkailijan tekemään asiakkaan palvelutarpeen arviointiin. Kokemukset tilastomatemaattisten menetelmien käytöstä profiloinnissa ja kohdistamisessa ovat kuitenkin osin ristiriitaisia (Caliendo, Hujer, Thomsen, 2004).

## ***5.3 Toimenpiteet yritysten irtisanomis- ja lopettamistapauksissa***

Tuotannollisista syistä tapahtuvissa irtisanomistapauksissa nopea puuttuminen voi olla tuloksellista erityisesti silloin, kun työttömiksi joutuneilla on takanaan vakiintunut työura. Ruotsissa muutosturvaan (omställningsavtal) kuuluvat palvelut irtisanotuille työntekijöille perustuvat eräiden

työmarkkina-osapuolten väliseen sopimukseen. Tässä yhteydessä on käytetty esimerkkinä TRR Trygghetsrådetin palveluista saatuja kokemuksia (Appendix 3.4). Saadut kokemukset puoltavat tarkoitusta varten kehitetyn palvelukonseptin omaksumista soveltavin osin myös Suomessa.

Projektin järjestämässä seminaarissa 6.5.2004 todettiin, että työhallintojen toimintatavat joukkoyrittäjien tapauksissa Ruotsissa ja Suomessa muistuttavat pitkälle toisiaan (seminaarin puheenvuorot, Jonsson, Salkoaho). Työllisyystoimenpiteiden ajoitukseen irtisanomistapauksissa vaikuttavat muun ohella myös toimenpiteitä koskevat säännökset. Vaikuttavuuden kannalta keskeisiä kysymyksiä ovat toimenpiteiden oikea ajoitus sekä kohdistaminen niihin, jotka toimenpiteistä eniten hyötyvät. Ongelmaksi irtisanomistapauksissa voidaan kokea säännökset tai käytännöt, joiden mukaan toimenpiteet aloitetaan vasta, kun työttömyys on kestänyt määrätyn ajan. Tämä saattaa lisätä riskiä työttömyyden pitkittymiseen niiden asiakkaiden osalta, jotka on irtisanottu tuotannollisista syistä ja joilla on ennestään hyvä työhistoria (Salkoaho).

Suomessa muutosturvaa parannetaan työmarkkinajärjestöjen ja valtion toimenpiteillä. Työmarkkinoiden keskusjärjestöjen väliseen neuvottelutulokseen (29.11.2004) tulopoliittiseksi sopimukseksi vuosille 2005-2007 sisältyy työllistymisen ja muutosturvan toimintamalli. Työmarkkinoiden keskusjärjestöt esittävät uutta työnantajan, työntekijöiden ja työvoimaviranomaisen välistä työllistymisen ja muutosturvan toimintamallia taloudellisista ja tuotannollisista syistä tapahtuvan irtisanomisen yhteydessä. Uuden toimintamallin tavoitteena on yhteistyön tehostaminen ja työntekijän mahdollisimman nopea uudelleentyöllistyminen. Järjestelyt toteutetaan sekä yksityisellä että julkisella sektorilla. Suomen hallitus suhtautuu myönteisesti työmarkkinaosapuolten sopimiin menettelyihin uudelleentyöllistymisen edistämiseksi irtisanomistilanteissa ja ryhtyy toimenpiteisiin tarvittavien muutosten aikaansaamiseksi työvoimaviranomaisten menettelyihin ja lainsäädäntöön. (Appendix 3.4).

Keskeisiä toimijoita muutosturvan toteuttamisessa ovat työvoimatoimistot. Muutosturvan toimintamalli edellyttää työhallinnolta asiantuntevia ja tehokkaita toimenpiteitä. Tällöin voidaan ottaa huomioon myös Ruotsista saadut kokemukset. Toimintaa kehitettäessä voidaan ottaa huomioon myös erilaisista suomalaisista palvelumalleista saadut kokemukset (Appendix 4.3a).

#### **5.4 Varhainen puuttuminen ESR-projekteissa**

Tässä projektissa on kuultu kokemuksia yksittäisistä hankkeista. Lisäksi on tehty selvitys varhaiseen puuttumiseen luettavista ESR-hankkeista saaduista kokemuksista. Selvitykseen sisältyy vaikuttavuutta koskeva kysely, joka on perustana toimintaa koskevalle arvioinnille. Kokemuksia ja tuloksia ESR-hankkeista selvitetään yksityiskohtaisemmin liitteessä (Appendix 3.5).

#### **5.5 Ennakointien käyttö resurssien suuntaamisessa**

Varhainen puuttuminen voi tuoda ennakointiin uuden näkökulman. Varhainen puuttuminen korostaa aktiivista vaikuttamista ennakoituun tulevaan kehitykseen. TE-keskustasolla (Työvoima- ja elinkeinokeskukset) tämä voi merkitä, että toiminnan ohjaukseen tulee aikaisempaa enemmän mukaan ennakoitua kehitystä ohjaavia yhteiskuntapoliittisia vaikuttavuustavoitteita. TE-keskusten ennakointimenetelmät kattavat jo nyt useita osa-alueita, ja ennakointien käyttö päätöksenteon tukena tulee lisääntymään (Appendix 3.7a and b, Mäkinen). Ennakoinnista voidaan odottaa lisäarvoa resurssien oikealle allokoinnille erityisesti silloin, kun pyritään suuntaamaan koulutusta

elinkeinoelämän tarpeiden ja elinkeinopoliittisten tavoitteiden mukaisesti. Ennakoinnin tarvetta resurssien suuntaamisessa lisäävät mm. muutokset ikärakenteessa ja kansainvälisessä työnjaossa.

## **6. Varhaisen puuttumisen vaikutusten arviointi**

### **6.1 Arvioinnin viitekehys**

Varhaisen puuttumisen vaikutusten arvioinnissa lähtökohtana voi olla (1) toimenpiteiden arviointi työuran eri vaiheiden mukaan, (2) arviointi keskeisten varhaisen puuttumisen toimijoiden ja näiden vastualueiden mukaan tai (3) erilaisten varhaisen puuttumisen keinojen vaikutusten arviointi ja vertailu. Pääasialliseksi arvioinnin viitekehyyksiksi on tässä valittu (4) yleinen julkisen hallinnon johtamisen viitekehys, joka ottaa jossain määrin huomioon kaikki edellä mainitut lähtökohdat.

Johtamisen viitekehyyksen käyttö arvioinnissa on perusteltua, kun pyritään kokonaisvaikutusten arviointiin tietyllä vastuualueella. Suomessa on äskettäin tehty julkisen hallinnon johtamisen kannalta merkittäviä uudistuksia tulohajautuksen terävöittämiseksi ja tilivastuun parantamiseksi. Uudistuksiin sisältyy säännöksiä myös arvioinnin kehittämiseksi osana julkisen hallinnon johtamista (Valtiovarainministeriö, 2/2003 ja 9/2003). Arviointi on tullut osaksi hallinnon johtamista myös Euroopan unionissa ja sen jäsenmaissa. Johtamisen näkökulmasta arvioinnin tehtävänä on selvittää erityisesti toiminnan tuottavuutta (tehokkuutta, taloudellisuutta) ja vaikuttavuutta. Tietyn toiminnan arviointi pelkistyy tällöin kahteen asiaan: (1) Suorituksen arviointi (2) Tuloksellisuuden arviointi.

Suorituksen arviointi keskittyy prosesseihin, prosessien laatuun, taloudellisuuteen ja tuottavuuteen. Suorituksen arviointia tarvitaan johtamisprosessissa. Tulosten arvioinnilla on laajempi merkitys poliittisen päätöksenteon kannalta. Tulosten arvioinnilla selvitetään toiminnan yhteiskunnallisia vaikutuksia ja haetaan perusteita toiminnan tarpeellisuudelle ja varojen käytölle.

Yleinen johtamisen viitekehys sisältää toimintaprosessit lähtien tarpeista ja tavoitteista päätyen panosten, toimintaprosessien ja tuotosten kautta lopputuloksiin ja vaikutuksiin. Arvioinnin kulku noudattaa tällöin ohjelma-arvioinnissa käytettyä ohjelman keskeiset vaiheet sisältävää ohjelman kulkua tai sykliä (programme cycle). Projektin tai ohjelman työnkulku tai sykli kuvaa myös keskeisimpiä päätöksenteon vaiheita ja valintatilanteita. Ohjelmasyklillä on useita sovelluksia eri maissa ja kansainvälisissä organisaatioissa (vertaa esim. EU, 2001, UK, 2003).

Kun arvioinnin kohteena on työuraan sen eri vaiheissa kohdistuvat toimenpiteet (interventiot), voidaan arvioinnin kohteena nähdä palveluketju, jossa on monta eri toimijaa, joiden toiminnan vaikutukset ulottuvat pitkälle aikavälille. Arviointi kohdistuu palveluketjuun tai oletettuun ohjelmaan, jossa päätöksenteko ja vastuut muodostuvat monivaiheiseksi, ajallisesti pitkäjänteiseksi prosessiksi. Arvioinnissa voidaan tällöin soveltaa ohjelma-arvioinnin ideaa, jossa lähtökohtana on ohjelman työnkulku, ohjelmasykli.

Ohjelmasyklissä arvioinnin kohteeksi tulee: (1) tarpeiden määrittely, (2) tavoitteiden määrittely ja vastaavuus tarpeisiin, (3) toimijoiden valinta, työnjako ja vastuut, (4) keinojen ja menetelmien vaikuttavuus ja keinojen valinta, (5) toimintatavat ja menetelmät ml. palautejärjestelmä.

Tässä projektissa on pyritty mahdollisuuksien mukaan ottamaan huomioon hyvän työuran turvaamiseen tähtäävä, oletettu palveluketju tai ohjelma. Ohjelmansyklin käyttö arvioinnissa vastaa hyvin pitkälle myös johtamisen tarpeita. Mikä tahansa vaihe ohjelmasyklissä voi olla vaikuttavuuden kannalta merkittävä. Ohjelmasykliä ei ole voitu tässä yhteydessä täysin soveltaa mutta sitä on käytetty arvioinnin kysymysten asettelussa.

Varhaisen puuttumisen tarpeellisuuden selvittämiseksi tässä projektissa on koottu tutkimustuloksia, kuultu asiantuntijoita ja mallinnettu ikäluokkien (ikäkohorttien) työmarkkinakäyttäytymistä ja tulevia työuria. Tavoitteiden osalta on selvitetty varhaista puuttumista työllisyyspolitiikassa ja kuntien työllisyysstrategioissa. Toimijoiden valinnan ja menetelmien osalta on verrattu eräitä eri toimijoiden tuottamia varhaisen puuttumisen palvelumalleja keskenään. Toimijoiden valinnassa julkiselle palvelulle vaihtoehtoina ovat kilpailuttamalla hankitut palvelut. Tulosvastuun toteutumisen osalta kriittinen kysymys koskee keinoja, joilla tehtäviä ja vastuita voidaan parhaiten jakaa suhteessa pitkän aikavälin hyötyihin tai haittoihin. Varhaisen puuttumisen keinojen valinnassa voi tulla kyseeseen periaatteessa mikä tahansa julkinen interventio (julkiset palvelut, kannustimet, sanktiot, investoinnit infrastruktuuriin tai inhimilliseen pääomaan jne). Tässä päähuomio on erilaisissa työnhakija-asiakkaille tarkoitetuissa palveluissa. Palautejärjestelmään sisältyy seuranta ja arviointi sekä näihin liittyvät tekniset kysymykset ja määrittelykysymykset.

Johtamisen kannalta keskeiset kysymykset koskevat (1) suoriutumista (2) vaikuttavuutta ja tuloksellisuutta sekä (3) yhteisvaikutuksia (synergia). Päähuomio on tässä vaikutusten ja yhteisvaikutusten arvioissa. Yksittäisiä varhaiseen puuttumiseen liittyviä toimenpiteitä arvioidaan sen mukaan, miten niiden arvioidaan vaikuttavan yksilöllisiin työuriin, ikäluokkien työllisyyskehitykseen ja työllisyysasteeseen. Toimenpiteiden yhteisvaikutuksia arvioidaan suhteessa hyvään työuraan ja työllisyyden kehitykseen. Yhteisvaikutusten arviointi johtaa politiikka-arviointiin ja strategiaan päätelmiin.

## **6.2 Vaikuttavuuden arviointi**

Vaikuttavuuden arviointiin sisältyy toimintalogiikan ja kausaalisuhteiden arviointi. Arvioinnilla haetaan näyttöä toimintatavan, toimenpiteen tai menetelmän vaikutuksista suhteessa tavoitteisiin. Arviointi koskee myös toiminnan perusteluna olevien oletettujen kausaalisuhteiden pitävyyttä. Varhaisen puuttumisen taustalla olevia oletuksia vaikutussuhteista voidaan yksinkertaisimmillaan kuvata esim. seuraavasti:

Varhainen puuttuminen riskitekijöihin → Yksilöllinen hyvä työura → Työllisyys pitkällä aikavälillä → Taloudelliset ja yhteiskunnalliset hyödyt ja vaikutukset. Varhaisen puuttumisen vaikutuksia ja tuloksia arvioidaan suhteessa työuraan, työllisyyteen ja pitkän aikavälin yhteiskunnallisiin hyötyihin.

Vaikuttavuusarviointiin kuuluu olennaisena osana nettovaikutusten tai lisäarvon mittaaminen sen jälkeen, kun toiminnan tuloksista on vähennetty erilaiset vuodot. Vaikuttavuusarviointiin kuuluu myös erilaisten sivuvaikutusten arviointi. Vaikuttavuusarvioissa tarkastellaan erikseen välittömiä vaikutuksia ja tuloksia sekä erikseen pitkän aikavälin vaikutuksia ja tuloksia. Yhteiskunnallisten vaikutusten arviointiin sisältyy myös hyötyjen ja kustannusten arviointi.

Päätöksentekoprosessin kannalta merkittävää on, että joidenkin toimenpiteiden pitkän aikavälin hyödyt tai kustannukset eivät kohdistu niille toimijoille, jotka ovat vastuussa toiminnan välittömästä toimeenpanosta ja toimeenpanon kustannuksista. Arvioinnissa tulee tällöin pohdittavaksi menetelmät, joilla välittömät kustannukset ja pitkän aikavälin hyödyt tai kustannukset saadaan vertailtavaan muotoon. Tulevat hyödyt ja kustannukset on voitava muuttaa nykyarvoon.

### **6.3 Mikrotason vaikutuksista makrotason vaikutuksiin**

Varhainen puuttuminen tarkoittaa pääasiassa työvoiman tarjontaan kohdistuvia yksilöllisiä toimenpiteitä, joiden vaikutukset näkyvät tulevalla työuralla. Vaikuttavuuden kannalta merkittäviä seikkoja ovat tällöin käytetyt keinot ja menetelmät sekä niiden toteutustapa ja oikea kohdentaminen.

Makrotason tarkastelussa arvioidaan varhaisen puuttumisen vaikutuksia ikäkohortin mukaan. Yksilölliset työurat summautuvat ja näkyvät kohortin työvoimataseessa. Myös makrotason arvioinnissa tähtäin on tulevaisuudessa. Lähestymistapa tuo mukanaan kumulatiiviset pitkän aikavälin vaikutukset ja ennakoinnin. Riskitekijöitä vähentävillä toimenpiteillä voidaan vaikuttaa tulevaan työvoiman tarjonnan määrään ja laatuun. Toimenpiteiden vaikuttavuuden arvioidaan olevan sitä suurempi mitä varhaisempaan työuran vaiheeseen ne kohdistuvat tai mitä aikaisemmin ja nopeammin ne käynnistetään, ennen kuin riskit ovat päässeet kasautumaan.

Työvoiman tarjontaan kohdistuvien varhaisten toimenpiteiden vaikuttavuus riippuu työvoiman kysynnän ja tarjonnan kehityksestä. Varhainen puuttuminen edellyttää sopivien avoimen sektorin töiden tai tuettujen työtilaisuuksien tarjontaa niille, joilla riskit uhkaavat kasautua ja johtaa syrjäytymiseen työmarkkinoilta. Tässä tarkoituksessa on mallinnettu työvoiman kysynnän ja tarjonnan kehitys asettaen päähuomio mahdollisiin riskiryhmiin, erityisesti nuoriin ja vanhoihin (Appendix 1.1).

### **6.4 Kustannukset ja hyödyt**

Varhaisen puuttumisen taloudellinen hyöty perustuu riskien kasautumisen estämiseen. Mitä varhaisemmassa vaiheessa riskitekijät voidaan tunnistaa ja toimia riskien vähentämiseksi sitä suuremmat ovat toimenpiteistä saatavat hyödyt. Riskien tunnistaminen ja yksilölliset palvelutoimenpiteet lisäävät palvelumenoja välittömästi. Sen sijaan hyödyt tulevat suurelta osin näkyviin vasta pitkällä aikavälillä. Tämä asettaa toiminnan suunnittelulle ja resurssien kohdentamiselle erityisiä vaatimuksia. Esikuvana toiminnan kehittämiseksi voivat olla eräissä vakuutusmuodoissa käytetyt menetelmät ja niistä saadut kokemukset.

Tarkasteltaessa erilaisten toimenpiteiden (interventioiden) vaikutuksia tulevaan työuraan kustannus-hyöty -analyysi on siihen yksi parhaimmista arviointimenetelmistä. Menetelmässä otetaan huomioon arvioidut pitkän aikavälin hyödyt ja kustannukset. Perusteellisten selvitysten ja laskelmien tekeminen eri vaihtoehtojen vertailemiseksi on teknisesti vaativaa ja edellyttää riittävän luotettavien tietojen saantia toimenpiteiden kustannuksista ja arvioiduista hyödyistä ja vaikutuksista pitkällä aikavälillä. Varhaiseen puuttumiseen liittyvien ESR-projektien kartoituksen yhteydessä on arvioitu asiantuntijoiden avulla varhaisen puuttumisen toimenpiteiden vaikutuksia ja hyötyjä (Appendix 3.5).

## **7. Yhteenvedo osaselvitysten tuloksista**

Varhainen puuttuminen projektiin sisältyy joukko osaselvityksiä. Näitä on käsitelty projektin neljässä seminaarissa ja ne julkaistaan loppuraportin liitteinä. Tässä luvussa kerrotaan lyhyesti, mikä rooli kullakin on projektikonaisuudessa, miten ne eri näkökulmista liittyvät vahaiseen puuttumiseen ja sen arviointiin.

Osaselvitykset jaetaan tässä seuraaviin ryhmiin: 1 Makrotason tarkastelu, 2 Ennaltaehkäisy työterveyden ja työkyvyn edistämässä, 3 Varhaisen puuttumisen palvelut ja menetelmät, 4 Hyvä työoura palvelujen johtamisen näkökulmasta.

## **7.1 Makrotason tarkastelu**

### ***7.1.1 Työvoiman tarjonta ja kysyntä riskiryhmissä – erityisesti nuoret ja vanhat***

Projektin pääpaino on mikrotasolla, mutta jotkut tiedot on parhaiten saavutettavissa makrotasolta tai mikrotasolta kerätyistä laajoista tilastoaineistoista. Nämä tiedot liittyvät politiikkamuuttujiin. Miten varhainen puuttuminen on painottunut politiikassa ja miten se voisi painottua tästä eteenpäin? Analyysissä hyödynnetään pitkiä sarjoja ja ikäryhmittäistä tarkastelua. Ongelmat, mahdollisuudet ja reaktioherkkyys politiikkainterventioille vaihtelevat ikäryhmittäin. Makrotason selvityksissä lähteenä käytetään Tilastokeskuksen työvoimatiedustelua, joka on kattavin tilastoaineisto suomalaisesta työvoimasta. ETLAn tutkimuksessa tekijöinä ovat Hannu Piekkola ja Eero Siljander (Appendix 1.1). Ekonometrisessä tutkimuksessa estimoidaan työvoiman kysyntä- ja tarjonta-funktioita.

Työvoiman kysynnän herkkyys verokiilan huomioon ottaville palkkakustannusten muutoksille on lyhyellä aikavälillä neljä kertaa suurempi ja pitkällä aikavälillä kymmenen kertaa suurempi nuorissa ikäluokissa kuin vanhemmissa ikäluokissa. Tästä syystä verokiilan alentamiseen tai työllisyyspoliittisiin subventioihin perustuvat toimenpiteet ovat kaikkein tehokkaimpia, kun pyritään edistämään nuorten työllisyyttä työmarkkinoilla.

Työllisyysasteen nostaminen tavoitteena olevaan 75 prosenttiin on vaikea saavuttaa, mutta työhön osallistumisaste voi nousta lähelle 68 prosenttia, joka on tämän hetkinen taso Ruotsissa. - Toinen politiikkajohtopäätös on, että työllisyyspolitiikalla on noin kymmenen vuotta lisää aikaa, ennen kuin ikääntyminen tulee merkittävästi vähentämään työvoiman tarjontaa. - Verotus ja työllisyyspoliittiset toimenpiteet tulisi kohdentaa nuorimpiin ikäluokkiin. Tämä koskee erityisesti työn verokiilaa, joka on Suomessa varsin korkea verrattuna muihin EU-maihin tai EU:n keskitasoon kokonaisuudessaan. - Työvoiman kysynnän joustot ovat lisääntyneet kaikissa ikäryhmissä. Sen vuoksi työvoiman kysyntä vastaa aikaisempaa herkemmin markkinoiden kannustimiin. Kehitys voidaan nähdä mahdollisuutena lisätä sellaisia varhaisen puuttumisen toimenpiteitä, jotka perustuvat palkkojen ja kannustinten muutoksiin. Työvoiman kysynnän sopeutuminen ja suhdannevaihtelut ovat suurimpia nuorissa ikäluokissa. Tämä korostaa varhaisen puuttumisen merkitystä. Nuorten työllisyyden edistäminen on siten ensisijaista varhaisessa puuttumisessa ja pyrittäessä edistämään vakaata työuraa. Työvoiman kysynnän jousto koulutukseen on positiivinen ja korkea kaikissa ikäluokissa. Varhaisen puuttumisen kannalta tämä merkitsee, että koulutus ja työhön valmentaminen ovat hyvin tehokkaita työllisyyden nostamiseksi kaikissa ikäluokissa.

### ***7.1.2 Ikäkohorttien työurat – laman vaikutukset***

Kari Hietala analysoi graafisesti Tilastokeskuksen työvoimatiedusteluaineiston pitkiä aikasarjoja 60-luvulta nykyhetkeen (Appendix 1.2). Työttömyys on jäänyt laman nuorina kokeneilla lähes kaksinkertaiseksi verrattuna niihin, jotka olivat laman aikaan 30-40 -vuotiaita. Lama on laskenut myös nuorten työllisyysastetta. Laman vaikutus on ollut suhteellisesti suurempi nuorten työllisyyteen kuin työttömyyteen. Laman syrjäyttämiä nuoria ei riittävästi tavoitettu, joten laman kokeneista nuorista suuri osa jäi ehkä pysyvästi työvoiman ulkopuolelle. Varhaisen puuttumisen keinot ovat olleet laman vaikutusten kannalta liian myöhässä.

## **7.2. Ehkäisevien toimenpiteiden merkitys terveyden ja työkyvyn edistämiseksi työuralla**

Työterveyslaitoksen tekemässä selvityksessä käytiin läpi riskitekijöitä hyvälle työuralle ja nykyisiä toimijoita työuran tukemiseksi (Appendix 2). Terveys on merkittävin työkyvyn riskitekijä ja yksi merkittävimmistä hyvän työuran riskitekijöistä. Oma käsitys työkyvystä selittää parhaiten tulevaa työkykyä. Liikuntaelinten ja mielenterveyden sairaudet kattavat yli puolet sairauspoissaolojen syistä ja yli 60 % työkyvyttömyyden syistä. Vaikka riskitekijöihin puututaan jo laajasti, suoritetut toimenpiteet ovat enemmän hoitavia kuin ennaltaehkäiseviä. Nuoruuden aikaiset lisäpanostukset toisivat myöhemmin työuralla moninkertaiset säästöt. Koulutuksen aikana tehtäviä, työuraa koskevia ratkaisuja ja siirtymiä paremmin tukemalla voitaisiin ehkäistä ammatillisista opinnoista tippumista peruskoulun jälkeen sekä nopeuttaa ammatillisista opinnoista valmistumista ja siirtymistä hyvälaatuiselle työuralle. Myös koulu- ja työyhteisöjen kehittämiseen tulisi varata lisää resursseja, koska vähentämällä ympäristön haitallisia riskitekijöitä voidaan vaikuttaa laajasti ja suhteellisen nopeasti henkilöiden työkykyyn ja tulevaan työuraan. Suomessa harjoitettuun TYKY-toimintaan ollaan kunnissa ja yrityksissä tyytyväisiä, mutta toiminnan laatu vaihtelee. Tältä osin vaikuttavuustutkimusta olisi lisättävä toiminnan tehokkuuden parantamiseksi. Työttömyyden kohdatessa nopean uudelleentyöllistymisen tukeminen on työkyvyn ja tulevan työuran kannalta yksiselitteisesti paras ratkaisu. Tämä korostaa toimenpiteiden aloittamista mieluiten heti, kun on tiedossa mahdollisuus joutua työttömäksi. Työurien seurannalla ja uraohjauksella voidaan tukea hyvälaatuista työuraa ja mielenterveyttä koko työiän ajan. Myös kuntoutuksen painopistettä tulisi siirtää varhaisemmaksi kustannussäästöjen ja vaikuttavuuden takaamiseksi. Terveyssektorin toimenpiteet eivät yksin riitä työkyvyn turvaamiseksi. Yhteistyö julkisen hallinnon toimijoiden välillä on puutteellista ja sitä tulisi kokonaisvaltaisemmin vahvistaa laajalla rintamalla väestön terveyden, työkyvyn ja hyvien työurien turvaamiseksi.

## **7.3. Varhaisen puuttumisen palvelut ja palvelumenetelmät**

### **7.3.1 Ammatillisen kehittymisen palvelut**

Harry Pulliainen tarkastelee työvoimapalveluita varhaisen puuttumisen kannalta. Pulliaisen (Appendix 3.1) mukaan työvoimapalveluissa on siirrytty tietotekniikan myötä itsepalveluihin. Samalla on painottunut varhaisen puuttumisen näkökulma. Paras olisi tilanne, jossa ongelmat ratkeavat jo ennen kuin tarvitaan henkilökohtaista palvelua. Asiakaspalvelussa olisi toisaalta kyettävä tunnistamaan ne asiakkaat, joille omatoimisuus ja itsepalvelu on paikallaan ja toisaalta arvioimaan, millaisesta henkilökohtaisesta palvelusta asiakkaat hyötyisivät. Vaikka kansalaisten valmiudet käyttää itsepalveluja ovat lisääntyneet, tarvitaan niiden rinnalle tai tueksi kuitenkin myös helposti lähestyttävissä olevia avoimia neuvontapalveluja. Tavoitteena on asiakkaiden palveluprosessin nopea käynnistäminen, palvelutarpeiden osuvampi tunnistaminen sekä asiakkaiden ohjaaminen tarvittaessa muiden palvelujen piiriin.

Pulliaisen mukaan palveluiden vaikutuksia on vaikeaa mitata, kun palveluja käytetään anonyymisti itsepalveluna. Useimmin palvelu aikaansaa muutoksen asiakkaassa, mutta tämä muutos ei välittömästi aina näy ulospäin mitattavissa olevissa asioissa kuten työllistymisen todennäköisyyden kasvussa. Asiakas ”kävelee ulos työvoimatoimistosta muutos päässään”. Tulos johtuu usein asioista joihin työhallinto voi vaikuttaa vain pieneltä osin. Tulosohtausjärjestelmä painottaa mitattavia suureita, jolloin mennään pois päin varhaisesta puuttumisesta jälkihoidon suuntaan. Järjestelmä tässä mielessä painottaa jälkihoitoa. Varhaista puuttumista voitaisiin painottaa vielä nykyistä enemmän työvoimapalveluissa, jos haluttaisiin. Kysymys on strategisesta arvovalinnasta.

### **7.3.2 Palvelukeskukset syrjäytymisen ehkäisyssä**

Tarja Vikman (Appendix 3.2) esittää saatujen kokemusten perusteella epäilyjä siitä, etteivät nykyiset eivätkä myöskään tulevat palvelukeskusten poikkihallinnolliset palvelut ole riittäviä suurimman syrjäytymisvaaran omaavien nuorten auttamiselle. Nämä palvelut mitä ilmeisimmin kannattaisivat itse itsensä, koska kysymys on nuorten koko tulevasta elämästä ja työurasta. Vastaavia epäilyjä voidaan esittää myös pitkäaikaistyöttömille suunnatuista palveluista.

### **7.3.3 Varhainen puuttuminen kunnan palveluissa**

Päivi Rajalan selvityksessä käy ilmi kunnan merkitys palveluissa ennen työuraa. Koulutuksen osalta varhaiseen puuttumiseen tulisi panna aikaisempaa enemmän painoa. Varhainen puuttuminen on keskeinen osa toiminnan kehittämisessä. Vaikka nuoret ovat halukkaita hakeutumaan jatkokoulutukseen, niiden määrä, jotka jäävät ulkopuolelle, on edelleen korkea (Appendix 3.3a,b,c).

### **7.3.4 Muutosturvaan liittyvät palvelut irtisanomistapauksissa**

Ruotsalaisen TRR Trygghetsrådetin tarjoama palvelu irtisanotuille edustaa monessa suhteessa tavanomaisesta poikkeavaa toimintatapaa. Palvelu perustuu työmarkkinajärjestöjen väliseen sopimukseen, jossa viranomaiset eivät ole mukana. Rahoituksessa sovelletaan vakuutusperiaatetta. Olennaista on nopea ja ammattimainen toiminta irtisanomistapauksissa. Malli soveltuu yhdeksi vertailukohtaksi, kun arvioidaan palvelujen tehokkuutta ja tuloksellisuutta irtisanomistapauksissa. Muutosturvaa koskevat palvelut ovat mukana tulopoliittisessa neuvottelutuloksessa 29.11.2004 (Appendix 3.4).

### **7.3.5 Varhainen puuttuminen ESR-hankkeissa**

Kari Hietala (Appendix 3.5) analysoi ESR-projekteista saatuja kokemuksia.

Tilanteessa ennen työuraa on kokeiltu monipuolisesti erilaisia välineitä: yksilötason tukihenkilötoimintaa, yhdessä tekemistä ryhmissä, viranomaisten asiantuntija-apua, pajatoimintaa, tukikursseja, ammatinvalinnanohjausta, harjoittelua, yhteydenpitoa vanhempiin. Ennaltaehkäisyyn kannalta tehokkainta olisi löytää syrjäytymisuhan alaiset nuoret, kun he vielä ovat koulussa/opiskelemassa. Yhtenäistä järjestelmää tähän ei ole olemassa, mikä on puute.

Työuraan liittyvä varhainen puuttuminen ESR-projekteissa painottuu riskitekijöihin puuttuminen, terveys ja työkyky, työhön ohjaaminen ja tuettu työ. Tällöin projektien tuloksen kannalta olennaista on se, että terveyden riskeihin puututaan ajoissa, ennaltaehkäisevästi, ennen kuin riskit ovat lauenneet. Suomessa suurimmat työnantajat ovat hoitaneet työterveysasiat verraten hyvin. Pienempiin yrityksiin ja yrittäjiin on saatu kosketusta ESR-projektien kautta.

Työttömyyden osalta varhainen puuttuminen ESR-hankkeissa sisältyy syrjäytymisen ehkäisyyn. Saatujen kokemusten mukaan työttömyyden katkaisu on sitä tehokkaampaa mitä varhaisemmassa vaiheessa se tehdään. Mitä myöhemmissä vaiheissa työttömyys katkaistaan, sitä pidemmän polun kautta joudutaan kulkemaan. Työttömyyteen on ehditty jo sopeutua..

ESR-hankkeiden vaikuttavuuden arviointi nostaa esille kysymyksen varhaisen puuttumisen tehokkuudesta. Äskettäin työttömäksi joutuneiden osalta keinot ovat tehokkaita, mutta edullisuutta

pienentää suuri dead weight -vuoto. Toimenpiteissä on mukana työttömiä, jotka olisivat työllistyneet muutoinkin. Pitkään työttömänä olleiden osalta hankkeet eivät ole olleet kovin tehokkaita. Työllistyminen on kuitenkin mahdollista, jos projekti on hyvin toteutettu ja projektissa on osaamista ja ammattitaitoa. Usein elämänhallinta on ensin saatava kuntoon, mikä puolestaan vaatii paljon aikaa ja resursseja ja nostaa kustannuksia. Ongelmana on se, miten valita tehostettujen toimenpiteiden kohteeksi työttömäksi tulevista ne, joilla on suuri pitkäaikaistyöttömyyden riski. Kohdentaminen on vaikuttavuuden kannalta keskeinen kysymys. Tähän tarvittavia menetelmiä on edelleen kehitettävä. Tuloksellisuutta arvioitaessa on otettava huomioon avoimelle sektorille työllistymisen ohella myös erilaiset muut yhteiskunnalliset hyödyt ja kustannukset.

Kari Hietalan osaselvityksen mukaan kustannus-hyötyanalyysi soveltuu hyvin varhaisen puuttumisen edullisuuden tutkimisessa (Appendix 3.5, chapter 7). Menetelmää pitäisi käyttää enemmän. Kuitenkin lapsuuden ja nuoruuden kokemusten vaikutuksista työuraan tarvittaisiin perustutkimusta esimerkiksi hyödyntäen pitkittäisaineistoja, joissa samoja henkilöitä seurataan vuosikymmeniä.

## **7.4. Hyvä työura palvelujen johtamisen näkökulmasta**

### ***7.4.1 Hyvään työuraan liittyvät palvelut palveluketjuna***

Kunnilla on hyvin tärkeä rooli palvelusten tuottajana. Erkki Karimaa (Appendix 4.1) tarkastelee työuraan liittyviä palveluja systeeminä. Siinä lähtökohtana on erilaisten palvelujen liittyminen toisiinsa vaiheittain läpi työuran ulottuvana prosessina. Erilaiset lapsuuteen, nuoruuteen ja aikuisuuteen liittyvät palvelut auttavat rakentamaan työuralla tarvittavia ominaisuuksia. Karimaalla lähtökohtana on kompetenssien kehittyminen ja siihen liittyvät palvelut työuralla. Kompetenssien kehittymiseen liittyy erilaisia riskitekijöitä. Systeemiajattelussa on tärkeää prosessien hallinta, systeemillä pitää olla ”ongelman omistaja”. Varhaisessa vaiheessa vastuu on suurelta osin kunnilla. Työssäoloaikana työnantajalla ja työttömyyden aikana työhallinnolla.

### ***7.4.2 Tiedon kulku palveluketjussa***

Leena Silvennoinen-Nuora (Appendix 4.2) tarkastelee palveluketjua, josta tähän mennessä on jo kokemuksia terveyden huollon alalta. Palveluketjulla tarkoitetaan sitä, että palvelut nähdään kokonaisuutena. Samaan palveluketjuun luettavien palvelujen käyttö (asiakkuus) ja vaikutukset kirjataan seurantajärjestelmään, joka toteutetaan sähköisessä muodossa. Asiakkaan luvalla tiedot aiemmasta palvelujen käytöstä ovat aina uuden palvelun tarjoajan käytettävissä. Palveluketjun toteuttaminen käytännön tasolla tarkoittaa toimijoiden kesken verkostoitunutta, moniammatillista asiakaslähtöistä yhteistyötä. Asiakaslähtöisen toimintatavan edellytyksenä on, että palvelut suunnitellaan yhteistyössä asiakkaan kanssa. Hyväksyessään suunnitelman asiakas on valmis sitoutumaan suunnitelman toteutukseen. Palveluketjun hallinta muodostuu ongelmaksi erityisesti silloin kun aikaväli on pitkä.

### ***7.4.3 Varhaiseen puuttumiseen liittyvien palvelumallien vertailu***

Yhtenä lähtökohtana varhaiseen puuttumiseen liittyvien palvelujen vaikutusten arvioinnille on palvelujen suoritusaste. Tilintarkastajien (Oy Auditor Ab) tarkastuskäynteihin perustuvan selvityksen mukaan työnhakusuunnitelmia ei ole toteutettu tarkoitettulla tavalla. Selvitys on perustana, kun haetaan selityksiä työnhakukäyntien puutteelliseen toteutukseen. Selittävinä tekijöinä käytetään palvelumallin ominaisuuksia, toteutustapaa ja toimintaympäristöä. Mahdollisia

selityksiä suorituskyvyssä oleviin puutteisiin voidaan hakea asiantuntija-arvioinneilla tai vertailemalla vaihtoehtoisia toimintatapoja ja menetelmiä toisiinsa. Palvelujen suoritustasoa voidaan parantaa mm. kehittämättä johtamista ja palvelumenetelmiä. Vaikuttavuuden parantaminen kuitenkin edellyttää, että myös työvoiman kysyntä on riittävän korkea (Appendix 4.3a, 4.3b).

#### ***7.4.4 Varhainen puuttuminen kuntien työllisyysstrategiassa***

Varhainen puuttuminen liittyy kuntien työllisyysstrategiaan sekä työllisyysasteen nostamiseksi kunnan alueella että kuntien oman työvoiman saannin turvaamiseksi. Kuntaliiton, Kunnallisen työmarkkinailaitoksen ja Kuntien eläkevakuutuksen projektiin ”Kuntien työvoima ja henkilöstö 2010” sisältyy hyvin konkreettinen varhaista puuttumista koskeva esitys. Esityksen mukaan nuoret työttömät tulisi voida sijoittaa kunta-alan tehtäviin jo työttömyyden alkuvaiheessa (Appendix 4.4). Varhaisen puuttumisen kehittäminen kunnissa sisältää monia käytännön kysymyksiä, joita voidaan ehkä parhaiten selvittää kuntakohtaisilla kokeiluilla.

#### ***7.4.5 Valtioneuvoston tietotarpeet ja arvioinnin kehittäminen***

Tässä projektissa lähtökohtana oleva hyvä työura tarjoaa eri politiikkasektorit ja hallinnonalat yhdistävän tavoitteen. Hyvä työura yhteisenä tavoitteena nostaa esille valtion keskushallinnon tietotarpeet ja roolin toiminnan ohjauksessa ja toiminnan arvioinnissa. Valtioneuvoston controllerin Tuomas Pöystin mukaan hyvä työura voi olla hallitukselle ylätasoinen ohjelmallinen tavoite. Sen on selkeästi yhdistettävissä valtionhallinnossa käytettävissä olevaan tulosohjauksjärjestelmään. (Appendix 4.5).

### **8. Keskeisimmät havainnot ja johtopäätökset**

#### ***Varhaisen puuttumisen perustelu***

Varhaisen puuttumisen myönteisistä vaikutuksista tulevaan työuraan ja laajemmin elämän hallintaan on näyttöä monilla eri politiikka-alueilla. Varhainen puuttuminen on yhteiskuntataloudellisesti kannattavaa. Varhainen puuttuminen työuraa uhkaaviin riskitekijöihin edistää työllisyyspolitiikan pitkän aikavälin työllisyystavoitteiden saavuttamista. Varhaiseen vaiheeseen ajoittuvien toimenpiteiden vaikutukset kumuloituvat myöhemmällä työuralla.

Terveysten liittyvillä riskitekijöillä on suuri vaikutus myöhempään työuraan. Myös sosiaaliset häiriöt, heikko koulumenestys ja ongelmallinen kotitausta ennakoivat vaikeuksia tulevalle työuralle. Monet näistä riskitekijöistä voidaan havaita jo varhain ennen työuraa. Myös työpaikoilla monet jäljellä olevaa työuraa uhkaavat riskitekijät ovat nähtävissä jo varhain.

Puuttuminen työkykyä ja työuraa uhkaaviin riskitekijöihin työpaikoilla on perusteltua sekä henkilöstöpoliittisin että yritystaloudellisin perustein. Varhaisella puuttumisella voidaan nostaa yritysten inhimillisen pääoman arvoa.

#### ***Varhaiseen puuttumiseen liittyvät tavoitteet***

Varhainen puuttuminen sisällytettiin Euroopan työllisyysstrategiaan vuosina 1997 ja 1998. Keinoksi valittiin työttömyyden katkaisu määrätyn ajan jälkeen. Tavoitteena on ollut työttömyyden

pitkittymisen estäminen. Työttömyyden katkaiseminen on kuitenkin monessa tapauksessa liian myöhäinen vaihe. Työttömyyden katkaisemiseen käytettyjen toimenpiteiden vaikutukset eivät ole riittäviä korjaamaan epävakaa muuttunutta työuraa.

Nyt tehdyssä arvioinnissa varhainen puuttuminen nähdään keinona hyvän työuran turvaamiseen. Aikajänne on tällöin pitempi kuin nykyisessä työllisyysstrategiassa. Työllisyyden kehitystä tarkastellaan tässä koko työuran pituudelta. Koko työuran kattava pitkän aikavälin tarkastelu johtaa arvioimaan uudelleen työllisyyspolitiikan tavoitteita ja keinoja.

Pitkäaikaiseen tai toistuvaan työttömyyteen johtavan kasautuvan kehityksen katkaiseminen tulisi aloittaa aikaisemmassa vaiheessa ennen työttömäksi joutumista. Hyvää työuraa uhkaaviin riskitekijöihin tulisi puuttua jo varhain ennen työuraa tai työssäoloaikana. Tässä tarkoituksessa on perusteltua asettaa hyvän työuran turvaaminen yhdeksi työllisyyspolitiikan keskeisistä tavoitteista. Hyvän työuran turvaaminen on yhteiskuntapolitiittinen tavoite, joka soveltuu työllisyyspolitiikan keskeisten toimijoiden yhteiseksi ohjelmalliseksi tavoitteeksi.

Julkinen sektori – valtio ja kunnat – joutuvat toimimaan taloudellisessa paineessa, jolloin työllisyyteen pitkällä aikavälillä vaikuttavat ehkäisevät toimenpiteet pyrkivät resurssien jaossa jäämään akuuttien tarpeiden jälkeen. Pitkän aikavälin vaikutukset tulisikin selvemmin tuoda päättäjien tietoon. Menetelminä tulevat kysymykseen ennakoarvioinnit, kustannus-hyöty -analyysit ja kustannus-vaikuttavuus -analyysit, joita on käytetty riittämättömästi.

Pitkän aikavälin vaikutusten huomioon ottamiseksi hyvään työuraan liittyvät tavoitteet tulisi sisällyttää työhallinnon ja muiden viranomaisten ja kuntien työllisyysstrategioihin ja palvelustrategioihin. Varhaisen puuttumisen pitkän aikavälin vaikutukset tulisi ottaa huomioon asettaessa toiminnallisia tulostavoitteita.

Hyvän työuran turvaaminen ja työuraa uhkaaviin riskitekijöihin puuttuminen on tavoitteiltaan yhdensuuntainen syrjäytymisen ehkäisyn ja sosiaalisen osallisuuden parantamisen kanssa. Yhteen sovittamalla niihin kuuluvia toimenpiteitä voidaan parantaa vaikutuksia työllisyyteen.

Erityinen peruste varhaiselle puuttumiselle on tuleva ikärakenteen muutos. Puuttumalla työuraa uhkaaviin riskeihin voidaan vähentää poistumaa työvoimasta ja lisätä tulevaa työvoiman tarjontaa. Työllisyysaste on saatava nousemaan kaikissa ikäluokissa erityisesti nuorissa ja eläkeikää lähestyvissä ikäluokissa. Erityisesti miesten osalta myös työikäisten työhön osallistuvuus on kansainvälisesti verrattuna alhainen (OECD, 2004).

### ***Varhaisen puuttumisen toteutus työuran eri vaiheissa***

Varhaisen puuttumisen ja yleensä ennakoivien ja ennaltaehkäisevien toimenpiteiden merkitys on tunnustettu pitkään kaikilla yhteiskuntapolitiikan osa-alueilla, mutta käytännön toimenpiteet eivät aina ole olleet saman suuntaisia.

Työllisyyspolitiikassa työuran alkuun ajoittuvat toimenpiteet sisältyvät erityisesti ammatinvalinnanohjaukseen ja ammatillisen kehittymisen palveluihin. Ammatinvalinnanohjaukseen käytetyt resurssit ovat kuitenkin verraten pieni osa työllisyyspolitiikan kustannuksista. Suurempi resurssien käyttö ammatilliseen kehittymiseen on perusteltua, kun voidaan osoittaa palvelujen pitkän aikavälin vaikutukset työuralle.

Työvoimapolitiittiseen uudistukseen, joka toteutettiin vuonna 1998, sisältyy omatoimisen työhaun aktivointi, joka ajatuksena hyvin pitkälle vastaa varhaista puuttumista. Uudistuksessa on mm.

säännökset palvelutarpeen arvioinnista ja työnhakusuunnitelmien laatimisesta, jotka on tehtävä ennen työttömyyden pitkittymistä. Tehtyjen arviointien ja selvitysten mukaan palvelumalli, johon palvelutarvearvioinnit ja työnhakusuunnitelmat sisältyvät, ei toiminut tarkoitetulla tavalla, mikä on johtanut mallin uudistamiseen ja menetelmälliseen kehittämiseen.

Erityisesti paikallistasolla toimenpiteet hyvän työuran turvaamiseksi ja osallisuuden lisäämiseksi ovat siirtämässä painopistettä paikallisena yhteistyönä toteutettavaan työllisyyspolitiikkaan. Paikallistasolla aktiivinen työllisyyspolitiikka ja aktiivinen sosiaalipolitiikka toimivat samaan suuntaan ja niihin sisältyvien toimenpiteiden yhteensovittamisella voidaan lisätä yhteisvaikutusta työllisyyteen.

Varhainen puuttuminen on saanut kasvavan osuuden kuntien toteuttamissa sosiaalipoliittisissa palveluissa, erityisesti perhepolitiikassa. Myös koulutuksen osalta varhainen puuttuminen on jo nyt vahvasti mukana kehittämissuunnitelmissa ja ohjelmissa. Tämä on osaltaan johtanut moniammatillisen, verkostomaisen yhteistyön lisääntymiseen.

Verkostomainen toimintamalli soveltuu asiakaspalveluun, jossa käsitellään asiakaskohtaisia ongelmia. Ongelmana on kuitenkin tiedon kulku ja erilaiset käsitelmärittelut, joita pyritään ratkaisemaan saumattomalla yhteistyöllä. Tiedon kulun ongelmat lisääntyvät, kun toimenpiteiden pitkän aikavälin vaikutuksia pyritään seuraamaan työuran eri vaiheet käsittävässä palveluketjussa.

Varhaiseen puuttumiseen sisältyy ajatus nopeasta puuttumisesta heti kun työttömyyden uhka on tiedossa. Varhainen ja nopea puuttuminen on erityisen perusteltua tuotannollisista syistä tapahtuvissa irtisanomistapauksissa, joissa uudelleen sijoittumisen ja uudelleen sijoittumista edistävien toimenpiteiden pitkittyminen voi merkitä jo karttuneen osaamisen menettämistä ja syrjäytymistä työmarkkinoilta.

### ***Varhaisen puuttumisen toimintatavat ja menetelmät***

Varhaisessa puuttumisen menetelmissä käytetään yksilöllistä lähestymistapaa, jossa pyritään vahvistamaan ja tukemaan yksilön omia voimavaroja ja ratkaisuja. Palvelumallit, joissa on tunnistettu ja otettu huomioon yksilölliset reaktiot ja valinnat ovat osoittautuneet toimiviksi.

Työttömyyden kohtaaminen aiheuttaa kokemuksen, johon sisältyy suuri henkisiä paineita. Kokemukset ja reaktiot muuttuvat työttömyyden jatkuessa. Lamaantumisen voi lyhyessä ajassa kääntyä aktiiviseksi yrittämiseksi palata työmarkkinoille. Työttömyyden pitkittyessä henkiset voimavarat kuitenkin vähenevät.

Varhaiseen puuttumiseen liittyvistä toimintatavoista ja menetelmistä on saatu tässä arvioissa koottuja kokemuksia sekä aikaisemmista tutkimuksista että projektin aikana tehdyistä selvityksistä ja asiantuntija-arvioinneista. Havainnot koskevat mm. varhaista puuttumista työhallinnon palveluissa ja toimenpiteissä, kuntien palveluissa, kuntien ja työhallinnon yhteispalveluissa, ESR-hankkeissa, irtisanomistapauksissa, perhepolitiikassa ja terveyteen liittyvissä riskitekijöissä.

Toimintatapojen ja menetelmien vertailu tuo esille oleellisia eroja viranomaistoiminnan ja muiden toimijoiden välillä. Viranomaistoiminta voi olla yksikkökustannuksiltaan edullista, mutta ulkopuolelta hankittu palvelu voi vaikuttavuudeltaan ja tuloksellisuudeltaan olla edullisempi. Tutkimuksiin ja arviointeihin perustuvaa näyttöä eri palvelumallien vaikuttavuudesta on saatavissa, mutta näyttöön perustuvia parhaita toimintamalleja ei ole otettu laajaan, pysyvään käyttöön.

Arvioinnin mukaan menetelmällisellä kehittämisellä voidaan vaikuttaa sekä palvelujen tuottavuuteen että tuloksellisuuteen. Tavoitteena tulisi olla pitkälle kehitettyjen ja tuotteistettujen palvelumenetelmien käyttöön ottaminen. Myös palvelujen tuottajien valinnalla, palveluhenkilöstön motivaatiolla ja ammatillisella osaamisella voidaan vaikuttaa sekä tehokkuuteen että tuloksellisuuteen.

Parhaiden menetelmien käyttöön ottamista työuran eri vaiheisiin ajoittuvissa palveluissa voidaan pyrkiä lisäämään toimijoiden kilpailuttamisella. Tuloksellisuuden parantaminen kilpailuttamalla edellyttää, että tarjouspyynnöissä otetaan huomioon hintatekijöiden ohella, palvelujen laatu, vaikuttavuus ja tuloksellisuus. Kilpailuttamisessa tulisi ottaa huomioon myös pitkän aikavälin vaikutukset myöhempään työuraan.

Kuntien ja valtion viranomaisten palveluilla, yhteisillä palvelupisteillä, eri toimijoiden yhteisillä kumppanuushankkeilla, erilaisilla ESR-hankkeilla ja muilla vastaavilla aloitteilla on samoja tavoitteita ja samankaltaisia keinoja ja menetelmiä, mutta yhteisiä toimintamalleja ei ole toistaiseksi pystytty vakiinnuttamaan siten, että erilaisista innovatiivisista kokeiluista olisi siirrytty soveltamaan parhaita käytäntöjä.

Eri toimijoiden tuottamien työuraan kohdistuvien palvelujen yhteisvaikutuksia voidaan pyrkiä parantamaan myös seuraamalla ja arvioimalla niiden vaikutuksia koko työuran kattavassa palveluketjussa. Ongelmana palveluketjun ohjaamisessa, eri toimenpiteiden yhteensovittamisessa ja tulosten ja vaikutusten seurannassa on tulosvastuiden hajautuminen laajalle toimijoiden joukolle. Ratkaisuna tulosvastuiden jakamiselle voi olla ohjelmaperusteinen työtapo. Toisena ongelmana palveluketjumallissa on tietojen käsittely ja siirtäminen toimijoiden välillä.

Palveluketjussa toimenpiteiden seuranta yhtenäisin perustein asettaa suuria vaatimuksia tietojen hallinnalle yli ajan ja hallinnon rajojen. Ongelmana ovat erilaiset määrittelyt, erilaiset tekniset ratkaisut ja tietosuojaa koskevat kysymykset ja kaikista näistä aiheutuvat kustannukset. Kattavan seurannan järjestäminen yksilötasolla on myös eettinen kysymys. Seurannan parantaminen palveluketjussa voi kuitenkin olla nykyistä paremmin toteutettavissa erilaisten asiakasryhmien osalta. Jatkuvan seurannan lisäksi tarvitaan tutkimusta ja arviointia, joka kohdistuu palveluketjuun.

### ***Varhainen puuttuminen eri työmarkkinatilanteissa***

Työllisyyspolitiikan onnistuminen riippuu ratkaisevalla tavalla talouden kehityksestä ja työvoiman kysynnän tasosta. Euroopan työllisyysstrategian kansallisessa arvioinnissa todettiin, että työvoiman tarjontaan kohdistuvilla toimenpiteillä ei ole vaikutusta, ellei työvoiman kysyntä samalla kasva.

Ikäkohorttien työmarkkinakäyttäytymiseen perustuva tarkastelu osoittaa, että 75 prosentin työllisyysasteen saavuttaminen ei ole realistinen tavoite. Toisaalta ikäkohorttien työmarkkinakäyttäytymisen analyysi osoitti, että erityisesti nuorten työllisyys joustaa työvoiman hinnan mukaan. Työn hinnan alentamisella on mahdollista parantaa erityisesti nuorten työllisyyttä.

Ikäkohorttien työmarkkinakäyttäytymisen analysointi osoittaa, että suurin poistuma työmarkkinoilta ajoittuu 2010-luvulle. Työllisyyspolitiikalla on noin kymmenen vuoden ajanjakso, jonka aikana on mahdollista varautua ikärakenteen suurimpaan muutokseen (Appendix 1.1).

## **9. Suositukset**

### ***1. Työllisyyspolitiikan painopistettä siirrettävä varhaiseen puuttumiseen***

1.1 Työllisyyspolitiikan hoidossa tulisi lisätä varhaista puuttumista työuraa uhkaaviin riskitekijöihin. Varhaisella puuttumisella voidaan parantaa tulevaa työuraa ja estää ongelmien kasautumista. Tässä tarkoituksessa tulisi työllisyyspolitiikan resursseja kohdentaa nykyistä enemmän työuraa edeltävään vaiheeseen, työuran alkuun sekä työuran käännekohtiin. Myös kuntien työ- ja elinkeinopolitiikassa ja hyvinvointipalvelujen kehittämisessä tulee kiinnittää huomiota työuraa uhkaaviin riskeihin ja varhaisen puuttumisen mahdollisuuksiin niiden vähentämisessä.

1.2 Varhaista puuttumista tulisi soveltaa koko työuran pituudelta. Työuraan perustuva tarkastelu ottaa huomioon varhaisen puuttumisen kumulatiiviset pitkän aikavälin vaikutukset kansalaisten työuriin ja kokonaistyöllisyyteen. Työuraan perustuva tarkastelu korostaa varautumista tuleviin työvoiman ikä- ja ammattirakenteen muutoksiin paremmin kuin poikkileikkaustilanteeseen perustuva määrällinen työllisyystavoite.

1.3 Työterveyshuoltotoiminnassa painopistettä tulisi siirtää entistä vahvemmin korjaavasta, sairauksia hoitavasta toiminnasta ennalta ehkäisevään ja työkykyä edistävään toimintaan. Painopisteen siirtoa voitaisiin tukea mm. työterveyshuollon henkilöstörakennetta monipuolistamalla ja Kelan työnantajalle suorittamien työterveyshuoltokustannusten korvauserusteisiin vaikuttamalla.

### ***2. Hyvä työura yhteiskuntapolitiittisena vaikuttavuustavoitteena***

2.1 Hyvän työuran turvaaminen tulisi asettaa pitkän aikavälin tavoitteeksi kansallisessa työllisyysstrategiassa. Hyvän työuran turvaaminen tulisi nähdä poikkihallinnollisena ja eri hallinnon tasoja koskevana ohjelmallisena tavoitteena.

2.2 Varhainen puuttuminen ennen työuran alkua koskee erityisesti kuntien palveluita, mutta myös yhteistyötä työhallinnon kanssa. Kuntien osuus kansalaisten työurien ja samalla tulevan työvoiman tarjonnan ja työllisyyden turvaamisessa tulisi ottaa huomioon sekä työllisyyspolitiikan suunnittelussa että resurssien jaossa.

2.3 Työuran aikana parhaat mahdollisuudet varhaiseen puuttumiseen ovat työpaikkatasolla. 'Terve organisaatio' -käytännön vakiinnuttaminen tarvitsee johtamisjärjestelmän valtion tasolla. Terve organisaatio on taloudellisesti menestyksekkäs ja sillä on hyvinvoiva henkilöstö.

### ***3. Varhainen puuttuminen toiminnallisissa tulostavoitteissa***

3.1 Varhainen puuttuminen ja hyvän työuran turvaaminen tulisi ottaa huomioon määriteltäessä työhallinnon ja muiden hallinnonalojen ja tasojen toiminnallisia tulostavoitteita. Tulostavoitteisiin tulisi sisällyttää hyvään työuraan ja tulevaan työllisyyskehitykseen pitkällä ja keskipitkällä aikavälillä vaikuttavia toimenpiteitä koskevat tulostavoitteet.

3.2 Työministeriön, opetusministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön sekä kuntien tulisi selvittää nykyinen sosiaalisen tuen järjestelmä syrjäytymisvaarassa oleville nuorille. Syrjäytymisvaarassa

olevia nuoria varten tulisi kehittää varhaisen puuttumisen työmallaja. Yhdenkään ongelmia kohdanneen nuoren ei tulisi jäädä ongelmiseen yksin.

3.3 Valtion viranomaisten (erityisesti TM, STM, OPM) tulisi yhdessä kuntien kanssa varmistaa aukoton palveluketju läpi työuran. Palveluketjun tulisi sisältää työuraan liittyvien terveydellisten, sosiaalisten ja koulutukseen liittyvien riskien ennakointi ja varhainen puuttuminen. Palveluketjun tulisi kattaa kaikki työuran vaiheet. Palvelut tulisi järjestää ilman katkoksia koulutuksessa, työssä, työttömyyden aikana, itsenäisenä yrittäjänä ja myös sellaisissa tilanteissa, jotka nyt jäävät palvelujen katvealueille.

3.4 Työuran käännekohtissa tulisi erityistä huomiota kiinnittää tehtävien päätösten merkitykseen tulevan työuran kannalta ja uranhallinnan taitoihin yleisemminkin. Tässä tarkoituksessa tulisi edelleen vahvistaa työhallinnon ammatillisen kehittymisen palveluja ja palvelumenetelmiä yhteistyössä opetusviranomaisten ja kuntien kanssa.

#### ***4. Varhainen puuttuminen kunnissa***

4.1 Kuntien tulisi nostaa hyvän työuran turvaaminen lähtökohdaksi järjestämiensä terveydenhuollon, päivähoidon, koulutuksen ja nuorisotoimen palvelujen kehittämisessä. Tarkoitusta varten kuntien tulisi kehittää työmallaja. Erityisesti kuntien tulisi edistää hyvää työuraa turvaavia koulutusvalintoja ja työharjoittelua.

4.2 Kuntien varhaisen puuttumisen painopistealueena tulisi olla nuoret työikään tulevat ikäluokat. Työttömäksi jääneitä nuoria tulisi voida käyttää työttömyytensä alkuvaiheessa nykyistä joustavammin soveltuvissa kuntien avustavissa työtehtävissä ja työpajoissa.

4.3. Työvoiman ikääntymisestä johtuva työvoimapula on nousemassa kuntien, yritysten ja muiden paikallisten toimijoiden strategiseksi haasteeksi. Haasteeseen pyritään vastaamaan nopeuttamalla nuorten kiinnittymistä työelämään ja myöhentämällä työelämästä poistumisikää ja luomalla edellytyksiä työperusteiselle maahanmuutolle.

Ratkaisua työvoimapulaan on haettu myös seudullisen työ- ja elinkeinopoliittisen strategiatyön avulla. Puuttumalla varhain työuraa uhkaaviin riskitekijöihin voidaan lisätä kotimaisen työvoiman käyttöä työvoimapulassa. Kuntien tulisi nostaa hyvän työuran turvaaminen ja varhainen puuttuminen työuran riskitekijöihin seudullisen työllisyysstrategiatyön kohteeksi.

4.4 Varhaisen puuttumisen käytännön toteutusta työuraan kohdistuvassa palveluketjussa tulisi täsmentää kuntakohtaisella kokeilulla.

#### ***5. Varhaisen puuttumisen toimintatapojen ja työmenetelmien kehittäminen***

5.1 Työuraan kohdistuvia palveluja tulisi arvioida palveluketjuna, jossa seurataan eri toimenpiteiden vaikutuksia ja yhteisvaikutuksia pitkin työuraa. Toimenpiteiden ja niiden vaikutusten määrittelyssä tulisi pyrkiä yhtenäisiin määrittelyihin. Asiakkaita koskevien tietojen käsittely tulisi palveluketjussa järjestää siten, että voidaan turvata moni-ammattillinen yhteistyö kuitenkin vaarantamatta asiakkaita koskevien luottamuksellisten tietojen tietosuojaa.

5.2 ESR:sta ja muusta projektitoiminnasta saadut kokemukset parhaista käytännöistä tulisi saada pysyvään käyttöön työvoimapalveluissa, kuntien vastaavissa palveluissa ja yhteispalvelupisteissä. Parhaat käytännöt tulisi ottaa lähtökohdaksi myös hankittaessa ja kilpailutettaessa työuraan liittyviä palveluja julkisen hallinnon ulkopuolelta. Parhaat käytännöt tulisi määritellä niiden tuottavuuden, laadun ja vaikuttavuuden perusteella.

5.3 Varhaisen puuttumisen mahdollisuuksia työelämässä tulisi hyödyntää tehokkaammin. Työterveyshuollon ennalta ehkäisevän roolin vahvistamisen lisäksi tarvitaan työnantajien selvempää sitoutumista ja hyvien käytäntöjen minimimitason vakiinnuttamista työelämässä.

5.4 Työhallinnon tulisi yhdessä työmarkkinaosapuolten kanssa pyrkiä järjestämään toiminta irtisanomistapauksissa siten, että ammattimaisesti toteutettu uudelleensijoituspalvelu on käytettävissä välittömästi, kun irtisanominen on tiedossa. Tulopoliittiseen neuvottelutulokseen (29.11.2004) sisältyvä muutosturvan toimintamalli edellyttää työvoimahallinnolta asiantuntevia ja tehokkaita toimenpiteitä.

5.5 Työvoimapalvelujen toteutusta ja työttömyysturvan ehtoja tulisi tarkistaa erityisesti irtisanomistapauksissa siten, että irtisanotuilla välitön pääsy ammattimaisesti toteutettujen toimenpiteiden piiriin ilman työttömyyden keston liittyviä ehtoja.

5.6 Työhallinnon tulisi yhdessä sosiaali- ja terveyshallinnon, kuntien sekä eri tutkimuslaitosten kanssa kehittää tutkimukselliseen näyttöön ja systemaattiseen arviointiin perustuvien työmenetelmien tietokantaa. Esikuvana voi olla lääketieteessä käytetty näyttöön perustuvien hoitomuotojen tietokanta. Yhtenä systemaattisen arvioinnin kohteena voivat olla hyvään työuraan vaikuttavat varhaisen puuttumisen toimintatavat ja menetelmät.

5.7 Työvoimapalvelujen kohdistamisessa ja asiakkaiden palvelutarpeen määrittelyssä käytettyjen tietokoneavusteisten menetelmien käyttöä asiakaspalvelun tukena tulisi selvittää ottaen huomioon useista eri maista jo saadut kokemukset.

## ***6. Nuorten työllistämiskynnyksen alentaminen***

6.1 Nuorten työttömyys ja työmarkkinoille pääsyn viivästyminen aiheuttavat kumulatiivisia kustannuksia pitkällä aikavälillä. Nuorten työntekijöiden työllisyyden jousto suhteessa palkkatasoon on suurempi kuin muissa ikäryhmissä. Työvoimakustannuksia tulisi alentaa valikoivasti siten, että nuorten työllistämiskustannus avoimilla työmarkkinoilla laskee. Työministeriön tulisi yhdessä muiden viranomaisten ja työmarkkinajärjestöjen kanssa selvittää nuoriin kohdistuvan työvoimakustannusten alentamisen työllisyysvaikutukset sekä muut yhteiskunnalliset ja taloudelliset vaikutukset ja tehdä tämän perusteella tarvittavat esitykset nuorten työmarkkinoille pääsyn parantamiseksi.

6.2 Syrjäytymisvaarassa oleville nuorille tulisi turvata työmarkkinoille pääsy myös käyttäen erilaisia valikoivia tukitoimenpiteitä, työpajoja ja yhteisölliseen kehittämiseen perustuvia kumppanuusohjelmia.

## **7. Varhaisen puuttumisen vaikutusten arviointi ja seuranta**

7.1 Pitkän aikavälin tulostavoitteiden asettaminen edellyttää, että tiedetään riittävästi varhaisen puuttumisen toimenpiteiden pitkän aikavälin vaikutuksista. Tämän vuoksi tulisi osoittaa riittävät resurssit varhaisen puuttumisen pitkän aikavälin vaikutusten tutkimiseen.

7.2 Varhaisen puuttumisen vaikutusten arvioinnissa tulisi ottaa huomioon tulevat pitkän aikavälin hyödyt nykyarvossa. Kustannus-hyöty -analyysien, kustannus-vaikuttavuus -analyysien ja etukäteisarviointien käyttöä toiminnan suunnittelussa ja arvioinnissa tulisi lisätä.

7.3 Työministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön tulisi yhteistyönä selvittää, missä määrin resurssien suuntaamisessa voidaan nykyistä enemmän soveltaa vakuutusperiaatetta. Riskitekijöihin puuttumisen välittömiä kustannuksia olisi arvioitava suhteessa puuttumattomuudesta pitkällä aikavälillä aiheutuviin kustannuksiin työllisyyden hoidossa.

7.4 Työsuojelupiireihin kertyvää tarkastusaineisto- ja selvityspyyntömateriaalia sekä Kelan korvaamia työterveyshuollon sairaanhoidon ja ennaltaehkäisytyön korvauksia pitäisi seurata ja hyödyntää työympäristöä koskevan varhaisen puuttumisen vaikutusten arvioinnissa ja seurannassa.

7.5 Työvoiman tarjonnan ja kysynnän kehityksessä tulisi vastaisuudessa käyttää muun ohella myös ikäkohortteihin perustuvia ennakointimenetelmiä. Työhallinnon tulisi yhteistyössä muiden ao viranomaisten ja kuntien kanssa seurata ikäkohorttien työurien ja työllisyyden kehitystä ja määritellä tähän tarvittavat keskeiset tunnusluvut.

## **8. Varhainen puuttuminen Euroopan työllisyysstrategian tavoitteissa**

Varhainen puuttuminen Euroopan työllisyysstrategiassa sisältyy erityisesti tavoitteisiin työttömyyden katkaisemiseksi. Uuden alun tarjoaminen työttömyyden aikana on kuitenkin hyvän työuran kannalta usein liian myöhäinen vaihe. Työttömyyden syihin ja riskitekijöihin tulisi puuttua jo ennen työuraa tai työuran alkuvaiheessa. Strategian tavoitteisiin tulisi lisätä hyvän työuran turvaaminen. Tähän tarvitaan paikallistason toimenpiteitä, joissa kunnat ja työhallinto toimivat yhteistyössä.

Tämä tulisi ottaa huomioon myös määrällisten tulostavoitteiden ja tulosindikaattorien ja seurantaindikaattorien asettamisessa.

## **9. Työvoiman kysyntään vaikuttavat toimenpiteet**

Talouspoliittisilla, elinkeinopoliittisilla ja rakennepoliittisilla toimenpiteillä tulisi lisätä työvoiman kysynnän kasvu sellaiselle tasolle, jolla myös työvoiman tarjontaa kehittävät toimenpiteet pääsevät vaikuttamaan tuloksellisesti. Tarjontaan kohdistuvat toimenpiteet eivät yksistään riitä, jos sopivia työpaikkoja ei ole tarjolla. Ensisijalla ovat avoimen sektorin työpaikat. Lisäksi tarvitaan valikoivia tuettuja työpaikkoja.

## **10. Ehdotusten priorisointi**

Resurssien käytön tai vaikutusten laajuuden ja keston kannalta merkittävimmiksi voidaan suosituksista arvioida seuraavat:

- 1) Hyvän työuran turvaaminen poikkihallinnollisena vaikuttavuustavoitteena voi pitkällä aikavälillä muodostua merkittäväksi. Ohjelman avulla voidaan lisätä eri toimijoiden palvelujen yhteisvaikutuksia.
- 2) Työvoiman tarjonnan kannalta merkittävänä voidaan pitää ammatilliseen kehittymiseen ja työuran hallintaan liittyvien palvelujen vahvistamista. Myös toimenpiteet irtisanomistapauksissa voivat työvoimavarojen käytön ja joustaviin työmarkkinoihin sopeutumisen kannalta olla vaikutuksiltaan merkittäviä.
- 3) Merkittävänä voidaan pitää myös hyvän työuran ja varhaisen puuttumisen sisällyttämistä kuntien palvelustrategiaan ja (seudulliseen) työllisyysstrategiaan. Kuntien toimenpiteiltä voidaan odottaa merkittäviä hyötyjä pitkällä aikavälillä, jos varhaiseen puuttumisen voidaan kunnissa osoittaa riittävät resurssit.
- 4) Hyvän työuran ottaminen tavoitteeksi työllisyysstrategiassa voi johtaa muutoksiin keinovalikoimassa. Työttömyyden katkaiseminen esim. 3, 6 tai 12 kk jälkeen on liian myöhäinen vaihe, kun pyritään työllisyysasteen nostamiseen pitkällä aikavälillä.
- 5) Tässä käsitellyn työvoiman tarjontaan kohdistuvan varhaisen puuttumisen vaikuttavuus riippuu ratkaisevasti siitä, mikä on työvoiman kysynnän kehitys. Jos kasvu ei toteudu, resurssien käyttö painottuu erilaisiin korjaaviin toimenpiteisiin ja tulonsiirtoihin. Työllisyyspolitiikan toimenpiteiden yhteisvaikutus tulee sitä suuremmaksi mitä paremmin kysyntään vaikuttavat toimenpiteet ja tarjontaan vaikuttavat sopeuttavat toimenpiteet ovat tasapainossa.

## **Lähdeluettelo**

(OECD 2004) Proposed Thematic Review on School-to-work Transition, Framework paper, OECD DELSA/ELSA(2004)11.

(Bolvig, Jensen, Rosholm) Iben Bolvig, Peter Jensen, Micheal Rosholm, The Employment Effects of Active Social Policy, IZA DP No. 736, 2003.

EU Evaluating: Evaluating EU expenditure programmes, DG XIX Ex post and intermediate evaluation including glossary of evaluation terms, 2001.

EU Manual: Manual Project Cycle Management, European Commission, EuropeAid Co-operation Office, General Affairs Evaluation, EU DG VIII, 2001.

National Evaluation Projects Supporting the impact Evaluation of the European Employment strategy, Guidelines for applicants, and Annex 4, General Framework for the Impact Evaluation of

the European Employment Strategy, European Commission, Employment and Social Affairs DG, EMPL/A/2Bryssel 2001

Green Book: The Green Book, Appraisal and Evaluation in Central Government, 2003 edition, UK, Treasury, 2003.

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion talousarvion muuttamisesta , HE 56/2003.

OMB: OMB Circular No. A-94, Guidelines and Discount Rates for Benefit-Cost Analysis of Federal Programs, White House, Office of Management and Budget, October 1992.

Simo Aho, Jukka Halme, Jouko Nätti: Tukityöllistäminen ja työvoimakoulutuksen kohdentuminen ja vaikuttavuus 1990-96. Työpoliittinen tutkimus 207. Työministeriö 1999.

Simo Aho, Susanna Kunttu: Työvoimapolitiittisten toimien vaikuttavuuden tutkiminen rekisteriaineistojen avulla. Työpoliittinen tutkimus 233. Työministeriö 2001.

Kari Hämäläinen (2003): Education and Unemployment: State Dependence in Unemployment among Young People in the 1990s. VATT-keskustelualoitteita 312.

Parempaan tilivelvollisuuteen. Valtiovarainministeriö. Työryhmämuistioita, 2/2003. (Towards Better Accountability. Ministry of Finance. Working Papers, 2/2003).

Tulosohjauksen terävöittäminen. Valtiovarainministeriö. Työryhmämuistioita, 9/2003. (Strengthening the Performance Management. Ministry of Finance. Working Group Papers, 9/2003).

Hoffmann Anders, Industry Division OECD: "Benchmarking Human Capital and Framework Conditions" in the WORKSHOP ON HIGHLY SKILLED WORKERS AND ECONOMIC PERFORMANCE. Stockholm, 2004.

Marco Caliendo, Reinhard Hujer, Stephan L. Thomsen, Effect Heterogeneity - How can we improve the Efficiency of Labour market Policies? Draft Working Paper, Geothe University, Farnkfurt, 2004)

## Index of persons

Aho, Simo, Senior Research Fellow, Lic. of Soc. Sc.  
Ahola, Kirsi, Researcher, Psych. Lic.  
Eloranta, Hanna, University Trainee  
Eriksson, Esa, Development Manager, M.A. Psychologist  
Hartikainen, Heli, Project Planner  
Hietala, Kari, Researcher, Lic. in Econ.  
Häkkinen, Hannele, Senior Adviser, M. of Sc. in Health Adm.  
Hämäläinen, Kari, Principal Economist, PhD in Econ.  
Jonsson, Sven, Employment agent, Responsible for courses in labour market training  
Karhunen, Sirkka-Liisa, Development Manager, M. of Soc. Sc.  
Karimaa, Erkki, Development Manager, PhD  
Karjalainen, Vappu, Senior Researcher, PhD  
Kallio, Kirsti, Information Officer, M. of Pol. Sc.  
Kauppi, Hannu, Labour Market Counsellor, M. of Soc. Sc.  
Keinänen, Päivi, Senior Adviser, M. of Soc. Sc.  
Kivistö, Sirkku, Senior Psychologist, Psych. Lic.  
Konttinen, Noora, Researcher/ Social Statistics  
Kovero, Lea, Senior lecturer, DNM, TN, M.Ed.  
Kuokkanen, Satu, Researcher, M. of Soc. Sc.  
Lepola, Irja, Project Manager, Doctor of Health Sc.  
Lindberg, Erja, Project Manager, Bachelor of Social Sciences  
Linnapuomi, Pekka, Development Manager, M. of Pol. Sc.  
Linnertz, Gunnel, MD  
Lumijärvi, Ismo, Professor of Administrative Science, PhD  
Myllylä Martti, Senior Adviser, Lic. Pol. Sc., M.Sc. Econ. & Bus. Adm.  
Mylläri, Birgit, Project Manager  
Mäkinen, Anna-Kaisa, Development Manager, M. of Soc. Sc.  
Oulasvirta, Lasse, Associate Professor in Public Sector Accounting, D. of Adm. Sc.  
Piekkola, Hannu, Head of Unit (Labour Market Research)  
Pihlman, Marja-Riitta, Senior Adviser, M. Pol. Sc.  
Pulliainen, Harry, Senior Adviser, M. of Psych.  
Pöysti, Tuomas, Government Controller-General, Dr, Docent of Administrative Law  
Rajala, Päivi, Senior Adviser  
Rautava, Marie, Senior Planning Officer, M. of Soc. Sc., Psychologist  
Rimpelä, Matti, Research Professor  
Röksi, Jouni, Education and Research Manager, M. of Sc.  
Salkoaho, Urpo, Senior Planning Officer  
Salminen, Pirjo, Project Manager, M. of Education  
Salonen, Sami, Auditor, M. Sc. (Adm. Sc.)  
Siljander, Eero, Economist, M. of Econ.  
Silvennoinen-Nuora, Leena, Researcher  
Sumuvuori, Maarit, Senior Planning Officer, B. Sc. in Econ. and Bus. Adm.  
Tossavainen, Pekka, Special Researcher, MSc (economics)  
Vikman, Tarja, Employment Consultant  
Vuorento, Reijo, Planning Manager, M. Sc.  
Vuori, Jukka, Senior Researcher, PhD