

PALVELUT JA ETUUEDET HEIKOSSA TYÖMARKKINA-ASEMASSA OLEVIEN TOIMIJUUDEN TUKENA

Sanna Blomgren: *VTM, tutkija, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, väitöskirjatutkija, Helsingin yliopisto*

sanna.blomgren@thl.fi

Janus vol. 31 (1) 2023, 24–42

Tiivistelmä

Heikossa työmarkkina-asemassa olevat ihmiset joutuvat siirtymään säännöllisesti erilaisten palvelujen ja etuuksien välillä. Tässä artikkelissa tarkastelen, mitkä tekijät työ- ja toimintakykyä sekä työllistymistä tukevilla sosiaali-, terveys-, kuntoutus- ja työllisyyspalveluissa ja etuuksissa edistävät sekä mitkä tekijät rajoittavat näiden ihmisten toimijuutta. Tutkimusaineistona ovat vuonna 2019 kerätyt ryhmähaastattelut, joihin osallistui yhteensä 37 henkilöä eri puolilla Suomea. Aineisto on analysoitu teoria-ohjaavan sisällönanalyysin keinoin. Tutkimuksen perusteella heikossa työmarkkina-asemassa olevien ihmisten toimijuutta edistävät ja rajoittavat tekijät paikantuivat palvelujen organisoimisen tapoihin, ammattilaisten toimintakäytäntöihin sekä etuusjärjestelmän sääntöihin ja tulkintaan. Palvelujen ja etuuksien kykyä tukea ihmisten toimijuutta voitaisiin vahvistaa muuttamalla toimintakäytäntöjä tarvelähtöisemmiksi, ennustettavammiksi ja läpinäkyvämmiksi sekä järjestämällä etuuksien ja palvelujen kokonaisuus käyttäjien näkökulmasta nykyistä ymmärrettävämmäksi.


JOHDANTO

Heikossa työmarkkina-asemassa oleviksi määritellään yleensä ihmiset, joiden mahdollisuus työllistyä avoimille työmarkkinoille on heikentynyt. Työllistymistä voi vaikeuttaa vammautuminen, pitkäaikaissairaus tai työmarkkinoiden kysyntään sopimaton kielitaito tai osaaminen. Monesti työllistymisvaikeuksien taustalla on terveydellisiä ongelmia, jotka hoitamattomina estävät työmarkkinoille pääsyn (OECD 2020). Tämä syy-seuraussuhde ei ole selkeä, sillä pitkittyvän työttömyyden on todettu myös lisäävän terveysongelmia (esim. Oivo & Kerätär 2018).

Työllistymisvaikeuksien taustalla on yksilöllisten syiden ohella yhteiskun-

nallisia ja työmarkkinoiden rakenteisiin liittyviä tekijöitä. Työpaikkojen laatu ja vaatimukset ovat muuttuneet viime vuosikymmeninä, ja maailmanlaajuiset tapahtumat voivat vaikuttaa työvoiman kysyntään äkillisesti. Myös palveluiden saatavuudella on merkitystä. Yli 55-vuotiaiden työllisyysaste on Suomessa alhaisempi kuin muissa Pohjoismaissa, minkä on arveltu liittyvän työvoima- ja koulutuspalveluiden vähäisempiin resursseihin (Kosonen ym. 2020). Lisäksi aikuisten koulutuspalvelut eivät tavoita riittävästi heikossa työmarkkina-asemassa olevia ja matalasti koulutettuja (Asplund ym. 2019). Hyvinvointivaltion tukiverkosto tavoittaa ylipäänsä huonosti vaikeimmassa tilanteessa olevat, vaikka hyvinvointivaltion on katsottu myös onnistuneen vähen-

Janus

VERTAISARVIOITU
KOLLEGIALT GRANSKAD
PEER-REVIEWED
www.tsv.fi/tunnus

tämään heikosti pärjäävien ihmisten huono-osaisuuden kokemusta (Saari & Kainulainen 2013).

Tässä artikkelissa tarkastelen palvelujen ja etuuksien kykyä tukea heikossa työmarkkina-asemassa olevien toimijuutta ihmisten omien kokemusten kautta. Aiemmassa tutkimuksessa on tarkasteltu palvelujen ja institutionaalisten käytäntöjen vaikutuksia esimerkiksi pitkäaikaistyöttömien, MS-tautia sairastavien ja mielenterveyskuntoutujien toimijuuteen (Elonen ym. 2017; Tepora-Niemi 2018; Rikala 2019). Tässä tutkimuksessa painopiste on yksityiskohtaisemmin niissä palvelutahtumiin sekä palvelujen ja etuuksien organisointiin liittyvissä tekijöissä, jotka voivat vaikuttaa toimijuuteen. Tutkimus hakee vastausta kysymykseen: mitkä tekijät palveluissa ja etuuksissa edistävät tai rajoittavat heikossa työmarkkina-asemassa olevien ihmisten toimijuutta? Palveluilla ja etuuksilla tarkoitan sellaisia etuuksia sekä sosiaali-, terveys-, kuntoutus ja työllisyyspalveluja, joiden tavoitteena on henkilön työ- ja toimintakyvyn sekä työllistymisen tukeminen. Empiirisenä aineistona ovat heikossa työmarkkina-asemassa olevien ihmisten ryhmähaastattelut.

Tutkimuksen tavoitteena on lisätä ymmärrystä siitä, mitä palvelujen ja etuuksien toteuttamisessa tulee huomioida, jotta heikossa työmarkkina-asemassa olevien tarpeisiin voidaan parhaiten vastata. Artikkelit osallistuu keskusteluun palvelujen ja etuuksien tehtävästä hyvinvointivaltiossa. Seuraavaksi käsitelen palvelujen ja etuuksien tavoitteita ja roolia heikossa työmarkkina-asemassa olevien tukena sekä tutkimuksen teoreettisia lähtökohtia. Tämän jälkeen

kuvaan artikkelin aineiston ja menetelmät sekä tulokset. Artikkelit päättyy johtopäätöksiin.

PALVELUJEN JA ETUUKSIEN TAVOITTEET JA TOIMEENPANO

Laajat ja kattavat julkiset palvelut ovat tyypillisiä pohjoismaisille julkis palveluvaltioille (Kosonen 1998, 142–151). Sosiaalipalvelujen käsite otettiin Pohjoismaissa käyttöön 1970-luvulla palveluideologian levitessä, kun haluttiin häivyttää sosiaalihuoltoon liitettyä stigmaa ja korostaa avun tarvitsijan oikeutta palveluihin (Nygren ym. 1997; Haverinen 1999, 51). Myös työvoimapolitiikassa siirryttiin Suomessa 1960-luvun lopulta lähtien työlinjasta ja työnvälityksestä kohti työvoimapalveluja, joita uudelleenlaiseen palveluasenteeseen koulutetut työvoimaviranomaiset alkoivat tarjota (Kalela 1989, 185–198). Suomalaiseen työllisyys hoitoon alkoivat 1990-luvulla vaikuttaa työn ensisijaisuutta ja tuen tiukempia ehtoja korostavat aktiivisen työvoimapolitiikan opit, mutta painotus pysyi työllistymistä edistävien palvelujen tarjoamisessa (Keskitalo & Karjalainen 2013).

Lainsäädäntöön kirjatut tavoitteet, jotka perustuvat tiettyihin arvoperiaatteisiin, ohjaavat tavoitteenasettelua palvelujen ja etuuksien paikallisessa toimeenpanossa (Hämäläinen & Niemelä 2014). Lainsäädännön perusteella sosiaaliturvan tavoitteita ovat muun muassa yksilön työmarkkina- valmiuksien parantaminen, itsenäisen selviytymisen edistäminen sekä hyvinvoinnin, osallisuuden, terveyden ja työ- ja toimintakyvyn turvaaminen (Laki toimeentulotuesta 1412/1997,

Työttömyysturvalaki 1290/2002, Terveydenhuoltolaki 1326/2010, Sosiaalihuoltolaki 1301/2014). Julkisia työvoimapalveluja koskevassa lainsäädännössä korostuvat edellisistä poiketen enemmän työmarkkinoiden kuin työnhakijoiden tarpeet (Laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta 916/2012).

Huolimatta yhteiseen ja yksityiseen hyvään perustuvista arvoperiaatteista ja lainsäädännön tavoitteista sekä palveluideolegiasta, palveluilla voidaan katsoa olevan myös pyrkimyksiä kansalaisten kontrolloimiseen ja muokkaamiseen. Tämä tulee erityisen selvästi näkyviin työttömille suunnatuissa palveluissa (Hänninen & Karjalainen 2007). Aktiivisen työvoimapolitiikan myötä pitkäaikaistyöttömille suunnatut velvoittavat palvelut, sopimukset ja suunnitelmat edustavat paternalistista politiikkaa, jossa käyttäytymisen opastuksesta ja seurannasta on tullut keskeinen toimintamuoto (Keskitalo 2008). Pohjoismaisia julkis palveluvaltioita on pidetty myös paternalistisena ratkaisuna siihen, että kansalaisten ei ole uskottu osaavan hankkia itse itselleen tarpeellisia palveluja (Kosonen 1998, 142).

Pitkäaikaistyöttömyyden ratkaisuksi on 1990-luvun alun laman jälkeen nähty erityisesti aktivointipolitiikka ja aktiivitoimet, joihin työttömällä on sekä oikeus että velvollisuus osallistua (Keskitalo & Karjalainen 2013). Työttömyyden pitkittymisen syyt ovat kuitenkin moninaisia. Esimerkiksi nuorilla pitkäaikaistyöttömillä työnhakuhaluuttomuuden syyt ovat monitasoinen vyyhti yksilöllistä elämänhistoriaa, toimintaympäristön luomia puitteita sekä yksilöllisiä valintoja (Ylistö 2015). Tilanteen helpottamiseksi tarvitaan

eri sektoreiden tarjoamia palveluja ja etuuksia rinnakkain ja peräkkäin (Karjalainen 2013; Oivo & Kerätär 2018). Laaja palvelu- ja etuusjärjestelmä, aktiivoinnin eetos sekä tarpeiden moninaisuus johtavat heikossa työmarkkina-asemassa olevien näkökulmasta lukuisiin palvelutapahtumiin sekä siirtymiin eri palvelujen ja etuuksien välillä.

Palvelujen pilkkominen standardimuotoisiin hallittaviin osiin sekä palveluprosessit, jotka konkretisoituvat avunhakijoille siirtyminä, eivät aina ole yksilöiden tarpeiden mukaisia, vaan ne tapahtuvat järjestelmän logiikan ehdoilla (Julkunen 2006, 88–89; Eräsaari 2011). Uudessa palvelussa ihminen voi pahimmillaan kokea tulleen poiskäännytyksi ja mitätöidyksi, jolloin palvelu tuottaa hyvinvoinnin sijaan pahoinvointia (Pohjola 2002; Määttä 2012). Toisaalta palvelu- ja etuusjärjestelmän voi ymmärtää jo lähtökohtaisesti poiskäännyttävinä instituutioina. Silloin asiakkaaksi haluavat joutuvatkin ”kaupittelemaan” itseään saadakseen etuuksia ja päästäkseen osallisiksi instituutioiden päättämistä palveluista (Hänninen 2007). Palvelujen ja etuuksien epääminen tai tarpeeseen nähden riittämättömät palvelut voivat rapauttaa vaikeuksissa olevan ihmisen luottamuksen instituutioihin ja lopulta muihin kansalaisiin (Kouvo & Kankainen 2009) sekä perusoikeuksien toteutumiseen (Hiilamo 2015).

Palvelujen ja etuuksien toimeenpanijoille kysymys sopivasta palvelusta tai siirtymisestä palvelujen ja etuuksien välillä saattaa näyttää erilaiselta kuin asiakkaalle, jolle ammattikuntien tai lainsäädännön asettamat rajoitteet eivät

ole olennaisia. Ammatillaiset miettivät, kenen pitäisi ottaa vastuu avunhakijasta, miten löytää hänelle sopiva palvelu tai miten tiedonvaihto sujuu. Ammatillaisen toimintaa määrittävät myös pitkälti lainsäädännön asettamat velvoitteet. Monialainen koordinaatio ja yhteistyö ovat lisääntyneet vaikeasti työllistyvien palveluissa, minkä on nähty lähentäneen toimijoita, mutta toisaalta hämärtäneen vastuunjako (Saikku 2018). Kasautuneista vaikeuksista kärsivät ihmiset hyötyvät monialaisesta yhteistyöstä (Falkum ym. 2017), mutta monialaisuuteen sisältyy asiakkaiden näkökulmasta myös kompastuskohtia, kuten moniammatillisten tiimien kaoottisuus ja lukuisat henkilövaihdokset sekä ammattilaisten yhteisymmärryksen puute asiakkaan tarvitsemasta avusta (Germondsson ym. 2011).

Palvelujen käyttäjät eivät aina arvioi palvelujen toimivuutta niiden varsinaisen tavoitteen, kuten työllistymisen tai kuntoutumisen toteutumisen perusteella. Sen sijaan he voivat arvioida palveluita avun saamisen ennustettavuudella ja jatkuvuudella sekä onnistuneen kohtaamisen, kuuntelun ja luottamuksen syntymisen perusteella (Blomgren ym. 2016, 50–73). Monilla heikossa työmarkkina-asemassa olevilla on poiskäännyttämisen kokemuksia, jotka voivat johtua syvään juurtuneista ja siten huomaamattomista institutionaalisista käytännöistä tai selkeistä poiskäännyttävistä toimista, kuten avun tarpeen mitätöinnistä ja palvelun epäamisestä (Pohjola 2002; Hänninen & Karjalainen 2007, 169). Määntän (2012) mukaan väliinpuotoamiseen sosiaaliturvajärjestelmässä vaikuttavat yksilöön ja etuuksiin liittyvien tekijöiden ohella ammattilaisten osaaminen

ja organisaatioiden toimintakäytännöt sekä palvelu- ja etuusjärjestelmän pirstaloituminen ja polkuriippuvuus. Avun hakijoiden suhde sosiaaliturvaan on kaikkiaan monimutkainen. Sosiaalietuuksien saamista sinänsä ei välttämättä pidetä häpeällisenä, vaan sen toimeenpanoon liittyviä käytäntöjä (Isola ym. 2020).

TOIMIJUUS KÄSITTEENÄ SEKÄ PALVELUJEN JA ETUUKSIEN TAVOITTEENA

Tämän artikkelin keskeinen käsite on toimijuus (*agency*). Toimijuuteen sisältyy käsitys autonomisesta yksilöstä, joka asettaa tavoitteita, tekee valintoja ja päätöksiä sekä toteuttaa niitä (Doyal & Gough 1991). Toimijuus on myös mahdollisuutta käyttää valtaa ja saada toiminnallaan aikaan vaikutuksia (Giddens 1984, 5–16). Toimijuuden käsite liittyy yksilön ja rakenteen toisiinsa, mikä poikkeaa monista teoreettisista malleista, joissa on tapana korostaa joko yksilöiden tai rakenteiden merkitystä toiminnan selittämisessä (Lister 2021, 125–126). Bandura (2006) korostaa toimijoiden ja rakenteiden vastavuoroisuutta, jossa toiminta luo rakenteita ja rakenteet puolestaan vaikuttavat toimintaan. Banduran (2006) määrittelyssä toimijuuteen kuuluu neljä osa-aluetta: tarkoituksellisuus ja suunnitelmallisuus, ennakointi, toiminnan suunnittelu ja toteutus sekä oman ajattelun ja toiminnan reflektointi. Toimijuuden perustana on ihmisen käsitys pystyvyydestään, mutta ympäristötekijät mahdollistavat tai rajoittavat toimijuutta (emt.). Lister (2021, 129) on luonut köyhyydessä elävien ihmisten toimijuuden luokittelun sen perusteella, mihin toiminta kohdistuu: arjessa selviämiseen, huonoista

elinolosuhteista pois pääsemiseen, arjen henkilökohtaisiin kannanottoihin tai kollektiiviseen ja poliittiseen osallistumiseen.

Edellä kuvattujen lainsäädännön tavoitteiden perusteella toimijuuden edistämisen voi katsoa olevan keskeinen tavoite palveluiden ja etuuksien toimeenpanossa. Aiemmassa tutkimuksessa on analysoitu toimijuuden rakentumista ja huomioimista palveluissa vaikeassa elämäntilanteessa olevien ihmisten näkökulmasta. Tepora-Niemen (2018) tutkimuksessa erityisesti ammattilaisten viestintä ja tuen antamisen tavat olivat yhteydessä pitkäaikaissairaahan ihmisen toimijuuden muodostumiseen sosiaali- ja terveyspalveluissa. Rikalan (2019) mukaan institutionaaliset toimintakäytännöt, kuten terveyspalvelujen saamiseen liittyvät kysymykset, rajoittivat mielenterveysongelmista kärsivien nuorten toimijuutta.

Työttömien ihmisten toimijuutta on tarkasteltu myös työttömyyttä käsittelevän puheen sekä toimijuuden suunnan, rajoitteiden ja resurssien näkökulmasta. Työttömien itsensä, ammattilaisten ja päätöksentekijöiden puheessa työttömien ihmisten toimijuus ilmeni joko toiseutettuna, uhriutettuna tai yritteliäänä toimijuutena (Tarkiainen 2020). Mäntynevan ja Isolan (2019) tutkimuksessa kuntouttavaan työtoimintaan osallistuneiden toimijuus suuntautui työtoiminnassa jatkamiseen, koulutukseen, työelämään tai aktiivisuuteen työelämän ulkopuolella. Elosen ym. (2017) mukaan pitkäaikaistyöttömien toimijuutta työmarkkinoilla rajoittivat erityisesti yksilölliset tekijät, kuten heikko koulutus ja sairaudet tai toimeentulon haasteiden kaltaiset henkilökohtaiset

tilannetekijät, eivätkä niinkään rakenteelliset tekijät.

Nojaudun tässä artikkelissa Banduran (2006) ja Listerin (2021) määritelmiin toimijuudesta ja käsitykseen siitä, että palvelujen ja etuuksien keskeisenä tavoitteena on ihmisten toimijuuden tukeminen. Ymmärrän toimijuuden yksilön kykynä ja mahdollisuuksina toimia osana ympäristöään, suunnitella ja ennakoida toimintaansa sekä vaikuttaa elinolosuhteisiinsa. Palveluilla ja etuuksilla voidaan vaikuttaa heikossa työmarkkina-asemassa olevien ihmisten henkilökohtaiseen strategiseen toimijuuteen (jatkossa strateginen toimijuus), jolloin toimijuus suuntautuu parempien olosuhteiden tavoitteluun, mutta myös jokapäiväisestä elämästä selviämiseen (jatkossa arjen toimijuus) (Lister 2021). Erityisesti työmarkkina-siirtymissä palveluilta ja etuuksilta tarvitaan tukea strategiselle toimijuudelle, mutta työttömyyden kaltaisen siirtymävaiheen pitkittyessä palvelujen ja etuuksien vaikutus arjen toimijuuteen tulee merkittävämmäksi. Analyysissa pureudun heikossa työmarkkina-asemassa olevien ihmisten kokemuksiin palvelujen ja etuuksien saamisesta erilaisissa elämäntilanteissa tutkiakseni, miten palvelu- ja etuusjärjestelmä mahdollistaa toimijuutta.

AINEISTO JA TUTKIMUSMENETELMÄT

Artikkelin aineistona ovat heikossa työmarkkina-asemassa olevien ihmisten ryhmähaastattelut, jotka tehtiin seitsemällä paikkakunnalla eri puolilla Suomea syksyllä 2019 osana Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan hanketta (ks. Juvonen-Posti ym. 2020).

Tutkimussuunnitelma käsiteltiin Työterveyslaitoksen eettisessä työryhmässä, ja paikkakunnilta haettiin tutkimusluvut haastatteluille. Ammatillaiset jakoiivat tutkimuksesta kertovia tiedotteita asiakkailleen ja pyysivät osallistujia haastatteluihin.

Viidessä haastattelussa oli kuntouttavan työtoiminnan osallistujia, yhdellä paikkakunnalla haastateltiin työllisyyspalvelujen asiakasraadin jäseniä ja yhdellä paikkakunnalla haastatteluun osallistui kunnan työllisyyspalvelujen asiakkaita. Haastattelutilanteessa haastateltavat allekirjoittivat suostumuslomakkeet. Heille kerrottiin mahdollisuudesta kieltäytyä haastattelusta sekä vetäytyä tutkimuksesta myöhemmin. Lisäksi kerrottiin haastateltujen anonymiteetin säilymisestä, tutkijoiden vaitiolovelvollisuudesta sekä siitä, että haastattelussa kerrotut asiat eivät vaikuta haastateltavien palvelujen ja etuuksien saamiseen.

Haastatteluihin osallistui kerrallaan 2–8 työkäistä henkilöä ja 1–2 haastattelijaa. Osallistui itse jokaiseen haastatteluun. Yhteensä haastatteluihin osallistui 20 naista ja 17 miestä. Haastattelut kestivät 1,5–2,5 tuntia. Kuusi haastattelua äänitettiin ja litteroitiin ja yhdestä haastattelusta kirjoitettiin muistiinpanot haastattelun aikana. Litteroitua aineistoa on 292 sivua sekä yhdestä haastattelusta tehtyjä muistiinpanoja seitsemän sivua.

Haastattelut tehtiin avoimena teema-haastatteluna, joka pohjautui haastatelturunkoon. Haastatteluteemat liittyivät kokemuksiin sosiaali-, terveys-, työllisyys- ja kuntoutuspalveluista sekä etuuksista. Haastatteluissa lähdettiin liikkeelle haastateltavien näille pal-

veluille asettamista odotuksista. Niitä edettiin kokemuksiin palvelujen ja etuuksien hakemisesta, saamisesta ja käytöstä ja vielä erikseen käsiteltiin näihin liittyviä hyviä ja huonoja kokemuksia. Haastatteluteemat käsiteltiin eri haastatteluissa eri järjestyksessä, mutta haastattelija huolehti siitä, että kaikki suunnitellut teemat tulivat käsitellyiksi. Etenemiseen ei vaikuttanut haastateltavien määrä, vaan heidän intonsa kertoa kokemuksistaan sekä osallistujien välinen vuorovaikutus. Osassa haastatteluista haastateltavat ryhtyivät alkukysymysten jälkeen keskustelemaan aiheesta myös keskenään, kun taas toisissa haastatteluissa edettiin järjestelmällisemmin haastattelijan kysymysten mukaan.

Haastatteluaineiston analyysitapana oli teoriaohjaava sisällönanalyysi (Tuomi & Sarajarvi 2018). Aluksi erotin aineistosta kohdat, joissa haastateltavat kuvasivat palvelujen ja etuuksien hakemiseen ja saamiseen liittyviä tapahtumia ja kokemuksia. Kiinnostuksen kohteena olivat erityisesti tilanteet, joissa henkilöt siirtyivät eri palvelujen ja etuuksien sekä eri työmarkkina-asemien välillä. Tämän jälkeen analysoin, millaisia toimijuutta edistäviä tai rajoittavia yksilöllisiä ja ympäristötekijöitä näissä tilanteissa ilmeni. Tavoite oli luokitella toimijuutta edistäneet ja rajoittaneet tekijät nelikenttään samaan tapaan, kuin Elonen ym. (2017) tekivät pitkäaikaistyöttömien toimijuuden osatekijöiden osalta. Tämän vaiheen analyysin tuloksena tein jokaisesta palvelujen ja etuuksien hakemiseen ja saamiseen liittyvästä tilanteesta tai tapahtumaketjusta nelikentän, johon ryhmittelin tilanteeseen liittyneet toimijuutta edistävät ja rajoittavat yksilö- ja ympäristötekijät.

Taulukossa 1 on esimerkki aineistosta löytyneestä siirtymätilanteesta sekä siihen liittyvistä toimijuutta edistävästä ja rajoittavista tekijöistä.

pelkistämisen kautta alaluokkiin ja sen jälkeen pääluokkiin. Taulukossa 2 on esimerkki analyysin etenemisestä.

Taulukko 1. Esimerkki nelikentästä siirtymässä työttömyydestä kuntouttavaan työtoimintaan.

	Toimijuutta edistävät	Toimijuutta rajoittavat
Yksilölliset tekijät	Halu päästä sopivaan palveluun Oma aktiivisuus ja kyky selvittää vaihtoehtoja	Sairaudet Perhetilanne
Ulkoiset/ ympäristötekijät	TYP-palvelussa paneuduttiin siihen, mitä henkilö itse haluaa ja lähdettiin heti edistämään sitä. TYP-palvelussa huomioitiin kokonaistilanne ja siitä johtuva palvelutarve ja sopivat palvelut. Tarjolla oli henkilön tarpeisiin sopivaa kuntouttavaa työtoimintaa.	TE-toimistossa annettiin tiedotteita työ- ja koulutuspaikoista, mutta ei autettu muuten, ei huomioitu muuta elämää. TYP-palveluun pääsyä joutui odottamaan pitkään. Mahdollisuudesta päästä kuntouttavaan työtoimintaan ei kerrottu, vaan sen joutui itse selvittämään.

Seuraavassa vaiheessa keskitin analyysin palveluihin ja etuuksiin liittyviin toimijuutta edistäviin ja rajoittaviin tekijöihin eli rajasin yksilölliset tekijät analyysin ulkopuolelle. Tavoitteena oli analysoida, mitkä tekijät ammattilaisten toiminnassa ja palveluissa sekä etuusjärjestelmässä edistivät tai rajoittivat toimijuutta. Aineiston analyysi eteni toimijuutta edistävien ja rajoittavien tekijöiden teemoittelun ja ilmausten

Seuraavaksi esittelen analyysissä löytyneet toimijuutta edistävät ja rajoittavat tekijät palvelu- ja etuusjärjestelmässä. Tämän perusteella vastaan tutkimuskysymyksen: Mitkä tekijät palveluissa ja etuuksissa edistävät heikossa työmarkkina-asemassa olevien ihmisten toimijuutta sekä mitkä tekijät rajoittavat sitä? Aineiston analyysin tuloksena muodostui kolme pääluokkaa, joihin palvelujen ja etuuksien toimijuutta

Taulukko 2. Esimerkki analyysin etenemisestä ja luokan muodostamisesta

Lainaus	Pelkistetty ilmaus	Alaluokka	Pääluokka
<i>Sen (TYP:n) palvelu on. Ne asiat on lähteny oikeesti aina, mistä puhuttiin, niin saatiin eteenpäin joka kerta. Ku aikasemmin se on ollu, mitä mul on kokemusta, niin aina sitä, täytellään erinäkösi lomakkeita ja tehään erilaisii testejä. Sit mitään ei muuten oikeesti tapahu.</i>	Asioita edistetään palvelussa	Aktiivinen ja eteenpäin vievä ote	Ammattilaisten toimintakäytännöt
<i>ku se loppu se yrittäminen ja entinen elämä, niin ei oikeen saanu mitään apua mistään, et sairaslomia ois voinu saada, mutta ei mitään semmosta varsinaisesti siihen hätään. (...) tietysti yritin [hakea apua], mutta eihän sitä saanu.</i>	Kriisitilanteessa palvelua ei saatavilla Apua pitää osata itse etsiä	Palvelua ei oikeaan aikaan tarjolla Omatoimisuuden vaatimus	Palvelujen organisoiminen

edistävät ja rajoittavat tekijät sijoittuivat: palvelujen organisoiminen, ammattilaisten toimintakäytännöt sekä etuusjärjestelmä.

TOIMIJUUTTA EDISTÄVÄT TEKIJÄT PALVELUISSA JA ETUUKSISSA

Kuvaan ensin toimijuuden edistämiseen vaikuttaneita tekijöitä mainituissa

pääluokissa. Kun palvelu- ja etuusjärjestelmään liittyvät tekijät tukivat tai vahvistivat ihmisen kykyä selviytyä arjessaan tai saada tilannettaan muutettua, niin tulkitsin näiden tekijöiden edistävän henkilön arjen toimijuutta tai strategista toimijuutta. Tällöin palvelut ja etuudet tukivat henkilön tarkoitukseista, ennakoivaa ja suunnitelmallista toimintaa.

Palvelujen organisoiminen

Palveluun pääsyyn ja palveluvalikoimaan liittyi tekijöitä, jotka ylläpitivät ja vahvistivat haastateltavien toimijuutta. Toimijuutta edisti, kun palveluun oli helppo päästä erityisesti ensimmäisellä kerralla tai palvelun vaihtuessa. Uuteen palveluun menoa helpotti, kun palveluun pääsyn ohjeet ja toimintamallit olivat selkeät tai esimerkiksi tukihenkilö tuli mukaan tapaamiseen.

Haastateltava kertoo työvoiman palvelukeskuksen (TYP) terveydenhoitajan vastaanotolle pääsemisestä:

Ne tarjos sieltä. Siel kuuluu se terveydenhoitaja, mitä ei taas tuolla toisessa [TE-toimistossa] ees olekkaan mulla ainakaan ollut. Niin se kuulu siihen ihan. Mä valitiin silloin kun mä kävin siellä [TYPissä]. Ne sano ei se mitään, nyt terveydenhoitajalle sitten seuraavaksi. Sit selvis paljon sen jälkeen. Et se oli tosi hyvä palvelu. (nainen)

Myös henkilölle nimetty oma työntekijä, johon sai ottaa suoraan yhteyttä, helpotti uusiin palveluihin pääsyä, samoin kuin mietityt käytännöt, kuten avointen palkkatukipaikkojen kokoaminen yhteen paikkaan helposti työpaikkaa etsivien nähtäville.

Nopea palveluun pääsy oli tärkeää toimijuudelle sen jälkeen, kun henkilö oli ilmaissut toiveensa ja tarpeensa. Palvelujen organisoinnin tasolla tämä tarkoitti sitä, että alueella oli tarjolla tietty valikoima palveluita ja toimenpiteitä, jotta siirtymään valmis henkilö ei joutunut odottamaan apua pitkään. Asuinseudun monipuolinen palveluvalikoima myös mahdollisti sopivan etenemisreitit löytämisen erilaisissa elämäntilanteissa, mikä vähensi odotettua kotona tai vääränlaisessa toimenpiteessä. Tarjolla olevat vaihtoehdot mahdollistivat valinnan tekemisen ja siten toimijuuden vahvistumisen. Palvelujen muokkaaminen henkilön tavoitteiden mukaan, kuten mahdollisuus kieliopintoihin tai osatutkinnon suorittamiseen osana kuntouttavan työtoiminnan jaksoa, vahvistivat toiminnan suunnitelmallisuutta ja siten toimijuutta.

Ammattilaisten toimintakäytännöt

Haastattelujen perusteella ennen kaikkea ammattilaisten toimintatapoihin, vuorovaikutustaitoihin ja suhtautumiseen liittyvät tekijät edistivät toimijuutta. Lähtökohtana toimijuuden ylläpitämiselle ja vahvistamiselle palveluissa oli asiakkaan kuuntelu, hänen kertomaansa uskomisen sekä ymmärrys tilanteesta. Tämä vaati henkilökohtaisia tapaamisia, joissa mahdollistuivat kohtaaminen ja luottamuksen syntyminen. Haastateltavat kuvasivat merkityksellisiksi henkilökohtaiset tapaamiset, joissa omaa tilannetta käytiin läpi. Kun epäselvässä tilanteessa joku viimein otti vastuun esimerkiksi pitkäaikaisten terveysongelmiensa perusteellisesta selvittämisestä, vahvisti tämä henkilön kokemusta arjessa selviämisestä ja mahdollisuudesta vaikuttaa elinolosuhteisiinsa. Toimi-

juutta edisti myös tieto siitä, että henkilöllä oli yhteystiedot tutulle työntekijälle, johon sai tarvittaessa yhteyden.

Toimijuutta edisti myös ammattilaisen kyky tarjota henkilön tarpeisiin ja toiveisiin sopivaa tukea. Vaikka ammattilainen ei voinut suoraan tarjota sitä, mitä henkilö lopulta tavoitteli, asiakkaan toimijuutta vahvisti pitkän tähtäimen tavoitteiden huomiointi toimenpiteiden suunnittelussa ja sisällössä. Tarpeisiin sopivan palvelun tarjoaminen edellytti ammattilaisilta asiakkaan elämäntilanteen monipuolista selvittämistä sekä pitkäaikaista asiakassuhdetta. Perehtyminen henkilön tarpeisiin ja palvelujen sovittaminen niihin vaati ammattilaisilta sekä osaamista että halua.

Avun hakijan toiveiden kuuntelu sekä ammattilaisen nopea reagointi tilanteeseen olivat myös tärkeitä toimijuudelle. Tämä näkyi siinä, miten ammattilainen alkoi järjestää välittömästi sopivia palveluita ja toimenpiteitä, kun asiakas kertoi tarpeensa ja toivensa. Toimijuutta vahvistivat myös rohkea vaihtoehtojen tarjoaminen ja aktiiviset yhteydenotot kotona olevaan asiakkaaseen.

Täysin elämä sekasin ja muuta, en mä ees ymmärtäny mihin pitäis ottaa mitään yhteyttä, se vaan jäi. Niin mun mielestä oli hirmu ihanaa ku TYP:in puolelta soitettiin ihan et mikäs sun tilanne on, et ootko päässy töihin ja muuta (...) niin hyvin neuvovat ja... se oli jollain tavalla sellanen ihana ku se puhelinsoitto tuli ja mitä kuuluu, miten menee, missä oot, no tee tätä. (nainen)

Moni haastateltava koki, että ammattilaisen aktiivisuus ja riipeys olivat edesauttaneet oman tilanteen etenemistä. Toi-

mijuutta vahvisti myös ammattilaisten ennakkoluulottomuus tarjota apua siellä, missä avun tarve huomattiin: asevelvollisen esimies voi ohjata terveystalvakuutusluihin tai oppilaitoksen rehtori koota monialaisen verkoston aikuisopiskelijan ympärille.

Myös toiminnan läpinäkyvyys tuki toimijuutta. Selkeät viestit ja ohjeet ammattilaisilta asian käsittelystä ja etenemisestä ylläpitivät toimijuutta epäselvässä tilanteessa. Ammattilaisen rehellisyys toimenpiteiden ja etuuspäätösten syistä ja päätösten perusteiden selittäminen lisäsivät asiakkaan luottamusta ammattilaisiin. Vaikka päätökset olivat kielteisiä, ammattilaisten avoimuus mahdollisti toimijuuden säilymisen ja lisäsi henkilön luottamusta siihen, että ammattilainen on hänen puolellaan. Myös sujuva moniammatillinen yhteistyö vahvisti käsitystä siitä, että ammattilaiset yrittävät toimia asiakkaan parhaaksi.

Etuusjärjestelmä

Etuusjärjestelmän toimijuutta edistävät tekijät liittyivät ennen kaikkea sen työttömille suomiin mahdollisuuksiin toimia yli työmarkkinastatusrajojen. Tällaisia tilanteita olivat esimerkiksi mahdollisuus opiskella työttömyysturvalla tai työttömän mahdollisuus aloittaa yritystoimintaa ennen kokopäiväiseksi yrittäjäksi ryhtymistä. Kyse oli siis etuuden maksamisesta tavalla, joka vahvisti toiminnan suunnitelmallisuutta. Myös mahdollisuus ansaita jonkin verran työtuloja etuuden, kuten työkyvyttömyyseläkkeen päälle, vahvisti kokemusta siitä, että omaan elämäntilanteeseen voi vaikuttaa.

TOIMIJUUTTA RAJOITTAVAT TEKIJÄT PALVELUISSA JA ETUUKSISSA

Myös toimijuutta rajoittavat tekijät ryhmittäytyivät analyysissä kolmeen pääluokkaan: palvelujen organisoiminen, ammattilaisten toimintakäytännöt ja etuusjärjestelmä. Kun palvelu- ja etuusjärjestelmään liittyvät tekijät heikensivät ihmisen kykyä saada tilannettaan muutettua tai selviytyä arjessaan, niin tulkitsin näiden tekijöiden rajoittavan henkilön strategista tai arjen toimijuutta. Tällöin palveluihin ja etuuksiin liittyvät tekijät ehkäisivät henkilön toiminnan tarkoituksellista, ennakoivaa ja suunnitelmallista toteuttamista tai oman toiminnan reflektointia.

Palvelujen organisoiminen

Palvelujärjestelmä oli haastateltaville monimutkainen ja hajanainen kokonaisuus, jossa oli vaikea hahmottaa, mitä palveluja oli tarjolla, mistä olisi ollut apua omassa tilanteessa ja mitä ehtoja palvelujen saamiselle asetettiin. Yhteydenotot palveluihin ja palvelujen hakeminen koettiin vaivalloiseksi, mikä aiheutti epävarmuutta ja turhautumista. Vaikeasti hahmotettava ja tavoitettava palvelujen kokonaisuus ehkäisi palveluissa olevan, toimijuutta edistävän potentiaalain toteutumista. Laaja ja monimutkainen palvelujärjestelmä jopa rajoitti toimijuutta, kun avun tarvitsijat jäivät epäröimään eivätkä osanneet, uskaltaneet tai viitsineet pyytää apua.

Kyllähän mulleki on kaikennäköstä väläytely (...) et on mahdollisuus tehdä työpaikalla muutostöitä. Mut mä koen sen jotenkin. Ei se nyt oo niin yksinkertasta, et jos mä meen kuukaudeks tai kahdeks johonki töihin et mä kauheesti alkasin vaatia

sieltä jotain muutostöitä johonki määräaikaanseen työpaikkaan. (nainen)

Monella oli kokemuksia tiheään vaihtuvista ammattilaisista. Jos tieto ei kulkenut vaihtuvien ammattilaisten välillä, avun hakija joutui kuvailemaan tilanteensa aina uudestaan, mikä heikensi hallinnan tunnetta eikä luonut uskoa, että ammattilaisten avulla olosuhteita voisi parantaa. Avun hakijoilta odotettiin kaikissa vaiheissa omatoimisuutta, mikä uuvutti jaksamisensa ääri rajoilla olevia entisestään.

Toimijuutta rajoitti myös, jos palvelut eivät olleet oikeasti saatavilla. Palvelu oli ehkä olemassa, mutta avun tarvitsijalla ei ollut pääsyä siihen tai palvelu oli täysin vääränlaista. Kurseja järjestettiin vain sähköisinä, jolloin kaikilla ei ollut mahdollista suorittaa niitä, psykoterapia oli liian kallista tai työttömäksi jäävä olisi tarvinnut henkilökohtaista keskustelua, mutta hänelle tarjottiin verkkopalvelua. Toimijuudelle haitallista olivat myös näennäispalvelut, jotka haastateltavien näkökulmasta oli järjestetty vain siksi, että pitkäaikaistyöttömille ihmisille saataisiin toimintaa. Ammattilaisten kaavamainen toiminta ja näennäispalvelut kytkeytyivät osaksi kokonaisuutta, jossa yksilölliset tarpeet sivuutettiin ja toimijuus kahlittiin viestimällä epäsuorasti, että siirtymä on järjestelmää eikä yksilöä varten.

Toimijuutta heikensi myös palvelujen ennustamaton toteutuminen ja ettei palvelua ollut tarjolla silloin, kun sen tarve tunnistettiin.

Sillon, ku tuli nää kaikki katastrofit sen firman kans ja muuta, niin sairastuin kans vakavaan masennukseen sillon. (...) Lää-

käri vaan laitto ajan, ja sit se oli johonki kahen kuukauden päähän. Sit sä kaks kuukautta oottelet, et sä pääset tapaamaan jonkun henkilön, joka oikeesti tietää, mitä vois tehdä asioille. Nii se on jotenkin must käsittämätöntä. Sama se on, ku sä jääät työttömäks, niin saattaa mennä kuukausi, kaks kuukautta, ennenkö ees otetaan yhteyttä, että sun tarttis tulla tapaamaan. Ja sit voi olla, ettei yhtään tiedä, mitä tekis siin tilantees. (mies)

Palveluissa oli usein yllättäviä katkoksia, peruutuksia ja suunnanmuutoksia, jolloin avun tarvitsija jäi hämmentyneenä odottamaan seuraavaa vaihetta. Terveyspalveluissa vastaanotot, tutkimukset ja leikkaukset eivät seuranneet sujuvasti toisiaan eikä kokonaisuus tuntunut olevan kenenkään hallinnassa. Myös työkyvyn selvittämiseen ja toteamiseen liittyvät vaiheet seurasivat toisiaan haastateltavien näkökulmasta melko sattumanvaraisesti eri vaiheiden toistuessa yhä uudelleen ilman selkeää päätepidettä. Tällaisessa tilanteessa oli ilmeistä, että henkilö menetti hallinnan tunteen omasta tilanteestaan ja toimijuus rajoitui huomattavasti.

Ammattilaisten toimintakäytännöt

Toimijuutta rajoittavat tekijät löytyivät usein ammattilaisten kaavamaisista toimintatavoista. Tilannetta ei osattu, haluttu tai ehditty katsoa avunhakijan näkökulmasta. Tämä ilmeni esimerkiksi niin, että työttömyyden alkaessa henkilö joutui tarpeista huolimatta tyytymään verkkoasiointiin, työttömyyteen tarjottiin ratkaisuksi henkilön osaamiseen sopimattomia työhönosoituksia tai monialaiseen TYP-palveluun siirrettiin ilmoituksella kaikki tietyn ehdon täyttävät työttömät, mutta toisaalta sin-

ne ei päässyt ennen kuin ehdot olivat täyttyneet. Palvelujen tarjoamisen lähtökohta oli monesti organisaatiokeskeinen ja erilaiset säännöt, ohjeet ja vakiintuneet tavat määrittivät palvelua enemmän kuin henkilön tarpeet. Kaavamaisien toimintatapojen seurauksena avun hakijoiden toiveet saattoivat tulla jyrätyksi ja siirtymä tapahtui ammattilaisten määräämällä tavalla ja määräämään suuntaan.

Mä etin itelle niitä työkokeilupaiikkoja. Mä olin silloin eläkevakuutusyhtiön piirissä, et sieltä kautta hoitivat koulutuksia. Ei niille kelvannu alat. Jos ei ollu heille sopivaa alaa, niin ei käy, ei onnistu. Vaikka muutamaanki paikkaan oli kysytty, että voisko tulla sinne auttelemaan ja tutustumaan alaan. Ei käy. (mies)

Vielä vahingollisemmin toimijuuteen vaikutti, jos avun hakija koki ammatillaisen kiristäneen häntä esimerkiksi työttömyysturvan karensilla. Haastateltavat olivat joutuneet sopimattomiin toimenpiteisiin myös sen takia, että ammattilainen ei ollut osannut suunnitella palveluja ja toimenpiteitä henkilön tarpeisiin ja voimavaroihin sopivaksi. Haastateltavia oli ohjattu esimerkiksi jaksamisen tai tarpeiden kannalta sopimattomille työpaja- tai työkokeilujaksoille, mikä oli heikentänyt arjessa selviämistä ja toimijuutta.

Haastateltava kertoo ensimmäisestä työkokeilupaikastaan oman yritystoiminnan lopettamisen jälkeen:

Niinhan siinä sit kävi, että ensimmäisessä paikassa jo heti kuukauden päästä oli ihan tillissä, että en jaksanu. (...) Kyllä ne [ammattilaiset] näki sen ehkä jotenki, että kannattaa lähteä varovasti eteenpäin, että ei

ahnehi. (...) Suurin piirtein sen kuukauden päästä oli pakko lopettaa, että oli niin väsyny. Ei jaksanu enää yhtään mitään vähään aikaan. (...) Oikeestaan sille itsetunnolle oli aika järkyttävää mennä semmoseen, et ku tuntu, et ei oikeen jaksanu ja ei ymmärtäny ja ei osannu. (nainen)

Ammattilaisten vaihtuvat ja keskenään ristiriitaiset ohjeet sekä epäloogiselta tuntuvat viranomaisten päätökset haittasivat toimijuutta. Jos päätös kuntoutuksen tai etuuden saamisesta tuntui henkilön mielestä vääraltä koettuun todellisuuteen nähden tai se oli ristiriidassa toisen ammattilaisen päätöksen kanssa, saattoi seurauksena olla turhautuminen ja hallinnan tunteen heikentyminen ja siten toimijuuden rajoittuminen. Ammattilaisten heikko yhteistyö ja viestintä vähensivät avun hakijan mahdollisuuksia oman toiminnan suunnitteluun ja ennakointiin.

Myös ammattilaisten tekemättä jättämiset vaikuttivat toimijuuteen. Tämä ilmeni erityisesti viestinnän puutteina. Vastuutyöntekijöiden vaihtuessa ei aina muistettu kertoa, että seuraavassa tapaamisessa paikalla on uusi työntekijä, vaan tapaamiseen saapuessaan henkilö saattoi yllätykseksen kohdata täysin uuden ammattilaisen. Moniammatillisessa tapaamisessa asiakkaalle unohdettiin kertoa, miltä sektorilta tapaamisessa paikalla olevat ammattilaiset olivat. Moni oli kuullut siirtymisestä uuteen palveluun kotiin tulleesta kirjeestä, jossa kerrottiin, että henkilö on siirretty toiseen palveluun. Henkilö oli mennyt uuteen palveluun vailla tietoa, mihin hän oli menossa ja miksi. Siirtymisen syytä ei muistettu kertoa asiakkaalle.

Ammattilaisten jähmeä toiminta ilmeni myös niin, että uudessa ja vaikeassa tilanteessa olevat henkilöt saivat vain kevyttä tukea palveluista tai virheellisen päätöksen myötä henkilö joutui itse todistelemaan päätöksen virheellisyyttä eri viranomaisille. Ammattilaisten toimeentulo vahvisti näissä tilanteissa kuvaa jäykästä sosiaaliturvajärjestelmästä, jota vastaan yksittäinen avun hakija joutuu taistelemaan yksin, vailla tunnetta oman tilanteen hallinnasta.

Etuusjärjestelmä

Sosiaaliturvaetuksiin liittyvien sääntöjen ja ehtojen monimutkaisuus oli ehkäissyt monen haastateltavan työmarkkinasiirtymää eli rajoittanut strategista toimijuutta. Haastateltavat pyrkivät turvaamaan toimeentulonsa jatkuvuuden ja siirtymät opintoihin, työhön tai yrittäjyyteen tuntuivat suurelta riskiltä. Etuusjärjestelmän monimutkaisten säännösten takia siirtymän vaikutusta toimeentuloon ei osattu arvioida. Useampi haastateltava ei ollut uskaltautunut ottaa vastaan pieniä työkeikkoja, kun heillä ei ollut varmuutta tukien ja palkan yhteensovittamisesta ja tulojen lopputuloksesta. Etuusjärjestelmän säännöt rajoittivat tavoitteiden mukaisista toimintaa.

Myös etuussäännösten soveltaminen ja harkinta lisäsivät etuuksiin liitettyä monimutkaisuutta ja ennakoimattomuutta. Etukäteen ei voinut varmasti tietää, millaisen ratkaisun viranomainen tekisi tilanteesta, mikä vaikeutti toiminnan suunnittelua. Työttömyysturvalla opiskelu ei onnistunut, kun viranomainen ei hyväksynyt haastateltavan valitsemaa

opintoalaa työttömyysturvalla tuettavaksi. Toinen lykkäsi yritystoiminnan aloitusta, koska varmuutta etuusehtojen soveltamisesta yritystoiminnan alkaessa ei ollut:

Joutuu aluks miettii, että milloin sen yrityksen ylipäättään pistää pystyyn, että voisi alkaa tekee sille yritykselle töitä. (...) Eli sun pitäs perustaa se yritys, et sä voit alkaa tekee työtä ja hakee asiakaskontaktia, hakee tuloa sille yritykselle. Mut sit ku sä sen teet, sul on neljä kuukautta enää aikaa. Sun pitäs saaha kaikki toimimaan. Ja ku ei sitä voi tietää oikeesti. Se voi olla kuukausi, niin sulla hommat toimii. Se voi olla, et sulla menee vuosi, ennen ku mikään toimii. (...) Neljän kuukauden päästä arvioidaan tilanne ja nehan päättää sit, että onko se sivutoimista yrittäjyyttä vai onko se päätoimista (...) Kuukausikin saattaa mennä, et sä et saa rahaa mistään sitte. (mies)

Vaikeus ennakoida sosiaaliturvaviranomaisten päätöksiä saattoi rajoittaa toimijuutta niin, ettei henkilö edes ryhtynyt muuttamaan tilannettaan. Vaikka etuuksilla pystyttiin tukemaan arjessa selviämistä, olivat etuusjärjestelmään liittyvät, toimeentulon epävarmuutta työmarkkinasiirtymissä lisäävät tekijät toisille strategisen toimijuuden esteenä.

Sosiaaliturvaetuuksien käsittelyssä oli pientenkin siirtymien yhteydessä havaittavissa epäjatkuvuutta ja katkoksia, joissa tuen hakijalta vaadittiin selvittelyä ja epävarmuuden sietämistä. Tämä aiheutti lisäkuormitusta siirtymätilanteessa. Esimerkiksi siirtymät toimeentulotuelta työmarkkinatuella, työttömyydestä kuntouttavaan työtöimintaan tai kuntouttavasta työtoiminnasta sairauslomalle tarkoittivat, että toimeentulo oli järjestettävä uudelleen.

Etuusasioiden selvittäminen ja uusien etuuksien hakeminen ja odottaminen kuormittivat siirtyjää entisestään.

Tarve luokitella ihmiset tiettyyn työmarkkinastatukseen etuuden myöntämiseksi osoittautui myös toimijuuden rajoittajaksi. Henkilön luokittelu sairauslomalla tai työkyvyttömyyseläkkeellä olevaksi rajoitti intoa ja motivaatiota etsiä työtä tai muuta tekemistä ja siten ehkäisi toimijuuden suuntaamista kohti työmarkkinoita. Samalla palveluissa alettiin kohdella ihmistä hänelle annetun statuksen mukaan: esimerkiksi pitkällä sairauslomalla olevalle tai työkyvyttömyyseläkkeeseen saajalle ei tarjottu työllisyyspalveluja. Pahimmillaan henkilöä ei pystytty luokittelemaan lainkaan esimerkiksi viranomaisten erimielisyyksien takia, vaan henkilö jäi välitilaan odottamaan pysyvämpää ratkaisua. Henkilön toimijuus rajoittui välitilassa odottamiseen ja palvelusta toiseen kiertämiseen.

Kun mä rupesin hakee sitä [palkkatukea], ni sitte ne sanokin että ei, et mä oon liian huonossa kunnossa että ne eväs sen palkkatuen multa. Ne katto et mä kuulun työkyvyttömyyseläkkeelle, ja sit mut pistettiin sairauslomille. Mä kerkesin ole kolme kuukautta sairauslomilla ja sit ne soitti mulle, et mun pitää tulla tähän kuntouttavaan työtoimintaan. Mä kerkesin ole kuntouttavassa työtoiminnassa vuoden päivät vissiin. Se oli just joulun alla, ni sitten ne myönsi mulle pidemmän sairasloman.

TULOSTEN YHTEENVETO

Analyyssissa löytyneet toimijuutta edistävät ja rajoittavat tekijät palveluissa ja etuuksissa on kuvattu taulukossa 3.

Taulukko 3. Toimijuutta edistävät ja rajoittavat tekijät pääluokittain

	Toimijuutta edistävät	Toimijuutta rajoittavat
Palvelujen organisoiminen	<p>Helppo, selkeä ja nopea pääsy palveluihin</p> <p>Palveluja saatavilla eri tarpeisiin ja tilanteisiin</p> <p>Tarpeen mukaan räätälöitävät palvelut</p>	<p>Palvelujärjestelmän monimutkaisuus</p> <p>Epäselvyys palveluihin pääsyssä</p> <p>Omatoimisuuden vaatimus</p> <p>Palvelut eivät oikeaan aikaan tai kaikkien saatavilla</p> <p>Näennäispalvelut</p> <p>Vaihtuvat ammattilaiset</p> <p>Ennustamattomasti toteutuvat palvelut</p>
Ammattilaisten toimintakäytännöt	<p>Kuunteleminen ja ymmärrys</p> <p>Osaaminen tarjota tarpeeseen sopiva palvelu</p> <p>Kokonaisvaltainen lähestymistapa</p> <p>Joku päättää ottaa vastuun tilanteesta</p> <p>Aktiivinen ja eteenpäin vievä ote</p> <p>Joustava ja ennakkoluuloton avun tarjoaminen</p> <p>Läpinäkyvyys ja selkeys päätöksissä ja viestinnässä</p> <p>Ammattilaisten toimiva yhteistyö</p>	<p>Kaavamainen toiminta ja yksilön toiveiden jyräminen</p> <p>Kirstytys ja uhkailu</p> <p>Väärin arvioitu avun tarve ja huonosti ajoitetut toimenpiteet</p> <p>Epäjohdonmukainen ja ristiriitainen viestintä</p> <p>Puutteellinen viestintä</p> <p>Avun hakijan jättäminen yksin ratkomaan tilannetta</p>
Etuusjärjestelmä	<p>Syysperustaisten etuuskien joustavat rajat</p> <p>Mahdollisuus tienata lisäansioita etuuden päälle</p>	<p>Sääntöjen ja ehtojen monimutkaisuus</p> <p>Soveltamisen ja harkinnan ennakoimattomuus</p> <p>Etuuskäsittelyn epäjatkuvuudet, viiveet ja katkokset</p> <p>Asiakkaiden luokittelu</p>

JOHTOPÄÄTÖKSET

Tämän tutkimuksen tavoitteena oli lisätä ymmärrystä siitä, mitkä tekijät palvelu- ja etuusjärjestelmässä vaikuttavat heikossa työmarkkina-asetmassa olevien ihmisten toimijuuteen. Tiettyissä elämäntilanteissa, kuten vakavasti sairastuessa, työttömäksi jäädessä tai kuntoutusjakson päättyessä, palveluihin ja etuuksiin liittyvät rakenteet, säännöt ja toimintatavat voivat vaikuttaa olennaisesti siihen, millaiseksi ihmisen toimijuus muodostuu. Määrittelin toimijuuden yhtäältä kyvykkyytenä suunnitella ja ennakoida sekä vaikuttaa toimintoihin ja elinolosuhteisiin. Toisaalta määrittelin toimijuuden sen tavoitteen mukaan elämäntilannetta muuttamaan pyrkiväksi strategiseksi toimijuudeksi ja arjessa selviämisen toimijuudeksi. Toimijuuden erittely strategiseen ja arjen toimijuuteen oli hyvä apuväline tarkasteltaessa palvelujen ja etuuksien tehtävää heikossa työmarkkina-asetmassa olevien ihmisten kohdalla.

Tutkimukseen haastateltiin heikossa työmarkkina-asetmassa olevia ihmisiä eri puolilla Suomea. Haastateltavat tulivat monenlaisista taustoista, mutta elämäntilanteiden erilaisista yksityiskohdista huolimatta haastatteluissa toistui samantyyppiset kokemukset palvelujen ja etuuksien hakemisesta, saamisesta ja saamatta jäämisestä. Tämän perusteella tulosten voi arvioida kertojan palvelujen ja etuuksien kyvystä tukea tai rajoittaa heikossa työmarkkina-asetmassa olevien ihmisten toimijuutta myös laajemman joukon osalta.

Toimijuutta edistävät ja rajoittavat tekijät etuus- ja palvelujärjestelmässä ryhmittyivät analyysin tuloksena kolmeen

pääluokkaan: palvelujen organisoiminen, ammattilaisten toimintakäytännöt sekä etuusjärjestelmään liittyvät tekijät. Analyysin perusteella palvelut ja etuudet onnistuivat paremmin tukemaan jokapäiväisessä elämässä selviämistä ja vahvistamaan arjen toimijuutta, kuin tukemaan ihmisiä muuttamaan omaa elämäntilannettaan eli vahvistamaan strategista toimijuutta. Kaikissa haastatteluissa korostuivat toimijuutta rajoittavat tekijät, jotka heikensivät yksilöiden mahdollisuuksia suunnitelmalliseen ja ennakoivaan toimintaan.

Keskittymällä haastatteluissa ja analyysissa palvelu- ja etuuskokemuksiin tämä tutkimus pystyi täydentämään aikaisemman tutkimuksen luomaa kuvaa siitä, miten palvelut ja etuudet vaikuttavat vaikeassa elämäntilanteessa olevien ihmisten toimijuuteen. Rikalan (2019) mukaan institutionaaliset toimintakäytännöt rajoittivat nuorten mielenterveyskuntoutujien strategista toimijuutta ja tavoiteltuja siirtymiä. Tepora-Niemen (2018) tutkimuksessa MS-tautia sairastavien toimijuus sosiaali- ja terveystaloudissa rakentui vuorovaikutuksessa ammattilaisten kanssa. Tämä tutkimus toi uutta näkemystä siihen, millaiset ammattilaisten vuorovaikutukseen ja toimintaan sekä palvelujen organisointiin liittyvät käytännöt ovat tärkeitä heikossa työmarkkina-asetmassa olevien toimijuuden vahvistumiselle tai rajoittumiselle. Lisäksi tutkimus laajensi näkökulmaa ammattilaisten osaamisen kysymyksiin ja etuusjärjestelmän asettamiin toiminnan puitteisiin, jotka vaikuttavat sekä asiakkaiden että ammattilaisten toimijuuden mahdollisuuksiin. Elosen ym. (2017) tutkimuksessa ympäristötekijät, kuten työllisyyspalvelut, eivät pitkäaikaistyöttömien kokemus-

ten mukaan vaikuttaneet merkittävästi toimijuuteen. Tämän tutkimuksen perusteella palvelujen ja etuuskien järjestämiseen ja toimeenpanoon liittyy kuitenkin monia tekijöitä, joilla voi olla merkitystä heikossa työmarkkina- asemassa olevien toimijuuden muotoutumiselle. Siten niiden merkitys on hyvä huomioida palveluiden ja etuuskien suunnittelussa ja toteutuksessa.

Strategisen ja arjen toimijuuden edistämisen voi katsoa olevan sosiaaliturvalainsäädännön sekä sosiaali-, terveys- ja kuntoutuspalvelujen keskeinen tavoite. Myös aktiivisen työvoimapolitiikan ja työllisyyspalvelujen tavoite aktivoida työkäinen väestö työmarkkinoille voi ilmetä yksilöiden strategisen toimijuuden edistämisenä, mutta niiden tavoitteet poikkeavat pohjimmiltaan toimijuuden tukemisesta. Erityisesti strategisen toimijuuden edistämiseksi ihmistä olisi tuettava ratkaisujen tekemisessä, eikä päättää hänen puolestaan, mihin toimijuus tulisi suunnata. Tämän tutkimuksen perusteella ammatillaiset tukeutuvat usein paternalistisiin periaatteisiin (ks. Keskitalo 2008), ja strategisen toimijuuden ideaan sisältyvä ajatus yksilön aloitekyvyn ja päätöksenteon tukemisesta jää järjestelmän toimintalogiikan jalkoihin.

Tulosten perusteella lainsäädännön tavoitteet ja 1970-luvulla virinnyt palveluideologia eivät ole täysin sisäistyneet työ- ja toimintakyvyn sekä työllisyyden tukemiseen suuntautuvan palvelu- ja etuusjärjestelmän periaatteisiin ja käytäntöihin. Järjestelmän toimintalogiikkaan sisältyvät yksilön toimijuutta rajoittavat tekijät voivat apua tarvitse-

vien näkökulmasta estää lainsäädännön tavoitteiden toteutumisen. Yksittäinen ammatillainen voi toimia palveluideologian ja lainsäädännön tavoitteiden mukaan, mikä edistää avunhakijan toimijuutta, mutta kokonaisuutena järjestelmä tuottaakin yksilölle kokemuksen toimijuuden rajoittumisesta tai estymisestä. Jos sekä sosiaali-, terveys- ja työllisyyspalvelujen että etuuskien toimeenpanon painopiste siirtyisi aidosti kohti toimijuuden tukemista, tuottaisi tämä etuja todennäköisesti myös toiseen suuntaan: Palveluihin ja toimenpiteisiin sitoutuminen paransi ja työllisyyspolitiikan tavoitteet toteutuivat nykyistä paremmin strategisen ja arjen toimijuuden vahvistumisen myötä.

Jatkossa olisi hyvä vertailla erilaisten palvelujen tuottamia toimijuuden kokemuksia. Oletettavasti sosiaali- ja terveyspalvelut vaikuttavat toimijuuteen eri tavoin kuin velvoittavuuteen perustuvat työllisyyspalvelut. Olisi tärkeä tutkia myös, mitkä tekijät liittyvät vaikeassa tilanteessa olevien ihmisten poliittisen toimijuuden vahvistumiseen tai rajoittumiseen. Palvelujen ja etuuskien tehtävä on tukea strategista ja arjen toimijuutta, mutta toisinaan ne muodostavat näille toimijuuksille esteitä, mikä voi puolestaan innostaa poliittiseen toimijuuteen. Palvelu- ja etuusjärjestelmän toimintalogiikka oli rohkaissut myös tähän tutkimukseen osallistuneita haastateltavia arjen poliittiseen toimijuuteen (Lister 2021), kun reaktiona koettuun mielivaltaisuuteen moni oli kieltäytynyt toimimasta järjestelmän oletusten ja ammattilaisten ohjeiden mukaan.

KIRJALLISUUS

- Asplund, Rita & Kauhanen, Antti & Vanhala, Pekka (2019) Supistuvissa ammateissa toimineet: aikuiskoulutukseen osallistuminen vähäistä. ETLA Raportti No 94. Helsinki: ETLA.
- Bandura, Albert (2006) Towards a psychology of human agency. *Perspectives on psychological science*, 1 (2), 164–180. <https://doi.org/10.1111/j.1745-6916.2006.00011.x>
- Blomgren, Sanna & Karjalainen, Jouko & Karjalainen, Pekka & Kivipelto, Minna & Saikkonen, Paula & Saikku, Peppi (2016) Sosiaalityö, palvelut ja etuudet muutoksessa. Raportti 4/ 2016. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.
- Doyal, Len & Gough, Ian (1991) A theory of human need. Basingstoke: Macmillan. <https://doi.org/10.1007/978-1-349-21500-3>
- Elonen, Noora & Niemelä, Jukka & Saloniemi, Antti (2017) Aktivointi ja pitkäaikaistyöttömien monenlainen toimijuus. *Janus* 25 (4), 280–296.
- Eräsaari, Leena (2011) Sosiaalipalvelut käännoksen jälkeen. Teoksessa Elina Palola & Vappu Karjalainen (toim.) *Sosiaalipolitiikka. Hukassa vai uuden jäljillä?* Teema 12. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.
- Falkum, Erik & Klungsoyr, Ole & Ullevoldsæter Lystad, June & Bull, Helen Christine & Evensen, Stig & Martinsen, Egil W. & Friis, Svein & Ueland, Torill (2017) Vocational rehabilitation for adults with psychotic disorders in a Scandinavian welfare society. *BMC Psychiatry* 17 (24), 1–11. <https://doi.org/10.1186/s12888-016-1183-0>
- Germundsson, Per & Hillborg, Helena & Danermark, Berth (2011) Interagency collaboration in vocational rehabilitation for persons with mental health problems: The perspective of the service users and the professionals. *Disability & Society* 26 (6), 699–713. <https://doi.org/10.1080/09687599.2011.602862>
- Giddens, Anthony (1984) *The constitution of society. Outline of the theory of structuration.* Cambridge: Polity Press.
- Haverinen, Riitta (1999) *Palvelusitoumukset ja hyvinvointivaltion palvelujärjestelmän käänne.* Tutkimuksia 106. Helsinki: Stakes.
- Hiilamo, Heikki (2015) *Hyvinvoinnin vakuutusyhtiö. Mistä sote-uudistuksessa on kysymys?* Helsinki: Into.
- Hämäläinen, Juha & Niemelä, Pauli (2014) *Uudistuvan sosiaalihuoltolain arvoperiaatteet.* Teoksessa Riitta Haverinen, Marjo Kuronen & Tarja Pösö (toim.) *Sosiaalihuollon tila ja tulevaisuus.* Tampere: Vastapaino, 80–105.
- Hänninen, Sakari (2007) *Johdanto.* Teoksessa Sakari Hänninen, Jouko Karjalainen & Kirsi-Marja Lehtelä (toim.) *Pääsy kielletty! Poiskäännyttämisen politiikka ja sosiaaliturva.* Helsinki: Stakes, 5–19.
- Hänninen, Sakari & Karjalainen, Jouko (2007) *Tarve harkinnassa.* Teoksessa Sakari Hänninen, Jouko Karjalainen & Kirsi-Marja Lehtelä (toim.) *Pääsy kielletty! Poiskäännyttämisen politiikka ja sosiaaliturva.* Helsinki: Stakes, 157–191.
- Isola, Anna-Maria & Roivainen, Irene & Hiilamo, Heikki & Karjalainen, Jukka (2020) Lone mothers' experiences of poverty in Finland – a capability approach. *Nordic Social Work Research* 12 (1), 192–205. <https://doi.org/10.1080/2156857X.2020.1813192>
- Julkunen, Raija (2006) *Kuka vastaa? Hyvinvointivaltion rajat ja julkinen vastuu.* Helsinki: Stakes.
- Juvonen-Posti, Pirjo & Saikku, Peppi & Turunen, Jarno (toim.) (2020) *Elinikäistä osallistumista vai elämää työ edellä? Työikäisten monialaisten palveluiden yhteensovittaminen ja vaikuttavuuden arviointi -loppuraportti.* Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 40. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.
- Kalela, Jorma (1989) *Työttömyys 1900-luvun suomalaisessa yhteiskuntapolitiikassa.* Helsinki: Työvoimaministeriö.
- Karjalainen, Vappu (2013) *Työttömän palvelujärjestelmän aktivoituminen.* Teoksessa Vappu Karjalainen & Elsa Keskitalo (toim.) *Kaikki työuralle! Työttömien aktiivipolitiikka Suomessa.* Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 99–119.
- Keskitalo, Elsa (2008) *Balancing social citizenship and new paternalism. Finnish activation policy and street-level practice in a comparative perspective.* Research report 177. Helsinki: Stakes.

- Keskitalo, Elsa & Karjalainen, Vappu (2013) Mitä on aktivointi ja aktivointipolitiikka? Teoksessa Vappu Karjalainen & Elsa Keskitalo (toim.) Kaikki työuralle! Työttömien aktivointipolitiikka Suomessa. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 7–19.
- Kosonen, Pekka (1998) Pohjoismaiset mallit murroksessa. Tampere: Vastapaino.
- Kosonen, Tuomas & Kanninen, Ohto & Karhunen, Hannu & Kauhanen, Merja & Suhonen, Tuomo (2020) Suomen hyvinvointivaltion tulevaisuus: työllisyys, verotus ja palvelut. PT Policy Brief 2/2020. Helsinki: Palkansaajien tutkimuslaitos.
- Kouvo, Antti & Kankainen, Tomi (2009) Sosiaalista pääomaa rakentamassa vai purkamassa? Suomalaiset hyvinvointipalvelut ja yleistyntä luottamus. Yhteiskuntapolitiikka 74 (6), 585–603.
- Laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta 916/2012.
- Laki toimeentulotuesta 1412/1997.
- Lister, Ruth (2021) Poverty. Cambridge: Polity Press.
- Mäntyneva, Päivi & Isola, Anna-Maria (2019) Toimintamahdollisuuksien avaruus ja toimijuuden suunnat kuntouttavassa työtoiminnassa. Janus 27 (3), 246–263. <https://doi.org/10.30668/janus.70286>
- Määttä, Anne (2012) Perusturva ja poiskäännyttäminen. Akateeminen väitöskirja. Diakonia-ammattikorkeakoulun julkaisuja A Tutkimuksia 36. Helsinki: Diakonia-ammattikorkeakoulu.
- Nygren, Lennart & Andersson, Margit & Eydal, Gudny & Hammarqvist, Sten-Erik & Nordlander, Lars & Rauhala, Pirkko-Liisa & Thomsen, Kåre & Warming Nielse, Hanne (1997) New policies, new words – The service concept in Scandinavian social policy. Teoksessa Jorma Sipilä (toim.) Social care services: the key to the Scandinavian welfare model. Aldershot: Ashgate, 9–26.
- OECD (2020) Faces of joblessness in Finland – a people-centered perspective on employment barriers and policies. <https://www.oecd.org/els/soc/OECD-2020-Foj-Finland.pdf> Luettu 15.3.2021.
- Oivo, Tuija & Kerätär, Raija (2018) Osatyökykyisten reitit työllisyyteen – etuudet, palvelut, tukitoimet. Selvityshenkilöiden raportti. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 43/2018. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- Pohjola, Anneli (2002) Pahan säikeitä auttamistyössä. Teoksessa Merja Laitinen & Johanna Hurtig (toim.) Pahan kosketus. Ihmisyden ja auttamistyön varjojen jäljillä. Jyväskylä: PS-kustannus, 42–62.
- Rikala, Sanna (2019) Agency among young people in marginalised positions: towards a better understanding of mental health problems. Journal of Youth Studies 23 (8), 1022–1038. <https://doi.org/10.1080/13676261.2019.1651929>
- Saari, Juho & Kainulainen, Sakari (2013) Koettu huono-osaisuus Suomessa. Teoksessa Mikko Niemelä & Juho Saari (toim.) Huono-osaisten hyvinvointi Suomessa. Helsinki: Kelan tutkimusosasto, 22–43.
- Saikk, Peppi (2018) Hallinnan rajoilla: Monialainen koordinaatio vaikeasti työllistyvien työllistymisen edistämisessä. Valtiotieteellisen tiedekunnan julkaisuja 74. Helsinki: Helsingin yliopisto.
- Sosiaalihuoltolaki 1301/2014.
- Tarkiainen, Laura (2020) Negotiated responsibilities and deservingness: a study of talk on prolonged unemployment in Finland. Publications of the faculty of social sciences. Helsinki: University of Helsinki.
- Tepora-Niemi, Suvi-Maaria (2018) MS-tautiin sairastuneen toimijuus sosiaali- ja terveyspalveluissa. Sosiaalilääketieteellinen aikakauslehti, 55 (4), 309–320. <https://doi.org/10.23990/sa.66919>
- Terveydenhuoltolaki 1326/2010.
- Tuomi, Jouni & Sarajarvi, Anneli (2018) Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Helsinki: Tammi.
- Työttömyysturvalaki 1290/2002.
- Ylistö, Sami (2015) Miksi työnhaku ei kiinnostaa? Nuorten pitkäaikaistyöttömien työnhakuhaltomuudelle kertomia syitä. Työelämän tutkimus 13 (2), 112–126.