

VAASAN YLIOPISTO
JOHTAMISEN YKSIKKÖ

Hanna Wahl

PASSIIVISESTA OBJEKTISTA AKTIIVISEKSI TOIMIJAKSI

Tarkastelussa TE -toimiston asiakkaan rooli ja aktiivisuus
työttömyysturvan aktiivimallissa

Julkisjohtamisen
pro gradu -tutkielma

VAASA 2018

SISÄLLYS

	sivu
KUVIO- JA TAULUKKOLUETTELO	3
LYHENTEET	4
1. JOHDANTO	7
1.1. Tutkimus ja sen tavoitteet	12
1.2. Tutkimuksen rakenne	13
2. ASIAKKUUDEN MUUTOS JA ASIAKASLÄHTÖISYYS	15
2.1. Asiakas ja asiakkuus käsitteenä	15
2.2. Asiakaslähtöisyys käsitteenä	20
2.3. Asiakaslähtöisyys kolmessa julkisjohtamisen mallissa	23
3. TE-TOIMISTON ASIAKKUUS JA TYÖLLISTYMISEN HAASTEET	33
3.1. Kansalaisen roolin muuttuminen	33
3.1.1. Aktiivisuuden vaade	34
3.1.2. Osallisuus ja osallistuminen	36
3.2. Palvelukulttuurin muutos	39
3.3. TE-toimiston palvelut ja tehtävät	42
3.3.1. Työllistymisen esteet	43
4. TUTKIMUKSEN METODOLOGISET VALINNAT JA AINEISTO	45
4.1. Kvalitatiivinen tutkimusote	45
4.1.1. Diskurssianalyysi menetelmänä	46
4.1.2. Aineiston hankinta ja analysointi	50
5. TYÖTTÖMYYSTURVAN AKTIIVIMALLIA KOSKEVAT DISKURSSIT	54
5.1. Työttömyysturvan aktiivimalli	54
5.1.1. Aktiivimallin sisältö ja tavoitteet	55
5.2. Aktiivimallista nousevat diskurssit	57
5.2.1. ”Laiska työtön” -diskurssi	57
5.2.2. ”Huonosti valmisteltu” -diskurssi	60

5.2.3. ”Tulonsiirto” -diskurssi	61
6. YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET	65
LÄHDELUETTELO	72
LIITE 1.	80

KUVIO- JA TAULUKKOLUETTELO

Kuvio 1. Asiakassektoreiden rakenteen luokittelu	16
Kuvio 2. STM:n julkaisema kuvio aktiivisuudesta työttömyysturvan omavastuussa	56
Taulukko 1. Johtamismallien vertailu	31
Taulukko 2 Tutkimusaineistona käytetyt mediat ja artikkelit	51
Taulukko 3 Aktiivisuus eri näkökulmista	66

LYHENTEET

HE	hallituksen esitys
HS	Helsingin Sanomat
JTPL	julkisesta työvoimapalvelusta annettu laki
JTYPL	Laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta
MTV	Mainostelevisio
NPG	new public governance
NPM	new public management
NWS	neo-weberian state
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development
STM	sosiaali- ja terveysministeriö
TE-toimisto	työ- ja elinkeinotoimisto
TEM	työ- ja elinkeinoministeriö
YLE	yleisradio

VAASAN YLIOPISTO
Johtamisen yksikkö

Tekijä:	Hanna Wahl	
Pro gradu -tutkielma:	Passiivisesta objektista aktiiviseksi toimijaksi: Tarkastelussa TE -toimiston asiakkaan rooli ja aktiivisuus työttömyysturvan aktiivimallissa	
Tutkinto:	Hallintotieteiden maisteri	
Oppiaine:	Julkisjohtaminen	
Työn ohjaaja:	Kirsi Lehto	
Valmistumisvuosi:	2018	Sivumäärä: 80

TIIVISTELMÄ:

Työelämä on murroksessa. Samanaikaisesti on työvoimapulaa ja työttömyyttä. Dilemma onkin siinä, että tarpeet ja tarjonta eivät kohta. Työmarkkinoilla tarvitaan paljon uudenlaisia osaajia, joista on joillakin aloilla kova pula. Toisaalta on huomattava määrä työttömiä, jotka eivät onnistu työllistymään. Syitä työllistymisen haasteisiin on monia; puutteellista tai vanhentunutta osaamista, ikäsyryntää, rakenteellista työttömyyttä ja syrjäytymistä. Sipilän hallitus asetti hallitusohjelmassa tavoitteekseen 72 % työllisyysasteen ja yhtenä keinona saavuttaa tavoite, luotiin työttömyysturvan aktiivimalli. Aktiivimalli herätti jo valmisteluvaiheessa voimakkaita tunteita ja kiivasta keskustelua.

Aktiivimalli astui voimaan 1.1.2018 ja on ajankohtaisuudessaan varsin mielenkiintoinen tutkimuskohde. Tässä tutkimuksessa selvitetään aktiivimallin vaikutusta TE -toimiston asiakkaan rooliin. Tutkimuksessa määritellään, millainen on aktiivinen asiakas ja millaisena aktiivisuus aktiivimallissa näyttäytyy median julkaisussa. Vastataan myös tutkimuskysymykseen muuttaako aktiivimalli te -toimiston asiakkaan roolia.

Tutkimuksen teoria rakentuu asiakkuudesta, aktiivisuudesta sekä asiakaslähtöisyydestä ja sen ilmenemisestä julkisjohtamisen malleissa. Asiakkaan roolia tarkastellaan julkisen sektorin näkökulmasta ja pohditaan, miten aktiivisuuden vaade liittyy asiakkaan käsitteeseen. Kansalainen nähdään julkisten palvelujen käyttäjänä yhä useammin asiakkaan roolissa. Keskeiset käsitteet tutkimuksessa ovatkin asiakas, aktiivisuus ja asiakaslähtöisyys

Tutkimusaineisto kerättiin mediasta. Aineistona oli eri medioiden digijulkaisut, mukana sanomalehtien digitaaliset näköislehdet, mutta ei televisio- tai radiolähetyksiä eikä sosiaalista mediaa. Julkaisut tallennettiin digitaalisessa muodossa. Pääosa aineistosta on toimituksellista, mutta mukana on myös muutama lukijan mielipidekirjoitus. Metodiksi aineiston analysointiin valikoitui diskurssianalyysi.

Aineistoista tunnistettiin ja nimettiin kolme diskurssia: laiska työtön-, huonosti valmistettu- ja tulonsiirto-diskurssi. Diskursseista piirtyi kuva, millaisena aktiivisuus näyttäytyy aktiivimallista ja työttömistä puhuttaessa. Muodostui ristiriita teorian ja diskurssien välillä. Teoriassa aktiivisuus nähdään hyvin positiivisessa valossa. Aktiivinen henkilö on muun muassa motivoitunut, vastuullinen ja osallistuva. Aktiivimalli määrittelee tiukasti hyväksyttävän aktiivisuuden. Asiakkaan omaehtoinen aktiivisuus ei välttämättä ole hyväksyttävää. Diskursseista paljastui myös aseenteellisuutta työttömiä kohtaan ja kuvattiin, miten aktiivimallia kierretään työkyvyttömyyseläkehakemuksilla. Aktiivimallin merkitys asiakkaan rooliin TE -toimistossa jäi vähäiseksi, sillä suuri muutos oli tapahtunut jo aikaisemmin ja asiointi oli jo siirtynyt pääosin verkkoon. Diskursseissa nousi esiin myös positiivisia asioita, kuten työllisten määrän kasvu. Työ tuo mukanaan osallisuutta. Tärkeä yhteiskunnallinen tavoite onkin lisätä myös vähemmän aktiivisten kansalaisten osallisuutta ja pyrkiä pitämään kaikki mukana.

AVAINSANAT: Asiakas, asiakkuus, aktiivisuus, asiakaslähtöisyys, diskurssianalyysi

1. JOHDANTO

Kahden viime vuosikymmenen tunnusomaisia haasteita julkisen palvelutoiminnan kehitykselle ovat olleet jatkuva uusiutuminen ja muutospaineet. Esimerkkeinä voidaan mainita, että valtion rooli on muuttunut taloudellisessa ohjausroolissa, lainsäädäntöä on uudistettu, normiohjausta on väljennetty. Lisäksi vaikutuksia on myös EU:n jäsenyydellä sekä uusilla julkisjohtamisen malleilla. Hallinnolliset ja toiminnalliset uudistukset eivät kuitenkaan ole helpottaneet palvelutuotannon ongelmia. Ongelmia aiheuttavat niukat resurssit, tuottavuuden ongelmat, väestön ikääntyminen ja mittavat erot palveluissa alueellisesti ja toiminnallisesti. Leimallista kunnallisten palveluiden tuottamiselle on kuntien erilaistuminen sekä polarisoituminen hyviin ja huonoihin kuntiin. (Nakari & Sjöblom 2009: 19.)

Valkama (2012) on väitöskirjassaan todennut, että 1990-luvun lama lisäsi vaatimusta kansalaisten aktiivisuuteen. Voidaan todeta, että nyt, 20 vuotta myöhemmin ollaan lähes identtissä tilanteessa. Vuonna 2017 takana on pitkä talouden laskukausi, suuria maailmanpoliittisia myllerryksiä ja edessä on isoja julkisen sektorin muutoksia. Tammikuussa 2018 on otettu käyttöön työttömien aktivointimalli, joka korostaa kansalaisen aktiivisuutta ja vastuuta itsestään ja toimeentulostaan. Maakuntaudistusta ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen muutosta ollaan valmisteltu jo pitkään. Hallitus on nimenmyöntänyt sosiaali- ja terveydenhuollossa kärkihankkeekseen palvelujen asiakaslähtöisyyden. Tavoitteiksi on linjattu asiakaslähtöiset toimintaprosessit, jotka tukevat omatoimisuutta. Hallituskaudella käynnistetään sosiaaliturvan uudistukset sekä toimintaprosessien muutokset. Toiminnot on tarkoitus yhdistää asiakaslähtöisiksi kokonaisuuksiksi. Pyrkimyksenä on vähentää byrokratiaa digitalisaation keinoin. Tavoitteena on mahdollistaa tietojen yhteiskäyttöä sekä tukea asiakkaan omatoimisuutta. (Ratkaisujen Suomi 5/2017: 41 – 42.)

Asiakaslähtöisyyden ja kuntalaisnäkökulman toteutuminen korostaa eri toimijoiden välisen tiedon jakamisen tarvetta silloin, kun ohjeistukset ja vaatimukset ovat ristiriitaisia. Tiedonkulkua eri organisaatioiden välillä tulisi edistää, jotta vältettäisiin vuorovaikutuksen supistuminen pienen piirin sisäiseksi. Esimiehen ja työntekijöiden välinen tasa-

arvoinen suhde auttaa vuorovaikutuksen onnistumisessa. Luottamuksen syntymiseen vaikuttaa myös esimiehen henkilökohtaiset ominaisuudet. (Lumijärvi, Harisalo, Stenvall, Rannisto, Liski, Hatakka ja Tyvitalo 2013: 62.)

Useiden muutosten taustalla on yhteiskunnan rakenteelliset ja taloudelliset muutokset sekä julkishallinnon uudistukset. Julkinen sektori on ottanut monessa asiassa mallia yksityiseltä sektorilta. Organisaatioiden johtaminen julkisella puolella on lähentynyt yksityisen sektorin johtamistyyliä. New Public Management (NPM) on ollut yleinen johtamisen reformi viimeisten vuosikymmenien ajan. Se nostaa keskeiseksi mittaamisen ja tulostavoitteet. Kyseiset käsitteet ovat niin sanottuja kovia arvoja ja yksityisen sektorin vaikutukset ovat melko kiistattomat.

Yksityisen sektorin arvojen ja johtamismallien soveltaminen julkiseen hallintoon ei ole aivan ongelmaton. Lähdesmäen (2003) mukaan johtamisen yleistettävyyttä tarkoittaa, että samat periaatteet johtamisessa soveltuvat yksityiselle ja julkiselle sektorille. Kun yksityisen sektorin johtamismalli halutaan ottaa käyttöön julkisella puolella, ei NPM välttämättä anna tähän selkeää vastausta. NPM-mallin managerialistinen lähestymistapa korostaa johtamista ratkaisuna byrokraattisen tehottomuuden karsimiseen. Julkisen johtamisen tilivelvollisuus näkee kansalaiset veronmaksajina, jotka rahoittavat toimintaa ja heille pitää tuottaa parasta arvoa (the best value). (Lähdesmäki 2003: 62 – 65). Julkisen sektorin toimintojen rahoitus tulee verovarosta eikä ensisijainen tehtävä ole tuottaa voittoa vaan palveluita veronmaksajille. Tämä problematiikka on ehkä aiheuttanut NPM-mallin kritiikin, joka taas on johtanut uusien johtamismallien kehittämiseen. NPG eli New Public Governance ja NPS eli Neo-Weberian State painottavat hieman eri asioita kuin lähtökohtana ollut NPM.

Julkinen sektorin palveluja pitäisi pystyä tuottamaan tehokkaasti ja tuloksellisesti. Mittarina ei tosin ole myyntikate vaan esimerkiksi terveydenhuollon jonojen lyheneminen tai sosiaalityön ennalta ehkäisevä toiminta, joka todennäköisesti näkyy myöhemmin säästöinä. Voitaisiin olettaa, että asiakaslähtöinen toiminta auttaisi saavuttamaan näitä tavoitteita.

Asiakkuuden ja asiakaslähtöisyyden lisäksi julkisella sektorilla on nostettu esiin sellaisia käsitteitä kuin osallisuus, osallistaminen ja käyttäjälähtöisyys. Anna-Katriina Salmikangas on kirjoittanut teoksessa *Kuntalaiset ja hyvä osallisuus osallistumiskokeiluista ja-kokemuksista*. Hän toteaa, että kansalaisten osallistumista ja vaikuttamista on kehitetty jo useiden vuosikymmenien ajan erilaisten hankkeiden muodossa. 1970-luvulla on ollut kylätoimintaa ja Kojjärvi-liikettä, 1980-luvulla puolestaan kaupunginosahallintoa ja kunnanosavaltuustoa. 1990-luvulla mukaan tuli EU-rahoitteiset hankkeet, vapaaehtoistoiminta, Leader-hankkeet ja vapaakuntakokeilu. Kansalaiskeskeinen palvelu nousi korostetusti esiin vapaakuntakokeilussa hallinnon sijaan. Tuolloin annettiin osallisuushankkeessa mahdollisuus hakea eri ulottuvuuksia osallisuudesta ja niihin liittyi myös valta sekä vastuu. Näistä hankkeista ollaan hiljalleen edetty osallisuuteen ja sosiaaliseen pääomaan. (Kohonen & Tiala 2002:13-16.) Hyyryläinen ja Rannikko (2009: 191) määrittelevät, että sosiaalinen pääoma on jatkuvasti elävä ja muuttuva sen sijaan, että se olisi staattista tai pysyvää. Sosiaalisen pääoman keskeisiä tekijöitä ovat jaetut toimintasäännöt, epäviralliset ja myös viralliset normit sekä luottamussuhteet. Nämä luovat mahdollisuuden saavuttaa yhteistoiminnalla ne päämäärät ja tavoitteet, jotka yhteisesti on asetettu. Ihmisten väliset henkiset ja sosiaaliset sidokset muodostavat sosiaalisen päämäärän. (Hyyryläinen 2000: 13-20.)

Salmikankaan mukaan osallisuus tarvitsee aikaa, valtaa sekä luottamusta ja vastuuta. Osallisuuden ei siis voi olettaa löytyvän hetkessä. Kansalaisista tulee entistä enemmän aktiivisia tekijöinä ja asiantuntijoina omassa osallistumisessaan. Täten he eivät enää ole pelkkiä kohteita suunnittelulle tai osallistumiselle vaan heidän oma kohtalonsa on omassa kontrollissa. He myös vaikuttavat niihin päätöksiin ja asioihin, jotka koskevat heidän omaa elämäänsä. Osallisuus on aina sidoksissa vallitsevaan tilanteeseen. (Kohonen & Tiala 2002: 17.)

Hallitusohjelmassa 29.5.2015 on kirjattu Sipilän hallituksen strategiset tavoitteet:

- terveys ja hyvinvointi
- työllisyys
- kilpailukyky ja kasvu

- koulutus ja osaaminen
- biotalous
- puhtaat teknologiat
- toimintatapojen muuttaminen esimerkiksi edistämällä digitaalisuutta ja purkamalla turhaa sääntelyä ja byrokratiaa

Monet hallitusohjelman tavoitteista tähtäävät kansalaisten osallisuuteen yhteiskunnassa ja siten hyvinvoinnin lisäämiseen. Työllisyyttä ja kilpailukykyä pyritään lisäämään turvaamalla hyvinvointipalveluiden ja tulonsiirtojen rahoitus. Keinoina ovat uudistukset, jotka parantavat kilpailukykyä, työvoimahallinnon toimivuutta sekä työllistämisen houkutteluvuutta ja työn kannustavuutta. Työllisyysaste pyritään hallituskaudella nostamaan 72 prosenttiin ja työllisten määrää vahvistetaan 110 000 henkilöllä. (Hallituksen julkaisusarja 10 /2015: 10,14.)

Asiakkaalta odotetaan usein aktiivista toimintaa ja osallisuutta. Asiakslähtöisen palvelun tulisi huomioida asiakkaan etu kokonaisvaltaisesti. Tammikuussa 2018 voimaan astuneen työttömien aktiivimallin osalta voidaan pohtia, onko toimintamalli ja johtaminen todellakin asiakslähtöistä. Asiakas ei ainakaan enää ole passiivinen toimien kohde vaan häneltä odotetaan aktiivista toimintaa. Työttömän työllistyminen koituu varmasti hänen itsensä eli asiakkaan hyödyksi, mutta saavutetaanko mallin avulla aidosti ja oikeasti korkeampaa työllisyysastetta? Johdetaanko työttömälle suunnattuja palveluja aidosti asiakslähtöisesti? Jos asiakkaan etu, tässä tapauksessa työllistyminen, toteutuisi, niin koituisi se varmasti koko yhteiskunnan eduksi.

Työvoimapalveluissa on tapahtunut muutoksia uudistusten myötä. Hallituskausittain, 1990 -luvun lopulta lähtien, on työvoimapalveluja uudistettu aalloittain. Keskeinen seikka, joka on aiheuttanut uudistumistarpeen, on asiakslähtöisyyden voimistaminen työvoimapalveluissa. Enää ei riitä, että palveluja kohdistetaan massoille tai pyritään ”keskimääräiseen” palvelun tasossa. Palvelujen pitäisi vastata niin henkilö- kuin työnantaja-asiakkaittenkin tilanteista ja lähtökohdista juontaviin tarpeisiin. Monikanavaisuuden lisääntyminen palveluissa voi parhaimmillaan johtaa siihen, että pystytään palvelemaan paremmin niitä, joille ei sähköiset tai itsepalvelut ole riittäviä. Samanaikaisesti asiakas-

työssä kohdataan haasteita palvelujen henkilökohtaistamisessa. On tärkeää huomioida asiakkaan elämäntilanne kokonaisuudessaan. Tarvitaankin välineitä, jotta kokonaisuus pystytään hahmottamaan ja voidaan ymmärtää, että asiakaspalvelu on prosessi ja jatku-mo, jossa pyritään lyhyessäkin kohtaamisessa etenemään ja kehittymään yksilöllisesti ja asiakaskohtaisesti kohti senhetkistä ratkaisua yksilön työelämäsuhteessa. Työvoimapal-velut ovat tässä mielessä kehittyneet kohti sellaista työtettä, joka perinteisesti on miel-letty ohjaukseksi. (Työ- ja elinkeinoministeriö 32/2013.)

Esko Pihkala kirjoitti Turun Sanomissa 19.9.2018 pilottihankkeesta, jonka avulla 1300 työnhakijaa oli löytänyt töitä. Kyseessä on yksityinen turkulainen työnvälitysyritys. Pilottihanke on Sipilän hallituksen käynnistämä. Kyseinen yritys on saanut vuonna 2017 kilpailutuksen jälkeen luvan käynnistää yksityinen työnvälitys Varsinais-Suomessa. Pilottihankkeen tarkoitus on edistää maakunnan positiivista rakennemuutosta ja tehostaa työnvälitystä. Yritys saa toimitusjohtajansa mukaan maksun vain sellaisista asiakkaista, jotka saavat työtä ja pysyvät työssä vähintään kolme kuukautta. Työ- ja elinkeinominis-teriöstä todetaan, että kesällä 2018 julkaistun selvityksen mukaan pilottihankkeissa tun-nistetut käytännöt mahdollistavat myönteisen vaikutuksen työllisyyteen asiakasvolyy-mien kasvaessa. (Pihkala 2018.) Tämä on varsin mielenkiintoinen pilotti, varsinkin, kun julkisuudessa on vilahdellut arvioita ja spekulatioita työnvälityspalveluiden yksityis-tämisestä ja myöskin te -toimiston työntekijöiden tulospalkkauksesta. Pilotti vaikuttaa raikkaalta ja ennakkoluulottomalta lähestymistavalta työnvälitykseen ja erityisesti ote-taan asiakas ja hänen tilanteensa hyvin huomioon.

Toinen mielenkiintoinen paikallinen hanke on Tampereen seudun työllisyyskokeilu. Kuntaliitto ilmoittaa, että kokeilun avulla on luotu jopa 10 000 työpaikkaa. Tampereella on tiimiesimies Ilona Huuhtasen mukaan nimetty jokaiselle asiakkaalle oma ”valmenta-ja”. Asiakas ja valmentaja tapaavat henkilökohtaisesti ennen palveluihin ohjausta. Näin kartoitetaan palveluntarve. Valmentajaan saa aina tarvittaessa ottaa yhteyttä. Kokeilussa on ollut mukana vain työmarkkinatukea tai peruspäivärahaa saavia. Aktivointiasteeksi kutsutaan mittaria, joka kuvaa eri palveluihin osallistuvien osuutta työttömistä. Aktiivi-suus on kokeilukunnissa noussut merkittävästi kokeilun myötä. (Muhonen 25.9.2018.) Tätä voidaan kiistatta kutsua asiakaslähtöiseksi toiminnaksi.

1.1. Tutkimus ja sen tavoitteet

Tammikuussa 2018 voimaan tullut työttömien aktiivimalli on herättänyt runsaasti keskustelua sekä kansalaisten keskuudessa että mediassa. Aihe on synnyttänyt varsin kiihkeätäkin vuoropuhelua sekä television ajankohtaisohjelmissa että lehtien palstoilla. Aktiivimallin tavoitteena on estää passivoitumista ja aktivoida ilman työtä olevat kansalaiset hakemaan töitä. Työtön työnhakija on asiakkaana TE-toimistossa ja kuuluu siten aktiivimallin piiriin.

Asiakkuutta ja asiakaslähtöisyyttä julkisella sektorilla on tutkittu viime vuosina Suomessa jonkin verran. Erityisesti on tutkittu asiakkuutta ja asiakaslähtöisyyttä sosiaali- ja terveydenhuollon piirissä. Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallisen kehittämissuunnitelman, KASTE 2012-2015, tavoitteena oli, että: 1. Hyvinvointi- ja terveyserot kaventuvat ja 2. Sosiaali- ja terveydenhuollon rakenteet ja palvelut on järjestetty asiakaslähtöisesti. Vaikka hankkeen loppuraportti on julkistettu 25.4.2016, jatkuu kehittämistyö edelleen hallituksen kärkihankkeissa. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2016: 8.) Asiakaslähtöisyyden kehittämiseen on siis havahduttu myös valtiovallan taholla.

Tutkimukseni peruskäsitteinä ovat asiakas ja asiakkuus sekä asiakaslähtöisyys ja aktiivisuus. Tutkimuksessani tarkastelen asiakkuutta ja asiakaslähtöisyyttä julkisella sektorilla. Asiakas ja asiakkuus keskittyvät kansalaisen rooliin julkisten palvelujen käyttäjänä. Syvennyn tutkimaan erityisesti TE -toimiston asiakkuutta. Aktiivisuus ja asiakaslähtöisyys nivoutuu tutkimuksessani työttömyysturvan aktiivimalliin ja TE -toimiston asiakkuuteen. Työtön työnhakija on automaattisesti myös Kelan tai vaihtoehtoisesti työttömyyskassan asiakas. Asiakaslähtöisyyden tarkastelu liittyy tiiviisti aktiivisuuden vaateeseen. Kansalaisilta vaaditaan lisää aktiivisuutta, mutta heijastuuko tämä julkisten palvelujen asiakaslähtöisyyteen? Empiirisessä osuudessa keskityn diskurssianalyysin avulla selvittämään minkälaisen kuvan media luo aktiivisuudesta ja työttömästä kansalaisesta. Tyyli ja sävy sekä sanavalinnat, miten asiasta mediassa kirjoitetaan heijastelevat usein yhteiskunnassa vallalla olevaa suhtautumista aiheena olevaan asiaan.

Empiirisessä osuudessa tutkin viranomaisjulkaisuja sekä median tuottamaa aineistoa työttömien aktiivimallista. Aihe on varsin tuore ja ajankohtainen. Meneillään on ensimmäinen vuosi, jolloin malli on ollut käytössä. Teoreettinen viitekehys tutkimukselle on asiakaslähtöisyys ja sen ilmeneminen julkisjohtamisen malleissa sekä asiakkuuden muutos julkisissa palveluissa. Aktiivisuuden vaade nousee voimakkaasti esiin eri yhteyksissä. Tämä vaade saattaa asettaa kansalaiset eriarvoiseen asemaan, sillä kansalaisten kyvykyys aktiivisuuteen on hyvin eritasoista.

Tutkimukseni tavoitteena on löytää vastaukset seuraaviin kysymyksiin:

1. Millainen on aktiivinen asiakas?
2. Miten työttömien aktiivimalli muuttaa TE -toimiston asiakkaan roolia?
3. Millaisena aktiivisuus esiintyy työttömien aktiivimallista puhuttaessa?

Työtön työnhakija on työ- ja elinkeinotoimiston asiakas. Työttömyysturvan aktiivimalli astui voimaan 1.1.2018. Aktiivimallin tarkoitus on nimensä mukaisesti aktivoida työttömyysturvan työnhakijaa. On kyseenalaistettu passiivisen työttömän oikeutus työttömyyskorvaukseen. Työtön työnhakija on aikaisemmin nähty erilaisten tukitoimien kohteena, aktiivimallin myötä työttömän työnhakijan edellytetään olevan aktiivinen toimija. Mikäli aktiivisuusvaadetta ei täytetä, on sanktiona työttömyysetuuden leikkaus.

1.2. Tutkimuksen rakenne

Tutkimuksen alussa esitellään teoreettinen viitekehys, jonka avulla määritellään asiakas, asiakaslähtöisyys, aktiivisuus ja kansalaisen roolin muuttuminen julkisten palveluiden käyttäjänä. Luon myös katsauksen julkisjohtamisen malleihin ja siihen, miten asiakaslähtöisyys näyttäytyy niissä. Perehdyn tutkimuksiin ja kirjallisiin lähteisiin, joissa pohditaan kansalaisen aseman muuttumista kohti asiakkuutta ja erityisesti aktiivisuuden vaadetta. Pyrin teorian avulla rakentamaan kuvaa kansalaisen roolista julkisten palveluiden käyttäjänä nyky-yhteiskunnassa. Millaisia vaatimuksia kansalaiselle asetetaan

toimijana julkisissa palveluissa? Onko aktiivisuus edellytys yhteiskunnan palveluiden käyttämiselle?

Lähteiden tarkastelun jälkeen avaan kvalitatiivisen tutkimuksen luonnetta sekä diskursianalyysia metodina. Tavoitteenani on analysoida artikkeleissa esiintyvän kielen merkitystä ja sitä, miten artikkelit rakentavat kuvaa aktiivisuudesta ja TE -toimiston asiakkaasta. Pyrin havaitsemaan keskeisiä ja usein esiintyviä seikkoja ja nostamaan esiin niitä asioita, jotka rakentavat kuvaa työttömän työnhakijan aktiivisuuden vaateesta. Eri-tyisesti nostan esiin aktiivisuutta kuvaavia asioita.

Oma aineistoni koostuu suomalaisissa medioissa julkaistuista artikkeleista, jotka käsittelevät työttömien aktiivisuusmallia. Olen tallettanut digitaalisesti 27 julkaisua, jotka käsittelevät työttömien aktiivimallia. Suurin osa julkaisuista on toimittajien kirjoittamia, mutta mukana on myös muutamia lukijoiden kirjoituksia, jotka on julkaistu mielipidepalstalla. Halusin rajata aineiston toimituksellisiin teksteihin. Sosiaalisessa mediassa käytävä keskustelu vaatisi tarkastelua erilaisessa kontekstissa. Aineistoa on rajallinen määrä, sillä aihe on niin tuore ja ajankohtainen, että siitä ei ole olemassakaan erityisen laajaa uutisaineistoa. Aineiston määrää rajoittaa myös se, että monet suomalaiset mediat talot ovat luoneet yhteenliittymiä ja yhteistoimituksia. Tämä tarkoittaa sitä, että samat artikkelit julkaistaan eri lehdissä. Esimerkkinä voidaan mainita Lännen Media, joka tekee sisältöä 12 eri maakuntalehden lukijalle.

Lopuksi teen yhteenvedon teoriasta ja diskursseista. Yhteenvedossa vastaan tutkimuskysymyksiin. Tarkastelen, miten aktiivisuus kuvataan teoriassa ja millaisena se näyttäytyy diskursseissa. Vastaan kysymykseen miten aktiivimalli muuttaa asiakkaan roolia te-toimistossa. Kokoan yhteen myös diskursseissa esiintyvän aktiivimallin aktiivisuuden. Johtopäätöksissä pohdiskelen aktiivimallin vaikutusta työmarkkinoihin ja työllisten määrään. Pohdin myös mitä tulevaisuuden työmarkkinoilla tapahtuu, mitä on osallisuus ja millaiseksi kansalaisen rooli muodostuu uusien toimintatapojen ja aktiivisuuden vaateiden keskellä.

2. ASIAKKUUDEN MUUTOS JA ASIAKASLÄHTÖISYYS

2.1. Asiakas ja asiakkuus käsitteenä

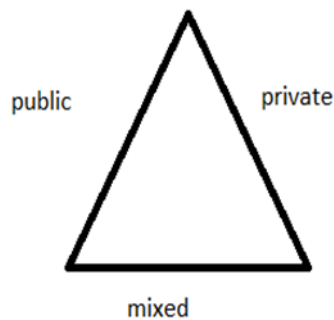
Asiakas-termillä on perinteisesti tarkoitettu henkilöä, joka ottaa vastaan tarvitsemansa tuotteen tai palvelun. Hän hyötyy tuotteesta tai palvelusta ja suorittaa siitä korvauksen. Asiakkaalla on odotuksia, jotka kohdistuvat paitsi palveluun tai tuotteeseen myös koko prosessiin (Valkama 2012: 43). Yleisesti voidaan ajatella, että vaativa asiakas on palvelun tarjoajalle erinomainen resurssi tuotteen tai palvelun kehittämisessä. Markkinaohjauksessa asiakkaat tietävät parhaiten omat tarpeensa ja siten he valinnoillaan vaikuttavat siihen, mitkä tuotteet ja palvelut menestyvät. Julkisrahoitteisissa palveluissa asiakkaan rooli on perinteisesti ollut vähäinen, kun palvelut on järjestetty resurssiorientoituneesti, hierarkkisesti ja normiohjatusti suunnittelu- ja toimintamallilla (Korpela & Mäkitalo 2008: 129.)

Asiakkuus on kahden osapuolen välistä yhteistyötä ja näiden osapuolien välillä tapahtuvaa vaihdantaa. Asiakkuutta voidaan kuvata prosessina, jossa molemmat osapuolet suorittavat oman roolinsa. Payne (1997: 18) kuvailee asiakkuutta prosessina, jossa ihmisistä ensin tulee asiakkaita, sitten he toimivat asiakkaan roolissa ja jättävät lopulta asiakkuuden. Asiakkuuteen liittyy paljon laadullisia tekijöitä kuten luottamusta ja arvostusta. Asiakaslähtöisessä toiminnassa lähtökohtana pitää olla asiakas ja asiakkuus. (Storbacka 1999: 19). Liiketoiminnan ydindynamiikka syntyy silloin, kun asiakkaan, tuotteen ja yrityksen välillä on voimakas riippuvuussuhde. Tämä dynamiikka tuo uuden johtamisalueen; asiakkaan, tuote- ja talousjohtamisen oheen (Hellman 2009: 15 – 16). Kansalaisilla on nykyään paljon eri asiakkuuksia ja palveluvaihtoehtoja. Näiden myötä sidokset ja osallistumisen mahdollisuudet ovat monimuotoistuneet (Valokivi 2008: 50).

Englannin kielessä asiakkaalla on kaksi eri termiä; client, joka tarkoittaa MOT-sanakirjan perusteella asiakasta tai toimeksiantajaa ja toisaalta (sosiaali)avustuksen saajaa tai (lääkäriin) potilasta. Client voidaan ymmärtää myös historian valossa suojattina tai juridiikassa päämiehenä. Customer merkitsee asiakasta tai tilaajaa. (MOT-sanakirja). Suomen kielessä sana asiakas on yleisesti käytössä. Asiakkaita voidaan kategorisoida

erilaisin perustein. Suurin luokittelu on yksityisen ja julkisen sektorin asiakkuuksien välillä. Tosin ero on kaventumassa, sillä yhä enemmän julkisen sektorin palveluja tuottavat yksityiset toimijat. Boyd & Chinyoy ovat jakaneet palvelujen tuottamisen asiakkaille kolmeen sektoriin: julkiseen (public), yksityiseen (private) ja näiden hybridiin (mixed). Julkinen sektori jakaantuu tässä mallissa kahteen osaan: kunnalliseen (local) ja kansalliseen (national).

Kunnallinen	Kansallinen	Teollisuus	Palvelut
koulut	puolustus	maatalous ja	liike-elämä
sosiaalipalvelut	hallinto	kalastus	luova ala
vapaa-aika	infrastruktuuri	kemianteollisuus	media
jätehuolto	ympäristö	rakentaminen	rahoitus



Ei voittoa tuottava

yliopistot
kirkko
yle

Yksityisesti tuotettu

lentokentät
satamat
sähkö

Kuvio 1 Asiakassektoreiden rakenteen luokittelu (löyhästi mukaeltu Boyd & Chinyio 2006: 8)

Kuvio 1 on mukaeltu versio Boyd:n ja Chinyio:n näkemyksestä miten asiakkuudet jakaantuvat palveluntarjoajien mukaan. Kirjoittajat mainitsevat, että alkuperäinen lista ei ole perusteellinen ja saattaa löytyä myös päällekkäisyyksiä. (Boye & Chinyio 2008: 4 – 10). Kuvio kuvastaa hyvin asiakkuuden moninaisuutta ja asiakkaan lukuisia rooleja.

Vaikeuksia asiakkaalle tuottaa samaan rooliin liittyvien odotusten ja määritysten yhteensovittaminen. Asiakas-käsitteessä on huomattavia sisällöllisiä vaihteluja riippuen tilanteista ja toimijoista. Joissakin palveluissa vaikuttamis- tai valinnanmahdollisuuksia ei juurikaan ole, kun taas toisten palveluntarjoajien kanssa asiakkaalla on yhdenvertainen asema. Asiakkaan voi olla vaikea tulkita millaista asiakkuuden muotoa häneltä milloinkin odotetaan. Vaikka nykyretoriikka luo kuvaa palveluista selkeänä ja yhtenäisenä polkuna, siihen aiheuttaa rikkonaisuutta eri organisaatioiden välisen töiden jakaantumisen epäselvyys sekä monitoimisuus. Keskeisiä määrittäjiä asiakkaalle on aktiivisuus, vallinnan ja vaikuttamisen mahdollisuus sekä osallisuus. Todellisuudessa asiakas-termiä käytetään kuvaamaan kansalaisia melkein jokaisessa palvelussa, missä he asioivat. Sillä ei ole mitään vaikutusta, että onko asiakas aktiivinen toimija vai pelkkä toiminnan kohde. Palveluissa ei erotella asiakkaita, vaikka he olisivat miten erilaisia, asiakas voi olla sekä kuluttaja että kohde tahdonvastaisille toimille. (Valkama 2012: 77-78.)

Valkama (2012) toteaa väitöskirjassaan, että 1970 - 80 -lukujen taitteessa Suomessa otettiin käyttöön asiakasnäkökulma ja silloin otettiin etäisyyttä byrokraattiseen näkemykseen kansalaisesta pelkkänä hallintoalamaisena. Ryhdyttiin kehittämään asiakaspalvelua ja vähentämään byrokratiaa. Sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännössä kansalaisella on monta roolia: kuntalainen, palvelujenkäyttäjä tai jopa palvelujen maksaja, asiakas ja potilas. Käsitteet asiakas ja kansalainen eroavat merkitykseltään siten että kansalainen viittaa rakenteelliseen tasoon ja asiakas puolestaan yksityiseen mikrotasoon. Kansalaisuuden käsite ei kuitenkaan häviä asiakkuuden myötä. Yhteiskunnan jäsen on kansalaisen roolissa ja sitä roolia täydentää asiakkuuden rooli eri tilanteissa. Kuka tahansa kansalainen voi tulla joskus asiakkaaksi sosiaali- ja terveydenhuollon piiriin. Kun on yhä enenevässä määrin siirrytty käyttämään asiakkuuskäsitettä, on herännyt myös keskustelu yksilön oikeuksista ja kyvyistä. Asiakkuus edellyttää yksilöltä tiettyjä kykyjä, kuten kykyä tehdä päätöksiä, toimintakykyä sekä valtaa käyttää kykyjään. Yhteiskunnallinen osallisuus edellyttää itsemääräämisoikeutta. Kaikilla ei ole samanlaisia kykyjä ja edellytyksiä huolehtia omasta edustaan. Tällainen tilanne johtaa helposti riippuvuussuhteeseen ja sitä kautta epätasa-arvoiseen asemaan. (Valkama 2012: 41 – 46.)

Asiakkuuden erityispiirteet julkisella sektorilla

Yhteiskunnan jäsenet ovat kansalaisia, joilla on kansalaisoikeudet ja -velvollisuudet. Kansalaiset ovat erilaisissa rooleissa toimijoina yhteiskunnassa. Kansalaisella on erilaisia oikeuksia; sosiaalisia-, poliittisia- ja siviilioikeuksia. Kansalaisen siviilioikeus pitää sisällään huomattavia, vapauteen vaikuttavia elementtejä: omistusoikeus, sananvapaus, uskonnon vapaus ja yksilön koskemattomuus (Valkama 2012: 41). Oikeuksien lisäksi kansalaisuuteen kuuluu myös velvollisuuksia sekä oikeus osallistua omassa asiassa päätöksentekoon (Valokivi 2008: 52). Yksityisellä sektorilla olemme erilaisten liikelämän toimijoiden asiakkaita. Asiakkuusajattelu on aina vaan voimakkaammin läsnä myös julkisella sektorilla. Kun yksilöllä syntyy suhde julkiseen, esim. kunnalliseen yksikköön, muodostuu asiakassuhde ja henkilöstä tulee kyseisen yksikön asiakas (Rope & Pöllänen 1994: 27).

Julkiset palvelut muodostavat varsin laajan kokonaisuuden, kaikki käyttävät julkisia palveluja. Kansalainen käy elämänsä aikana koulua, asioi virastoissa, käy terveyskeskuksessa ja mahdollisesti sairaalassa sekä käyttää joukkoliikennettä. Tällöin olemme julkisen palvelutuotannon asiakkaita. Täten jokaisella on joku käsitys julkisista palveluista ja niiden laadusta. Palvelut voidaan kokea kovin byrokraattisiksi tai mahdollisesti tehokkaiksi ja laadukkaiksi. Kun asiakas käyttää julkisia palveluja, muodostuu hänelle palvelukokemus. Keskeistä julkisessa palvelutarjonnassa on vastikkeellisuus tai vastikkeettomuus. Kun kansalaiselta ei pyydetä taloudellista vastiketta, on hän kuitenkin palvelujen kuluttaja. (Harisalo, Aarrevaara, Stenvall & Virtanen 2007: 122 – 125). Yksityisellä sektorilla palvelut ovat jotakuinkin poikkeuksetta vastikkeellisia.

Asiakas voi olla kunnassa joko sisäinen tai ulkoinen asiakas. Sisäinen asiakas on saman kunnan yksikkö, joka hankkii toiselta yksiköltä palveluita tai tuotteita. Ulkoinen asiakas on henkilö tai organisaatio kunnan organisaation ulkopuolelta, joka käyttää palveluita tai tuotteita, joita kuntaorganisaatio tuottaa (Heinonen 1997: 52 – 53). Suomalaisessa kontekstissa kunnallisten palveluiden asiakas on ollut voimakkaasti yhteydessä sosiaali- ja terveydenhuoltoon. Kunnilla on ollut mittavat mahdollisuudet päättää, miten vastaan lain asettamiin velvollisuuksiin järjestää sosiaali- ja terveydenhuolto (Valkama

2012: 41 – 42). NPM -ajattelussa managerialistinen kehittämisen suuntaus pyrkii tavoittamaan julkisen sektorin asiakassuhteissa samanlaista ostajan ja myyjän suhdetta kuin yksityiselläkin sektorilla. Managerialismissa parhaimmillaan myös julkisella sektorilla katsotaan, että kansalaiset ovat palvelujen ostajia ja tekevät vapaita valintoja. ”Julkisen valinnan teoria” perustuu uusliberalistisiin periaatteisiin ja on myös managerialismin taustalla. Teoria painottaa kansalaisen vapaan valinnan mahdollisuutta ja mahdollisimman vähäisiä rajoituksia. Tällöin teorian mukaan saavutetaan todennäköisimmin toiminnan tehokkuus sekä kansalaisten tahdon toteutuminen. Managerialismiin perustuva kehityslinja 1990-luvun alussa ulotti liiketaloudellisen ajattelumallin huomattavasti syvemmälle organisaatioon kuin, jos olisi uudistettu vain organisaatorakenteita ja johtamismalleja. (Möttönen 2001: 88, 132 – 133.)

Passiivisesta objektista aktiiviseksi toimijaksi

Esimerkiksi terveydenhuollossa asiakas näyttäytyy valitettavan usein edelleen passiivisena objektina. Ammattilainen on aktiivinen toimija, joka päättää asiakkaan puolesta häntä koskevista toimenpiteistä. Asiakkaan osaksi jää aktiivisen toimijan rooli ainoastaan yhteydenotossa (Tanttu 2007: 165 – 166). Palvelujärjestelmässä voi käydä niin, että kansalainen on vain kohde toimenpiteille. On kuitenkin mahdollisuus myös aitoon palveluasiakkuuteen ja asiakkuus voi muuttua kuluttajuudeksi. Tällöin asiakkaan toiminta on aktiivisempaa kuin pelkkä kohdeasiakkuus (Niiranen 2002: 69). Asiakas korostuu palvelutieteessä. Palvelu ilman asiakasta on hyödytöntä ja pelkkä kustannuserä. Palvelujohtaminen nostaa esille asiakkaalle tuotettavan arvon. Palvelutuotannolle tulee olla tehokasta tarvetta. Ongelma muodostuu, jos palveluita tuotetaan liikaa tai liian vähän kysyntään nähden. Palvelun tuottaminen on mahdollista silloin, kun on asiakkaita. (Harrisalo 2013: 40).

Osallisuus on usein julkilausuttu käsite, kun viime vuosina on puhuttu julkisten palvelujen tuottamisesta. Kun luodaan ja kehitetään palvelurakenteita, otetaan palvelujen käyttäjien eli asiakkaiden mielipiteet huomioon. Osallisuuden jatkeeksi voidaan ajatella asiakkaan valinnanvapautta eli mahdollisuutta valita oikeat ja sopivat palvelut henkilökohtaiseen palvelutarpeeseen. Samoin viimeaikaisissa keskusteluissa on tullut esiin tarve

muokata organisaatioita asiakaslähtöisiksi sekä tunnistaa asiakkaiden tarpeet ja näiden yhteys valinnanmahdollisuuksiin, joita asiakas aktiivisesti voi tehdä. (Harisalo yms. 2007: 125 – 129.)

Valkama (2012) pohtii väitöskirjassaan aktiivista ja osallista asiakasta. Hänen mukaansa vallitseva ihanne on aktiivinen kansalainen, jonka tieltä on väistymässä sosiaalinen kansalaisuus. Olennainen osa aktiivista kansalaisuutta on valinnanmahdollisuudet, vastuullisuus sekä osallistuminen (Newman & Tonkens 2011: 179). Valkaman mukaan 1990-luvun lama lisäsi vaatimusta kansalaisten aktiivisuuteen. Tuolloin työryhmä esitti ehdotuksia, jotka lisäsivät kansalaisten aktiivisuutta. Aktivointitoimet ovat kuitenkin keskittyneet vain ja ainoastaan muuttamaan asiakasta eikä ota kantaa palveluntuottajan rooliin.

Voidaan pohtia, että asettaako aktiivisuuden vaade kansalaiset eriarvoiseen asemaan. Yksilöiden kyvykkyydessä aktiiviseen toimintaan löytyy varmasti suuria eroja. Valkama kirjoittaa edelleen, että enää ei yksilön oikeudet perustu vain yhteiskunnan jäsenyyteen vaan aktiivisuuteen. Kansalaisen tulee kyetä aktiiviseen toimintaan käytöksellään, asenteillaan, omilla valinnoillaan sekä motivaatiollaan (Valkama 2012: 54).

2.2. Asiakaslähtöisyys käsitteenä

Asiakaslähtöisyys on tuttu käsite liike-elämästä, varsinkin myynnin ja markkinoinnin saralta. Asiakaslähtöisyyden painottamisen myötä kuluttajat ovat tulleet entistä vaativammiksi ja tietoisemmiksi oikeuksistaan. Julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyö on lisääntynyt mm. kilpailuttamisen ja ulkoistamisen myötä. 1990-luvun laman jälkeen rahoitus ja uskottavuus olivat kriittisiä pisteitä ja siksi oli tärkeää tutkia ja kehittää uusia toimintatapoja. Muutostarpeet aiheuttivat kunnallisen toiminnan avoimuuden vaatimuksen, asiakaslähtöisyyden kasvun sekä tehokkuuden ja tulosvastuun lisääntymisen. (Heinonen 1997: 9 – 12.)

Asiakaslähtöisyys tarkoittaa yhteispalvelusanaston mukaan sellaista toimintamallia, jossa ensisijaisesti toimintaa ohjaa asiakkaan tarpeet ja hänelle koitua hyöty. Laajennettuna termi sisältää myös houkuttelun asiakkaaksi sekä pysyvän asiakkuuden rakentamisen. Kunnissa asiakaslähtöistä toimintaa ovat määritelleet paitsi säädökset, mutta myös asenteet ja luulot. Markkinaohjautuvassa yritysmaailmassa on opittu, että kun asiakkaan tarpeet ja toiveet ovat toiminnan lähtökohtana, on mahdollista saavuttaa menestystä liiketoiminnassa. Julkisen sektorin asiantuntijoiden on ollut hankala asettua asiakkaan rooliin ja määritellä asiakkaan toiveita tai hänen kokemuksiaan palvelusta. (Rantanen 2013: 14) Perinteinen julkishallinto mahdollistaa huonoa laatua tuottavien ja tehottomien organisaatioiden toiminnan jatkumisen ilman, että kukaan puuttuu asiaan. Toimintaa ryhdytään uudelleenorganisoimaan vasta, kun on aivan pakko. Kun ollaan kilpailun alaisessa toimintaympäristössä, ei tehottoman organisaation toiminta voi jatkua. Julkishallinnolla on nykyisin paitsi järjestämisvastuu, usein myös palvelujen tuottovastuu. Kun avataan kilpailu tai siirrytään tilaaja-tuottajamalliin, selkeytetään samalla tilaajan ja tuottajan rooleja sekä kannustetaan parantamaan asiakaslähtöisyyttä, tuottavuutta ja tehokkuutta. Asiakkaat saavat suurimman hyödyn asiakaslähtöisistä ja laadukkaista toimintatavoista. (Korpela & Mäkitalo 2008: 129 – 130.)

Asiakkaiden tarpeiden tunnistaminen on palveluorganisaation lähtökohta. Sekä yritysten että julkisten organisaatioiden tulisi tunnistaa nämä tarpeet ja tuottaa palveluja siten, että asiakkaiden tarpeet tyydytetään sekä organisaation että asiakkaan kannalta taloudellisella tavalla. Organisaation palvelustrategian tulee painottaa asiakastarvelähtöisyyttä. Jotta toiminta olisi menestyksellistä, pitää resursseja käyttää asiakkaiden hyväksi niin tehokkaasti kuin mahdollista. Kun kehitetään julkisia palveluja, tulee huomioida myös tasarvo sekä kokonaistehokkuus. (Hautamäki ym. 1990: 112 – 113).

Asiakaslähtöisyyteen liittyy ihmisoikeudet ja -arvo, joka estää perheiden tai yksilön leimaamisen (Kiikkala 2005; Syrjäpalo 2006). Asiakaslähtöisyyden toteuttaminen edellyttää asiakkaalta aktiivisuutta ja valmiutta yhteistyöhön. Asiakassuhdetta ei ole edes olemassa, jos ei ole yhteistyötä (Pohjola 1999). Asiakaslähtöisyyden rakentuminen alkaa asiakkaan ja työntekijän välisestä kommunikaatiosta ja yhteistyöstä, avainasemassa on ensikontakti. Ensimmäisen kontaktin perusteella syntyy voimakas mielikuva jatkosta ja

vaikutelma jää helposti pysyväksi. Ensimmäisen kontaktin tyyli on varsin ratkaiseva jatkoon kannalta. (Möller 2004: 45.)

Asiakasnäkemyksen ymmärtäminen on keskeinen seikka, kun tietotekniikkaa valjastetaan palvelemaan arkielämää. Entistä keskeisempi ja tärkeämpi seikka kehitystyössä on asiakaslähtöisyys. Asiakasnäkökulma on välttämätön silloin, kun julkishallinnossa etsitään ratkaisuja, joiden avulla voidaan kehittää entistä eettisempiä ja taloudellisesti kestävämpiä palveluratkaisuja. Usein vaaditaan rakenteiden uudistamista, kun lähdetään uudistamaan prosesseja asiakaslähtöisesti yli organisaatorajojen. Kun uudistetaan prosesseja, on sillä vaikutuksia henkilöstöön ja organisaatorakenteisiin. Mikäli henkilöstön ja asiakkaiden tarpeita ei oteta tarpeeksi huomioon, jäävät myös hyödyt helposti saavuttamatta. Tieto ja tiedon hallinta ovat keskeisiä menestystekijöitä tulosten kannalta julkisen hallinnon asiantuntijapalveluissa. Tietojärjestelmät, joiden avulla hallitaan asioita, aikaa sekä asiakkuuksia, ovat keskeisiä terveydenhuollon hoitoprosessien tehokkuudessa ja tuloksellisuudessa. Jos asiakaspalvelussa työskentelevät ja palveluja käyttävät asiakkaat hyötyvät uusista tavoista tuottaa palveluja, saadaan merkittäviä määrällisiä ja laadullisia hyötyjä. Silloin, kun palvelujen tuottajat kehittävät järjestelmänsä siten, että asiakkaiden on helppo ottaa ne käyttöön, koituvat järjestelmät kaikkien hyödyksi. (Korpela & Mäkitalo 2008: 200 – 204.)

Asiakaslähtöisyys julkisessa hallinnossa koetaan usein vaikeaksi. Esimerkiksi terveydenhuollossa asiakaslähtöisyyttä on pidetty jo pitkään tärkeimpänä periaatteena, mutta kehitys on ollut kovin hidasta. Asiakaslähtöisen toiminnan jarruina on henkilöstön asenteet, puutteellinen yhteistyö potilaiden tai asiakkaiden kanssa sekä palvelujen organisointi. (Tanttu 2007: 192). Merkittävä vaikutus asiakaslähtöisyyden toteutumiseen on työilmapiirissä. Kannustava ilmapiiri on tärkeää silloin, kun tavoitellaan laatua, vaikuttavuutta ja tehokkuutta. Silloin, kun työolosuhteet ja ilmapiiri ovat kunnossa, pystyvät työntekijät vapaasti tuottamaan luovia, uusia oivalluksia. Johdon pitää tällöin ottaa kiinni parhaista innovaatioista ja jalostaa niistä parhaat osaksi toimintatapojen kehittämistä. (Korpela ym. 2008: 205.)

Nykypäivän yhteiskunnallisessa keskustelussa palvelujärjestelmistä, voidaan asiakaslähtöisyyttä pitää yhteiskuntapoliittisena avaintermiä (keyword). Tällaiselle yhteiskunnallisen keskustelun avaintermille on tyypillistä suuri joukko ristiriitaisia merkityksiä ja ilmiöitä, jotka voivat olla jopa toisilleen vastakkaisia. Tyypillistä on, että avaintermi sekä sitä selittävät tulkintatavat heijastavat aikakauttaan. Niihin kuitenkin liittyy edeltävien aikakausien tulkintatavat. Tavat, joilla asiakaslähtöisyyttä tulkitaan, liikkuvat kontekstista ja aikakaudesta toiseen. Käsitteen voimalla voidaan mennä asiakasryhmä-, organisaatio-, ammatti- ja sektorirajojen yli. Julkisella sektorilla asiakaslähtöisyyttä kuvastaa esimerkiksi se, että virkamiehet toimivat siten, että asiakkaalla on valinnanvapaus ja mahdollisuus osallistua omaa tilannettaan koskevaan päätöksentekoon. Kun kansalainen käyttää erilaisia julkisia palveluja, on hänen hyväksyttävä institutionaaliset roolit kuten työtön, kuntoutuja, vajaakuntoinen, päihteiden käyttäjä tai asunnoton. Oletamus, että sekä työntekijällä että asiakkaalla on jonkin verran valtaa asiakassuhteessa antaa mahdollisuuden ymmärtää asiakaslähtöisyys suhdekäsitteenä. Molemmat osapuolet vaikuttavat toisiinsa ja siten alkaa asioita tapahtua. Ammatillisella, joka edustaa organisaatiota, on yleensä enemmän valtaa. Suhteesta muodostuu neuvottelusuhde. Suhteessa asiakas käyttää hyväkseen tietämystään omasta tilanteestaan, kun taas ammattilaiselle on organisaatio antanut aseman asiantuntijana. Asiakaslähtöisyydet voidaan tiivistää esimerkiksi kolmeen asiakkaan ja ammattilaisen vuorovaikutuksessa läsnä olevaan tapaan tulkita suhdetta; kuluttajuus-, kumppanuus- ja huolenpitosuhde. Hoito-, auttamis-, ja palveluprosesseissa määritellään eri tavoin asiakkaan ja ammattilaisen roolit. Suhteissa näkyvät eri tahoihin, kuten ammattietikkaan, yritysmaailmaan tai palvelujärjestelmän modernisoimiseen liittyvät näkemykset siitä, mitä asiakaslähtöisyys on. (Anttonen yms. 2012: 55-56.)

2.3. Asiakaslähtöisyys kolmessa julkisjohtamisen mallissa

Tässä luvussa tarkastelen kolmea julkisjohtamisen mallia. Nämä mallit ovat New Public Management eli NPM, New Public Governance eli NPG ja Neo-Weberian State eli NWS. Kaikki kolme ovat laajoja reformeja. Keskityn esittelemään kunkin mallin lei-

malliset piirteet sekä sen, miten asiakaslähtöisyys tulee esiin kussakin mallissa. Nostan esiin myös kuhunkin johtamisen malliin liittyvät ongelmat tai kritiikin kohteet.

Osborne (2006) on esittänyt arvion, että NPM jäisi vain lyhyeksi siirtymävaiheeksi, kun julkinen sektori siirtyy perinteisestä julkisen hallinnon mallista kohti uutta julkista hallintaa (NPG). Suomi on luokiteltu kansainvälisessä julkishallinnon vertailututkimuksessa NWS-mallin valtioksi (Pollit & Bouckaert 2011: 115 – 125.)

New Public Management

New Public Management (NPM) eli uusi julkinen johtaminen on kehittynyt 1980-luvulta eteenpäin. Oppi on ottanut vaikutteita yksityiseltä sektorilta ja edustaa ammattimaista johtajuutta. NPM sisältää opin managerialismista; johtaja ja johtajuus ovat keskeisiä tekijöitä. Julkisen toiminnan muutos on aiheuttanut johtajuuden muuttumisen hallinnoimisesta managerialismiksi. Oppi korostaa tehokkuutta, strategisuutta ja johtamisen ammattimaisuutta. Keskeistä on myös arvioida suorituskykyä ja sen myötä palkita sekä valvoa toimintaa. Tuottavuuden ja tehokkuuden vaatimukset korostuvat julkisella sektorilla ja hyvinvointipalveluiden tuottamisessa. (Salminen 2011: 71-72, 76 – 77.)

Julkisen valinnan teoria (*Public Choice Theory, PCT*) on yksi tärkeimpiä NPM-mallin taustavaikuttajia (Barzelay 2001: 72 – 74, 110). Tätä teoriaa on sovellettu mm. virkamiehiin ja heidän käyttäytymiseensä ja kriittisesti on todettu, että virkamiesten pyrkimys on maksimoida edustamansa viraston budjetti eikä keskittyä asiakkaiden palvelemiseen. Teoria on neljäs lenkki taloustieteen opillisessa historiassa. Kolme muuta ovat monetarismi, rationaaliset odotukset sekä tarjontapuoli. Julkisen valinnan teoriaa on kutsuttu myös politiikan markkinateoriaksi ja se perustuu demokratian ja yksilön valinnan suhteille. 1970-luvulta alkaen on tarkkailtu organisaatioiden sisäistä toimintaa yksilöiden omien taloudellisten intressien näkökulmasta. Julkisen valinnan teorian mukaan sama intressiristiriita vallitsi julkisella sektorilla. NPM esitti kyseistä näkökulmaan keskushallinnon ja paikallishallinnon välille sekä myös molempien sisälle. (Yliaska 2014: 95 – 100.)

Kun perinteinen julkishallinto on esimerkiksi kunnallistasolla perustunut vahvasti asiantuntemukselle, rationaalisuudelle, hierarkkisuudelle sekä lakien noudattamiselle, keskitetty NPM korostamaan ammattimaista johtamista. Johtamisen painopisteitä ovat henkilöstö- ja talousjohtaminen sekä muutoksen ja strategioiden johtaminen. (Hakari 2013: 52)

NPM-mallin keskeisiin periaatteisiin kuuluu *toimiminen markkinamekanismin mukaisesti*. Tästä esimerkkinä voidaan mainita tilaaja - tuottaja -malli sekä yksityistäminen julkisissa palveluissa. Keskeistä on myös johtajuus, joka ottaa mallia yksityiseltä sektorilta ja on ammattimaista toimintaa. Periaatteisiin kuuluu myös se, että palveluiden käyttäjät nähdään kuluttajina ja asiakkaina. Lisäksi keskeistä on toiminnan mittaaminen tuottavuuden, vaikuttavuuden ja tehokkuuden näkökulmasta. NPM -mallin keskeinen periaate on, että managerialismiin perustuva johtaminen korostaa vastuuta kustannuksista ja tuloksista. (Hood 1991; Bovaird & Löffler 2009; Pollit & Bouckaert 2011.)

Jotta NPM mallin avulla pystyttäisiin tehostamaan julkisen sektorin toimintaa, pyritään kaikessa toiminnassa myös korkeaan asiakastytyväisyyteen, jota myös mitataan. Kansalaiset nähdään asiakkaina ja organisaation pitäisi pystyä vastaamaan heidän tarpeisiinsa palveluillaan. Palvelun tulisi olla korkealaatuista ja tavoitteena oleva hyvä asiakastytyväisyyden tason pitäisi toimia motivaattorina henkilökunnalle. Palveluprosessi pitää standardisoida ja seurannan tulee olla jatkuvaa. Asiakaspalautteita pitäisi kerätä aktiivisesti ja myös reagoida niihin. (Minogue, Polidano & Hulme 2000: 27.)

NPG -mallin keskeisiä periaatteita ovat asiakaslähtöisyys palveluiden tuottamisessa ja palvelujen järjestämisen prosessien korostaminen. Päätöksenteossa keskeisiä arvoja ovat demokraattinen osallistuminen sekä edustuksellisuus. Eri toimijoiden kanssa solmitaan kumppanuussuhteita ja sopimuksia (korporatismi), yhteisöt ja verkostot toteuttavat politiikkaa. (Osborne 2006, Hakari 2013: 41.) Hakarin (2013) mukaan 2000-luvun alussa alkoi näkyä hallinta-ajattelun nousu, kun kunnallista demokratiaa uudistettiin. Perinteiseen julkishallintoon ja uuteen julkisjohtamiseen (NPM) verrattuna huomattavin ero on se, että kansalainen nähdään aktiivisena toimijan NPM-mallissa. Kansalainen on aktiivinen toimija ja yhteisön jäsen, joka myös osallistuu ja vaikuttaa verkostossa. Kan-

salaisen rooli ei enää ole vaikuttaa pelkän edustuksellisen demokratian kautta tai olla pelkkä asiakas. (Hakari 2013: 43.)

Julkisen johtamisen tutkijat ovat pikkuhiljaa siirtyneet NPM:n teoreettisten rakenteiden tutkimisesta kohti empiiristä tutkimusta ja alkaneet selvittää millaisia tuloksia liikelämästä tutulla johtamistavalla on julkisella sektorilla saavutettu. Ehkä kaikkein silmiinpistävin kompetenssi julkisella sektorilla on sen tarkkaavaisuus asiakaslähtöisyyteen varsinkin sosiaalityön sektorilla, joka on todettu jo vuosia sitten (Walker, Brewer, Boyne & Claudia N. Avellaneda 2011: 708 lainaus teoksista Hill & Hpe 2002; Lipsky 1980, Brewer, Selden & Facer 2002). Tänä päivänä markkinalähtöisyys on osa joka päiväistä julkishallintoa; asiakkaat luokitellaan kohderyhmiksi, tehdään asiakastytyväisyyskyselyjä ja tutkitaan palveluiden laatua. Julkisen sektorin täytyy laajentaa kuluttajakonseptiaan huomioiden valtion ja sen omistaja - kansalaisten suhde. Tämä kompleksinen suhde on paljon muutakin kuin päämies - agentti suhde tai lyhyt transaktio kuluttajan ja tuottajan välillä. Vaikka asiakaslähtöisyydessä on tapahtunut huomattavaa edistystä, vaatii termistö uudistamista, sillä se on jäänyt varsin kompleksiseksi (Walker ym. 2011: 709 lainaus teoksesta Moore 1995). Monet julkisorganisaatiot toimivat hyvin kilpailullisessa ympäristössä ja ne osoittavat usein myös erityisen laaja-alaista eri toimintojen koordinoitua. Laaja-alainen toimintojen koordinoitua edellyttää tehokasta asiakasinformaation käyttöä. Tämän takia erilainen asiakastietojärjestelmien käyttö on tullut osaksi julkista johtamista. Englannissa tehtiin paikallishallinnossa tutkimus, jonka teoria perustui NPM:n väittämään, että markkinalähtöisyys parantaa julkisten palvelujen tasoa. Tutkimus osoitti, että markkinalähtöisyydellä on positiivisia vaikutuksia asiakastytyväisyyteen. Tutkijat toteavatkin, että eilisen NPM on tämän päivän julkinen sektori. Tällä tarkoitetaan, että monet, yksityisen sektorin markkinaohjautuvat käytännöt on otettu osaksi joka päiväistä toimintaa myös julkisella sektorilla. (Walker ym. 2011: 707 – 710, 714 – 715.)

Ongelmat

Virtanen ja Stenvall nostavat esille uuden julkisen johtamisen ongelmat ja toteavat, että malliin on viime vuosina kohdistunut paljon kritiikkiä. Kritiikin taustoja pohtiessaan he

toteavat, että monet johtajat, organisaatioiden kehittäjät sekä yllättäen, myös tutkijat, eivät tunne NPM:n taustoja eikä käytäntöjen teoreettista historiaa. Tyypillistä on korostaa, että NPM pohjautuu liikaa yksityisen sektorin johtamisen malleihin. Virtanen ja Stenvall ovat kuitenkin vakuuttuneita, että julkisen politiikan (*public policy*) ja julkisten organisaatioiden (*public organisations*) johtamiseen liittyvät luonteenomaiset elementit sisältyvät New Public Management -oppiin. Tiedot julkisen toiminnan ristiriitaisuudet aiheuttavat kuitenkin ongelmia NPM:n toteuttamiselle. Jos asiakaslähtöisyyttä tai julkisen sektorin johtajien itsenäisyyttä ryhdytään vahvistamaan, jää poliittisten toimijoiden vaikutusvalta vähäisemmäksi. (Virtanen & Stenvall 2010: 52 – 53.)

Kriittisinä NPM- mallia kohtaan J. Denhardt ja R. Denhardt ottavat kantaa julkisen palvelun puolesta. He korostavat kansalaisten palvelemista, ei asiakkuuksia. Heidän mukaansa arvostuksen julkisessa toiminnassa ei pidä keskittyä tuottavuuteen vaan ihmisiin ja heidän palvelemiseensa. Näin he ottavat etäisyyttä uuden johtamisen doktriineihin ja managerialismiin. (Denhardt & Denhardt 2003).

Ville Yliaska toteaa, että NPM -mallin suurimmaksi paradoksiksi on koitunut se, että malli piti perinteisiä, hyvinvointivaltiolle leimallisia tavoitteita sekä arvoja, kuten lohtua, tasa-arvoa, myötätuntoa ja hoivaa pelkkänä epämääräisenä kohinana. NPM -mallin omat arvot osoittautuivat kuitenkin vielä epämääräisimmiksi. Selkeää sisällöllistä määrittelyä ei pystytty luomaan sellaisille arvoille kuin vaikuttavuus, tuottavuus sekä aito kilpailu. Julkisen sektorin mittaaminen on osoittautunut vaikeaksi. Pääsyiksi näille vaikeuksille on nimetty vaikeus määrittellä *asiakas* ja *tuote*. (Yliaska 2014: 530.)

New Public Governance

NPM-malli alkoi saada osakseen kritiikkiä 1990-luvun lopulla. Ongelmaksi muodostui hallinnon sirpaloituminen. Lisäksi syntyi mittava ”välillisen hallinnon alue”, jonka ohjaus ei ollut tarpeeksi jäsentynyttä. Britanniassa alettiin vaatia verkostomaisempaa toimintaa ja parempaa tiedonkulkua. Myös Suomessa tuli esille ongelmia tulosityksiköiden ja tulosalueiden välisessä yhteistyössä. Ongelmat johtuivat kilpailuasetelmasta. Yksiköiden pyrkimys oman edun maksimointiin aiheutti riitoja. Juuri näin konkretisoitui

yksi NPM:n paradoksi: organisaatioiden välisen kilpailun sekä toisilta oppimisen yhdistäminen. NPM:n ongelmat ja niistä johtuva kritiikki nosti esille *governance* käsitteen. Yhteistä monille eri määritelmille on muodostaa pelisäännöt itseohjautuvalle verkostoyhteiskunnalle. Ajatellaan, että *governance* on käsitteenä laajempi kuin managerismin *johtaminen*. Governance käsitettä selitetään kompleksisten verkostojen ohjaamiseksi. Käsitteellä pyritään saamaan irti jotain verkostoituneiden ja desentralisoitujen tiimien toimintatavoista. Governance viittaa ei-hierarkisten toimijoiden yhteistoimintaan. Kilpailun tilalle tuli taas yhteistyö ja toiminnassa voi olla osallisena sekä kolmas sektori, yksityinen sektori ja valtio. (Yliaska 2014: 467 – 469.)

NPG -mallin keskeisiä periaatteita ovat *asiakslähtöisyys* palveluiden tuottamisessa ja palvelujen järjestämisen prosessien korostaminen. Päätöksenteossa keskeisiä arvoja ovat demokraattinen osallistuminen sekä edustuksellisuus. Eri toimijoiden kanssa solmitaan kumppanuussuhteita ja sopimuksia (korporatismi), yhteisöt ja verkostot toteuttavat politiikkaa. (Osborne 2006, Hakari 2013: 41.) Hakarin (2013) mukaan 2000-luvun alussa alkoi näkyä hallinta-ajattelun nousu, kun kunnallista demokratiaa uudistettiin. Perinteiseen julkishallintoon ja uuteen julkisjohtamiseen (NPM) verrattuna huomattavin ero on se, että *kansalainen nähdään aktiivisena toimijan NPG-mallissa*. Kansalainen on aktiivinen toimija ja yhteisön jäsen, joka myös osallistuu ja vaikuttaa verkostossa. Kansalaisen rooli ei enää ole vaikuttaa pelkän edustuksellisen demokratian kautta tai olla pelkkä asiakas. (Hakari 2013: 43.)

Hakari (2013) toteaa väitöksessään, että NPG-mallin mukaisessa hallinnon uudistamisessa näyttäisi *painopiste olevan asiakslähtöisessä palveluiden uudistamisessa*. Kun asiakas tai kunnan asukas nostetaan toiminnan keskiöön, muuttuu myös toimintalogiikka palvelulogiikaksi, jolla on arvopohjaa. Tällainen muutos edellyttää kunnan toimintatavoilta selvää uudistumista, kun kehitetään palveluja. Johtajan tärkeinä johtamisalueina ovat verkostot, kumppanuudet sekä eri yhteisöt. (Hakari 2013: 53, 60).

ongelmat

NPG-mallin ongelmaksi saattaa muodostua pehmeän ja kovan vallankäytön suhteet. Hallinnossa voidaan johtamisen välineinä käyttää käskyjä sekä kannustimia, jotka mielletään koviksi menetelmiksi. Pehmeän vallan menetelmillä voidaan saada ihmiset jakamaan ideoita ja visioita. Kun toimitaan verkostoissa, ei voida käyttää määräysvaltaa sen perinteisessä muodossa vaan ratkaisut pitää löytää pehmeämmin keinoin kuten sopimalla ja neuvottelemalla. Yhteistyö verkostossa ei kuitenkaan voi toimia pelkästään pehmein keinoin, diplomatian tai viestinnän avulla vaan tarvitaan myös kovaa valtaa päämäärien saavuttamiseksi. NPG-mallin voidaan katsoa vähättelevän kovan vallan painoarvoa. Johtopäätöksenä tästä problematiikasta voidaan todeta, että kuntien johdossa tarvitaan tietty määrä kovaa valtaa, jotta on mahdollista käyttää pehmeää valtaa. (Hakari 2013: 62.)

Neo -Weberian State

Kaarina Tantt (2007) toteaa väitöskirjassaan, että perinteisen byrokratian ja uuden julkisen johtamisen todelliset elementit tulisi ottaa huomioon, kun kehitetään ja muutetaan palvelutoimintaa. Neo-Weberian State käsite perustuu ideaan, että on yhdistetty weberiläisiä ja nykyaikaisia julkishallinnon elementtejä (Pollit & Bouckaert 2004).

Weberiläisiksi (*Weberian*) elementeiksi voidaan ensinnäkin mainita se, että julkiset palvelut säilyvät erityisinä ja jatkuvina. Toinen elementti on valtion roolin tunnustaminen yhteiskunnan ongelmien ratkaisussa ja muutenkin merkityksellisenä. Myös pyrkimys parantaa lainsäädännön keinoin sellaisia arvoja kuin kansalaisen yksityisyys, oikeusturva sekä tasa-arvo yhteiskunnassa on weberiläinen elementti. Pollit & Bouckaert korostaa myös edustuksellista demokratiaa oikeuttamaan vallankäyttöä julkisessa hallinnossa. Nykyaikaisia (*Neo*) elementtejä puolestaan ovat *asiakaslähtöisyys johtamisessa* ja huomion kiinnittyminen kansalaisten tarpeisiin ja toiveisiin eikä byrokraattisten sääntöjen ja prosessien noudattamiseen. Palvelut pitää pyrkiä Neo periaatteiden mukaan järjestämään laadukkaasti ja ammattimaisesti. Myös lainsäädännön keinoin pyritään parantamaan resurssien hallinnointia. NWS valtioksi luokitelluissa maissa ei uudistukset ole

perustuneet markkinamekanismiin. Valtion rooli tunnustetaan vahvasti palveluiden järjestämisessä. (Pollit & Bouckaert 2011: 118 – 119.)

Asiakkuuslähtöinen johtaminen tarkastelee johtamista organisaatiossa sellaisesta näkökulmasta, jossa loppuasiakkuus on ydinasia. Tämä tarkoittaa kokonaisuuden katsomista asiakkaan näkökulmasta. Tämä näkökulma on sikäli tärkeä, että organisaatiossa kaikki resurssit tulevat lopulta asiakkailta. Näin ajateltuna voidaan todeta, että asiakkaat sidosresurssina ovat tärkeämpiä kuin muut. Palvelutuotantoprosessin näkökulmasta saadaan varsin merkittäviä etuja silloin, kun asiakas saadaan osallistumaan tehokkaasti tuotantoprosessiin. (Lehtinen 2002: 8, 67.) Asiakkaalta odotetaan usein aktiivista toimintaa ja osallisuutta. Asiakaslähtöisen palvelun tulisi huomioida asiakkaan etu kokonaisvaltaisesti.

ongelmat

NWS -malli on hallintotieteen piirissä vielä nuori ja vähän tutkittu johtamisen malli. On pohdittu, että onko NWS syntynyt vain NPM -mallin kritiikin johdosta ja edustaako se kuitenkin edelleen perinteistä julkishallintoa. Tarvitaan lisää tutkimusta, jotta voidaan arvioida NWS -mallin toimivuutta. On arvioitu kriittisesti myös asiakkuuslähtöisyyden voimakasta esiin nostamista. On esitetty väitteitä, että ihmisten itsekkyyks lisääntyy liiallisen asiakaslähtöisyyden painottamisen myötä. Kriittisesti on sanottu, että asiakas -termi on syntynyt markkinamekanismin takia eikä sen laajaa käyttöön ottoa nähdä pelkäästään positiivisena seikkana. (Dunn & Miller 2007.)

Lähdesmäki (2003) toteaa, että julkista sektoria koskevat arvot ovat muuttuneet, kansalaiset ovat ryhtyneet vaatimaan rahalle vastiketta: vaaditaan palveluja ja julkisen sektorin toimimista palveluperiaatteella sekä tunnetaan myös asiakkaan oikeudet. Lähdesmäen tutkimuksessa havaitaan, että on siirrytty kohti asiakasorientaatiota ja palveluarvoja. Julkinen hallinto on omaksunut asiakasnäkökulman ja palveluajattelun. (Lähdesmäki 2003: 209.)

NPM-malliin kuuluu leimallisesti managerialismin korostaminen. Management -termiä ja englanninkielistä sanaa käytetään yleisesti asioiden johtamisen yhteydessä. Leadership -termi ja englannin kielen sana kuvastaa puolestaan ihmisten johtamista. Materiaalisten resurssien johtaminen kuuluu management johtamiseen ja ihmisten johtaminen sekä kehitystehtävät kuuluvat taas leadership johtamiseen. Käytännössä hyvä johtaminen edellyttää molempien osa-alueiden esiin tulemistä. (Lähdesmäki 2003: 32.) NPG ja NWS puolestaan nostavat voimakkaasti esiin myös niin sanottuja pehmeitä arvoja, kuten asiakaslähtöisyyden.

Taulukko 1 kuvaa NPM, NPG ja NWS -mallien keskeiset periaatteet sekä tavan, miten asiakaslähtöisyys kussakin mallissa ilmenee. NPM-mallissa asiakas ja asiakkuus ilmenevät lähinnä kansalaisen roolina; palveluiden käyttäjät ovat asiakkaita tai kuluttajia. Palvelujen tuottamisessa tai johtamisen käytännössä asiakaslähtöisyys ei nouse korostetusti esille. Johtaminen on asialähtöistä ja korostaa tehokkuutta. NPG -malli nostaa asiakaslähtöisyyden keskiöön, kun on kyse palvelujen tuottamisesta. Palvelut pyritään tuottamaan ja järjestämään asiakas- tai asukaslähtöisesti. Mallissa korostuu pehmeämmät arvot kuin NPM-mallissa. Verkostot, yhteisöt ja kumppanuussuhteet sekä sopimukset ovat mallin keskeisiä periaatteita. NWS -malli nostaa asiakaslähtöisyyden keskeiseksi johtamisen periaatteeksi.

Taulukko 1 Johtamismallien vertailu

Johtamismalli	Keskeiset piirteet	Asiakaslähtöisyyden ilmeneminen
NPM	Johtaja ja johtajuus, tehokkuus	Palveluiden käyttäjät nähdään kuluttajina ja asiakaina
NPG	Kumppanuussuhteet, yhteisöt ja verkostot	Asiakaslähtöisyys palveluiden tuottamisessa
NWS	Valtion ja lainsäädännön rooli	Asiakaslähtöisyys johtamisessa

NPM -mallin pohjalta kehitetyt NPG ja NWS -johtamismallit tuovat asiakaslähtöisyyttä voimakkaammin esiin kuin tehokkuutta korostava NPM -malli. NPG -mallissa palveluiden tuottaminen ja järjestäminen pyritään tekemään asiakaslähtöisesti ja NWS -malli nostaa asiakaslähtöisyyden keskiöön jo johtamisessa. Virkamiesten johtamistyyli perustuu asiakaslähtöiseen toimintaan.

3. TE-TOIMISTON ASIAKKUUS JA TYÖLLISTYMISEN HAASTEET

3.1. Kansalaisen roolin muuttuminen

Yhteiskunta on kokonaisuus, jonka muodostavat yhteiskunnan jäsenet. Kun tarkastellaan taloutta ja hyvinvointia, voidaan nopeasti todeta, että ollakseen menestyvä, tarvitsee yhteiskunta aktiivisia kansalaisia. Aktiiviset yhteiskunnan jäsenet ovat sellaisia kansalaisia, jotka haluavat huolehtia ja myöskin huolehtivat muista yksilöistä sekä yhteiskunnasta kokonaisuudessaan. (Pursiainen 2012:70.) Heli Valokivi toteaa väitöskirjassaan Kansalainen asiakkaana, että kansalaisella on oikeudet ja velvollisuudet, jotka ovat yhteiskunnallisesti määriteltä. Asiakkaan roolissa kansalainen neuvottelee itseään koskevista, tarpeellisten palveluiden järjestämisestä ja niiden sisällöstä sekä ylipäänsä omista oikeuksistaan. Julkiset palvelut ovat entistä enemmän yksilölähtöisiä, palveluita on kehitetty markkinaperusteisesti ja kansalaisen rooli on muuttunut enemmän kuluttajan rooliksi. (Valokivi 2008: 8 - 9.)

Myöhäismoderni yhteiskuntakehitys eli jälkiteollinen ja kaupungistuva yhteiskunta on nostanut esiin uudenlaisia ongelmia. Elämäntilanteet eivät enää etene yhtä suoraviivaisesti kuin ennen. Ei ole itsestään selvää, että ensin kouluttaudutaan ammattiin ja sitten siirrytään vakaaseen työelämään. Nykypäivänä tyypillistä on satunnaisuus, yhteisöjen purkautuminen ja yksilöiden erillisyys. Oman paikkansa löytäminen työelämästä ei aina ole helppoa. Myöhäismodernissa yhteiskunnassa asiakkuus hyvinvointipalveluissa on muuttunut. Jos katsotaan tilannetta asiakkaan näkökulmasta, ei palvelusektoreiden rajat näytä tarkoituksenmukaisilta. Asiakkaalla voi olla moninaisia ongelmia, jotka eivät kohdistu vain yhdelle palvelusektorille. Henkilöllä voi olla samanaikaisesti ongelmia elämäntilanteessa, ihmissuhteissa, työllistymisessä ja toimeentulossa. Tällaisessa tilanteessa tarvitaan asiakaslähtöistä tilannearviota ja palvelutarpeiden tunnistamista yli sektorirajojen. Pitkäaikaistyöttömät ovat tässä tilanteessa usein väliinputoajia. Pitkäaikaistyötön on henkilö, joka on ollut yhtäjaksoisesti työttömänä 12 kuukautta (STM 2011). Pitkäaikaistyöttömän näkökulmasta nopeasti muuttuva yritysmaailma etäännyttää työelämän yhä kauemmas. Tällaisen henkilön tilanne haastaa nykyisen elinkeino- ja hyvin-

vointipolitiikan. Tarvitaan uusia palveluita ja lähestymiskulmaa. (Karjalainen & Vahtera 2000: 19 - 21.)

Tietoyhteiskunta nähdään usein yhteiskuntana, jossa osaaminen on keskeinen voimavara. Elinikäinen oppiminen ja asiantuntijuus ovat arvossaan. Tietoyhteiskunnan taidot, joihin kansalaisilla pitäisi olla valmius, ovat tutkijoiden mukaan tietotekniikan käyttötaidot sekä medialukutaito. Kansalaisen tulisi myös olla kykeneväinen asioimaan verkossa sekä viestimään ja verkostoitumaan. Oppiminen tietoyhteiskunnassa painottuu yleensä muuttuvaan toimintaympäristöön sopeutumiseen, jota voidaan kuvata myös aktiivisena sopeutumisena. Jokaisen kansalaisen tulisi hallita tietokoneen käyttötaidot, jotka nähdään lukutaidon kaltaisina valmiuksina. Tietoyhteiskunnan lukutaito määritellään medialukutaidoksi. Medialukutaitoa tulee kouluttaa kansalaisille demokraattisesti, jotta välttytään hyvinvoinnin kasaantumisesta niille, jotka osaavat jo entuudestaan. (Mäkinen 2009: 52 – 53.)

3.1.1. Aktiivisuuden vaade

Muutokset ovat yhteydessä toisiinsa. Sosiaalipoliittinen järjestelmä muuttuu, kuten myös kansalaisuuden idea. Kansalaisen aktiivisuus ilmenee työn tekemisenä, päätöksentekoon osallistumisena ja vastuun ottamisena sekä muista että itsestä (Pursiainen 2012:70). Kumpi muutos johtaa toiseen? Vaadetta aktiiviseen kansalaisuuteen perustellaan tarpeella muuttaa järjestelmää. Uusi järjestelmä puolestaan luo ideaalittyyppin, joka on aktiivinen kansalainen. Verkosto on vahva vaikuttaja sekä teoriassa että käytännössä. Kansalaiselta puolestaan odotetaan aktiivisuutta kansalaisyhteiskunnan jäsenenä sekä työntekijänä työelämässä, kouluttautumisessa ja kuluttajana. Käykö jopa niin, että kansalaisen aktiivisuus on tärkeämpi näkökulma palvelujen tuotannossa kuin juridinen asema ja oikeudet? (Anttonen, Haveri, Lehto ja Palukka 2012: 29 - 30.)

Aktiivisuuden vaade edellyttää, että kansalaisten erilaiset kompetenssit tulee ottaa huomioon. Ei voi olla niin, että saadakseen palveluita, pitää omata riittävät tiedolliset taidot ja tarpeeksi hyvä toimintakyky. Aktiivisuuteen liittyy sekä positiivisia että negatiivisia seikkoja. Omavoimaisuus paranee aktiivisuuden myötä ja osallistumalla sekä vaikutta-

malla saavutetaan sosiaalista pääomaa sekä osallisuutta. Osallistumiseen tarvitaan kuitenkin riittävää kompetenssia. Tämä tulee huomioida, jotta voidaan lisätä erilaisten ihmisten osallisuutta. Valkaman tutkimuksen mukaan kansalaisen oma käsitys asiakkuudesta muistuttaa ainakin osittain markkinalähtöisesti tuotettujen palveluiden asiakkuutta. Retorisesta asiakkuudesta näyttää muodostuneen aito asiakas, joka haluaa tehdä mahdollisuuksien mukaan valintoja sekä vaikuttaa palveluihin. (Valkama 2012: 78 – 79.)

Pitääkö aktiiviseksi kansalaiseksi oppia? ETGACE-tutkimus (Education and Training for Governance and Active Citizenship in Europe) selvitti, miten kasvaminen aktiiviseksi kansalaiseksi tapahtuu osana elämäntulkua. Tutkimus toteutettiin vuosina 2000 - 2002. Tiedonkeruu tapahtui ryhmäkeskusteluin ja elämäntarkasteluin. Aineiston suomalainen osuus kuvasi aktiiviseksi kansalaiseksi sosiaalistumista siten, että jo lapsesta asti seurataan aktiivista toimintaa ja myös osallistutaan siihen. Lähtökohtana voidaan pitää, että aktiivinen kansalaisuus on toimimista yhteiseksi hyväksi. (Arola & Saltila 2007: 16.) Muinaisessa Kreikassa kansalaisten odotettiin automaattisesti olevan osa instituutioita, jotka hallitsivat heidän elämäänsä. Idea aktiivisesta kansalaisuudesta rakentuu vahvasti historiaan, vaikkakin modernissa yhteiskunnassa demokratia rakentuu ennemminkin edustuksellisuuteen kuin osallisuuden muotoihin. Brittiläisessä yhteiskunnassa viimeisten 20 vuoden aikana yksi kiinnostavimpia politiikan kehityskohdeita on ollut yhteisöllisyyden kasvava merkitys. Sosiologisesta näkökulmasta kiinnostuksen kasvu aktiivista kansalaisuutta kohtaan on merkittävää, sillä se todistaa kansalaisyhteiskunnan ja poliittisten instituutioiden yhteydestä. (Marinetti 2003: 117.)

Kotilaisen ja Rantalaisen (2008: 7, 50) määrittely kansalaisuudelle lähtee holistisesta ja sosiokulttuurisesta näkökulmasta. Kansalaisuus on tutkijoiden mukaan laajaa toiminnallisuutta yhteiskunnassa, jossa osallistutaan paitsi muodollisiin kunta- ja valtiojäsenyyksiin, myös epämuodollisiin yhteisöihin ja niiden toimintaan sekä vaikutetaan myös omassa arkiyhteisössä. Tutkijat nostavat korostetusti esiin uudenlaisen digitaalisen mediakulttuurin luomia mahdollisuuksia. Nuoret voivat rakentaa omaa identiteettiään digitaalisen mediakulttuurin luomissa tiloissa, vaihtoehtoisissa julkisuuden alueissa, käyttämällä digitaalisia välineitä. Harju (2004: 39-49) nostaa esiin välittämisen merkityksen

länsimaisessa kulttuurissa. Hänen mukaansa välittäminen on kadonnut ja vastuu sekä muista että itsestä on jätetty kuntien ja valtion huoleksi. Empaattisuus, sosiaalinen vastuu ja humanisuus ovat vastakohtia välinpitämättömyydelle. Välittämisen pitäisi koskea ensin omaa itseään, sitten ympäröivää todellisuutta ja lopulta koko maailmaa. Harju työryhmineen esittääkin aktiiviselle kansalaisuudelle uutta määritelmää. Hänen mukaansa käsitettä pitäisi laajentaa tarkoittamaan paitsi kansalaisen identiteettiä, niin myös välittämistä, osallistumista ja kohtaamista. (Hankala 2011: 29.)

Sosiaali- ja terveystalouden hakeminen on oikeudellistunut ja sopimuksellistunut. Näin ollen kansalaiselta vaaditaan entistä enemmän aktiivisuutta ja tätä kautta toimintakykyisten ja aktiivisten kansalaisten oikeuksien toteutuminen vahvistuu. Tällainen kehitys aiheuttaa puolestaan toimintakyvyiltään heikkojen ja hiljaisten kansalaisten jäämisen paitsioon, heidän äänensä ei kuulu. (Valokivi 2008: 9.)

Aktiivisuuden vaade on tullut voimakkaasti myös TE-palveluihin. 13.7.2017 uutisoi Kaleva.fi: ”Työhaun aloitus muuttuu kolmivaiheiseksi – oma aktiivisuus korostuu palveluiden digitalisoituessa”. Artikkelissa kerrotaan asioinnin muuttumisesta sähköiseksi TE -toimistossa. TE -toimiston omilla kotisivuilla on kuvaus siitä, miten työttömäksi joutuneen henkilön tulee toimia. Työttömän työnhakijan tulee aloittaa asiointi tunnistautumalla sähköisesti pankkitunnusten avulla. Sitten henkilö aloittaa työhaun, ilmoittautuu työttömäksi työnhakijaksi, vastaa palvelutarvetta arvioiviin kysymyksiin, tarkistaa mahdolliset avoinna olevat asiat ja tehtävät sekä tekee ne määräaikaan mennessä. Työnhakijan tulee myös ilmoittaa verkossa mahdolliset muutokset tilanteessaan sekä päivittää yhteystietonsa. Samalla sivulla kerrotaan, että TE -toimistossa henkilön pitää käydä harvemmin ja mahdollisesta vierailusta pitää sopia etukäteen. (TE-palvelut.fi 2017)

3.1.2. Osallisuus ja osallistuminen

Markkinatalouden retoriikka näkee kansalaisen kuluttajaksi ja palveluiden vastaanottajaksi. Kuluttajaa ei voi luokitella vain passiiviseksi vastaanottajaksi, vaikka retoriikassa häntä ei nähdäkään aktiivisessa roolissa vaan ennemminkin kohteena. Tietoyhteiskunnassa kuluttajalta kuitenkin edellytetään aktiivisuutta. Hänen tulee olla kyvykäs asioi-

maan internetin välityksellä. Ostovoima on yksi kuluttajuutta määrittävä asia. Kuluttajakeskeisyys voi aiheuttaa eriarvoistumista myös viestinnässä. Osa kansalaisista saattaa jäädä informaatiokuiluun, koska heille ei nähdä kannattavaksi kohdentaa viestintää. Kun puhutaan osallisuudesta kansalaisyhteiskunnan kautta, puhutaan alueesta, joka muodostuu julkishallinnon ja yksityisen väliin ja jolla ihmiset ovat yhdenvertaisia. Kansalaisyhteiskunta näkee kansalaiset aktiivisina toimijoina esimerkiksi järjestöissä, ammattiliitoissa ja vapaaehtoistoiminnassa. Kansalaisyhteiskunnan tärkeys on nousussa ja sen kautta tuetaan merkittävästi osallistuvaa kansalaisuutta sekä ihmisten sosiaalista ja henkistä hyvinvointia. Osallisuudella on hieman eri merkitys kuin osallistumisella. Osallistuminen tarkoittaa yleisesti ottaen toiminnassa mukana olemista. Jos lähestytään asiaa osattomuuden kautta, niin voidaan todeta, että osaton on ulkopuolinen. Osattomalla ei ole vaadittavia kykyjä ja välineitä mukanaoloon ja vaikuttamiseen. Osaton jää ulos yhteisöstä ja sen toiminnasta. Osallinen ihminen voi itse valita käyttääkö vai onko käyttämättä mahdollisuuttaan osallistua. Tietoyhteiskunnan näkökulmasta valmiudet ja taidot viestintäteknologian käyttöön ovat merkityksellisiä osallisuuteen. Osattomuus voi joutua sairauksista, tiedon puutteesta, talousongelmista tai työttömyydestä. Viestintäteknologia voi lisätä osallisuuden mahdollisuuksia. Sitä voidaan hyödyntää vaikkapa sosiaalisessa vuorovaikutuksessa ja informaation kulun kehittämisessä. (Mäkinen 2009: 35 - 39, 44.)

Opiskelu tai työ on yleensä se linkki, joka muodostaa osallisuuden yhteiskuntaan. Tunne, että on osallinen, liittyy usein kokemukseen jäsenyydestä johonkin viiteryhmään. Tärkeää osallisuuden rakentamisessa on sosiaalinen kyvykkyys ja taitavuus. Sosiaalinen kompetenssi tarkoittaa yksilön kyvykkyyttä omia ja ympäristön resursseja käyttäen saavuttaa joko henkilökohtaisia tai sosiaalisia tavoitteita. Jos henkilöllä on puutetta sosiaalisista suhteista tai ongelmia niissä, vaikuttaa se helposti yksilön hyvinvointiin. Mikäli sosiaaliset tilanteet pelottavat ja jännittävät, ilmenee se sosiaalisena ahdistuneisuutena. Sosiaalinen ahdistuneisuus saattaa vaikeuttaa osallistumista ryhmään ja sen toimintaan. Tätä kautta taas voi joutua syrjään yhteiskunnasta. Tilanteen korjaaminen voi vaatia lääkitystä ja terapiaa, mutta itsetunnon vahvistaminen on keskeisin asia. (Pursiainen 2012: 92 - 93.) Työelämästä osattomuus aiheuttaa helposti syrjäytymisen muusta toiminnasta, joka yhteiskunnassa tapahtuu. Jos henkilö päätyy jo nuorena eläkkeelle, tar-

koittaa se useimmiten koko elämän mittaista köyhyyttä. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2011:4: 9.)

Osallisuuden kannalta tärkeimmät perusoikeudet, jotka lainsäädäntö määrittää, ovat sosiaaliset, taloudelliset sekä sivistykselliset perusoikeudet. Monessa eri säädöksessä on kirjattuna ne vaikuttamis- ja osallistumisoikeudet, jotka kansalaiselle kuuluvat. (Valokivi 2008: 19.) Jotta jokaisella olisi mahdollisuus työhön, toimeentuloon, terveyteen, asuntoon, koulutukseen ja sosiaalisiin suhteisiin, tarvitaan yhteiskunnalta toimenpiteitä. Sosiaali- ja terveydenhuollon Kaste-ohjelman eli kansallisen kehittämisohjelman 2012-2015 tavoitteena oli toimia ennaltaehkäisevästi mielenterveys- ja päihdeongelmissa sekä asunnottomien ja pitkäaikaistyöttömien tilanteessa. Keskiössä on eri toimijoiden välinen yhteistyö. Järjestöjen, yritysten, julkisen sektorin ja seurakuntien keskinäinen yhteistyö kaipaa selkiinnyttämistä ja jäntevöittämistä. Konkreettista työtä asian eteen tehdään kunnissa laatimalla ja konkretisoimalla osallisuusohjelmia. Osallisuusohjelman avulla haetaan uusia toimintatapoja edellä esiin tulleisiin ongelmiin. (Koski & Vogt 2015: 21.)

Kaste-ohjelman tavoitteena oli myös asiakaslähtöisyys sosiaali- ja terveydenhuollon rakenteissa ja palveluiden järjestämisessä. Ohjelman mukaan pyritään siihen, että asiakkaat pystyvät luottamaan sekä palveluiden laatuun että vaikuttavuuteen. Johtamiseen kiinnitetään huomiota, jotta sen avulla voidaan turvata paitsi toimivat palvelut myös osaava ja hyvinvoiva henkilökunta. Tavoitteena oli lisäksi taloudellisesti kestävä ja toimivat palvelurakenteet. Periaatteina ja keskeisinä lähtökohtina Kaste-ohjelmassa olivat asiakaslähtöisyys ja osallisuus. Ohjelman loppuraportissa kerrotaan miten riskiryhmien mahdollisuutta osallisuuteen, hyvinvointiin ja terveyteen pyritään parantamaan. Ensimmäiseksi toimenpiteeksi on loppuraportissa kirjattu riskiryhmien selviytymisen tukeminen kehittämällä osallisuutta edistäviä työmuotoja. Keinoina on kirjattu, että pitkäaikaistyöttömien ja vaikeasti työllistyvien työelämäosallisuutta edistetään siten, että aikuissosiaalityön menetelmiä uudistetaan ja tehostetaan sosiaalista työllistämistä sekä kuntouttavaa työtoimintaa. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2016: 8.)

3.2. Palvelukulttuurin muutos

Suomessa on julkisen sektorin uudistamisen myötä alettu korostaa käyttäjälähtöisyyttä. Käyttäjälähtöisyyden korostamista on lisännyt esimerkiksi kuntien johtamismalleissa tapahtuneet muutokset. On alettu kiinnittää huomiota palvelun laatuun ja sen myötä tehty käyttäjälähtöistä kehittämistyötä, jossa on otettu huomioon käyttäjä- ja asiakasnäkökulma. New Public Management johtamismalli on ollut merkittävässä roolissa julkisen sektorin innovaatiotoiminnassa. Perinteisessä mallissa on julkishallinto nähnyt kansalaiset hallintoalamaisen roolissa ja toiminnan kohteena silloin, kun kehitetään palveluja ja hallintoa. Julkiset toimijat puolestaan nähdään perinteisessä mallissa huolehtimassa yleisestä edusta (public good) ja määrittämässä kansalaisten ongelmia sekä tarpeita (Bennington ja Hartley 2001, Hartley 2005). Verkostoitunut julkishallinto (networked governance) korostaa aktiivista roolia kansalaisilla, verkostojen hallintaa sekä julkisen arvon (public value) tuottamista. (Hennala 2011: 64 - 65.)

Vuosituhaten vaihteessa alkoi tietoyhteiskunnan voimakas kehittyminen. Yhteiskunnan jäsenen osana on ollut sopeutua jatkuvasti muuttuvan tietoyhteiskunnan haasteisiin. Kansalaisen on pitänyt pitkälti pystyä muodostamaan oma näkemyksensä asioista vastaanottamisen kautta. Toiminnallinen suuntaus on kuitenkin koko ajan kasvanut. Se ilmenee siten, että kansalaiset tuottavat itse verkkoon sisältöä ja muodostavat erilaisia nettiyhteisöjä. Tällainen digitaalisen aktiivisuuden nousu viitoittaa tietä vastaanottavan kansalaisuuden uudistumiselle. Epäilijät voivat kylläkin kyseenalaistaa toiminnan hyväosaisten ajanvietoksi, jota ei nähdä todelliseen vaikuttamiseen pyrkiväksi kansalaisuudeksi. Julkishallinnollisissa ohjelmissa painotetaan kansalaisten tietoyhteiskunnallisten valmiuksien kehittämistä ja pyritään parantamaan palveluiden saatavuutta. Julkishallinto tukee kansalaistensa sopeutumista tietoyhteiskuntaan. Koulutukseen panostaminen ja infrastruktuurin tarjoaminen käyttöön ovat tällaisia tuen muotoja. Tavoitteena on estää syrjäytyminen tietoyhteiskunnasta. Julkishallinnon retoriikassa kansalainen näyttäytyy usein palveluja vastaanottavana alamaisena, joka joutuu sopeutumaan tietoyhteiskuntakehitykseen, jota johdetaan ylhäältä alas. Jotta selviäisi uusista haasteista, pitää kansalaisen saada apua auktoriteetilta. Sopeutuva kansalainen on palveluiden käyttäjä tai vastaanottaja. Häneltä edellytetään osaamista käyttämiseen liittyen, mutta ei odoteta osal-

listuvan suunnitteluun. Retoriikka, jota käytetään tietoyhteiskuntaohjelmissa, luo kansalaisille yksipuolista roolimallia. Kansalainen nähdään käyttäjä - kuluttajana, joka hallitsee hyvin tietotekniikan ja pärjää kilpailutalouden keinoin. Tärkeimmät edellytykset sopeutuvalla käyttäjä - kuluttajalle on mahdollisuus käyttää tietotekniikkaa ja sen sovelluksia ja täten varmistaa myös mahdollisuus kuluttamiseen. Mikäli kansalainen irtautuu tästä roolistaan, voidaan hänet leimata häiriköksi tai jopa uhaksi. Autoritaariseen politiikkaan yhdistetään sopeutuva kansalaisuus, joka aiheuttaa riippuvuuden asiantuntijoiden ratkaisuksista. Osallistuva kansalaisuus puolestaan näkee ihmiset toimijoina yhteiskunnassa, jota johdetaan demokraattisesti. (Mäkinen 2009: 31-33, 39.)

Koko palvelukulttuuri on muuttunut viimeisten vuosikymmenien aikana. Päivittäistavarakaupan ja pankkien palvelut ovat mullistuneet sekä toiminnallisesti että organisatorisesti. Sama muutos koskettaa myös julkista sektoria. Valtion työntekijämäärä on laskeutunut merkittävästi, kunnat ovat yhdistyneet ja maakuntahallintoa valmistellaan. Muutosten kohteena ovat sekä palvelujen tuottaminen, niiden rahoitus ja asiakkaan asema. Palvelun käyttäjän eli asiakkaan asemassa tapahtuu muutoksia. Sosiaalipalvelujen käyttäjistä ja terveydenhuollon asiakkaista tehdään kumppaneita ja kuluttajia. On muodostettu ja muodostetaan suuria organisaatioita, jotka tuottavat palveluja, mutta syntyy myös pieniä mikroyrityksiä esimerkiksi hoiva-alalle. Palvelujen rahoitus on moninaisempaa, julkisen rahoituksen lisäksi käytetään esimerkiksi palveluseteleitä ja vakuutuksia kuin myös entistä suurempaa omarahoitusosuutta palvelujen käyttäjiltä. Muutosta voidaan tarkastella eri näkökulmista. On toisaalta kyse hyvinvointivaltion muutoksesta, mutta toisaalta uuden julkisjohtamisen (New Public Management) mallista ja yhtäältä julkisten menojen hillitsemisestä. (Anttonen, Haveri, Lehto, Palukka 2012: 11-12.)

Kun asiakasprosessi aloitetaan, on varsinkin sosiaali- ja terveysalan ammattilaisella lainsäädäntöön perustuva vastuu ja velvollisuus kyseisen palvelun tuottamisesta. Ammattilainen kantaa vastuun siitä, miten asiakasprosessi aloitetaan ja miten se etenee. Ammattieettiset säädökset ja lait määrittävät ammatillisen vastuun. Sosiaali- ja terveysalalla erityisesti tulee ammattilaisen ymmärtää valta-asemansa suhteessa asiakkaaseen. Vallan ja luottamuksen erottaa toisistaan se, että luottamus lähtee hyvästä tahdosta, jota tunnetaan toista kohtaan. Valtaan puolestaan liittyy negatiivinen olettaus. Valta liittyy

kuitenkin auttamiseen ja siihen, miten työntekijä pystyy käyttämään valtaansa asiakkaan hyväksi. (Raatikainen 2015: 87-92.)

Miten on mahdollista ajatella asiakasnäkökulmasta lähtien? On tärkeää, että pystyy asettumaan asiakkaan asemaan ja tutkimaan asioita siitä näkökulmasta oman näkökulman sijaan. On mahdollista löytää uusia ideoita ja tapoja toimia käytännössä, kun asettuu toisen asemaan. Asiakasnäkökulman voi ottaa haltuun myös siten, että kuvittelee olevansa asiakas ja tarkastelee asioita tämän silmin. Näin tilanteeseen saa aivan uuden näkökulman. Asiakaskohtaamisessa on keskeisiä asioita, joiden huomioiminen auttaa rakentamaan luottamuksellisen suhteen

- miten ollaan läsnä asiakastilanteessa
- millainen on ajankäyttö
- millaisia sanavalintoja tehdään
- mitkä ovat omat asenteet ja uskomukset
- millaisia omia ennakkokäsityksiä ja -ajatuksia on

Näistä lähtökohdista ryhdytään rakentamaan luottamusta, joka on täysin keskeinen asia, jotta voidaan luoda hyvä yhteistyö. (Selin & Selin 2005: 23, 161.)

Hyvä esimerkki palvelukulttuurin muutoksesta ja asiakasnäkökulman toteutumisesta, mutta samalla asiakkaan aktiivisuuden vaateesta on TE -toimiston tarjoamat yksilölliset, räätälöidyt rekrytointikoulutukset. Pirkanmaan TE -palveluiden sivuilla kerrotaan yksilöllisestä rekrytointikoulutuksesta, joka on suunnattu Pirkanmaan alueen työttömille tai työttömyysuhan alaisina oleville henkilöille, joilla on halu kouluttautua erilaisiin tehtäviin työelämälähtöisesti. Koulutuksen tavoitteena on antaa työnhakijalle ammatilliset valmiudet työllistyä. Tavoitteeksi on myös ilmoitettu, että yritykset saavat juuri heidän tarpeisiinsa koulutettua, pätevää ja motivoitunutta työvoimaa. Työnhakijan pitää itse löytää yritys, jolla on tarve uudelle työntekijälle. Prosessi voi käynnistyä myös työnantajan aloitteesta. (TE -palvelut.fi 2018)

3.3. TE-toimiston palvelut ja tehtävät

Laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta määrittelee TE -toimiston tehtävät. TEM ohjeistaa lain soveltamisohjeessaan, että JTYPL ei erottele henkilöasiakkaiden ja yritys- ja työnantaja -asiakkaiden palveluja.

Laissa julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta (916/2012, JTYPL) ei ole eroteltu henkilöasiakkaiden ja yritys- ja työnantaja-asiakkaiden palveluja. Palvelu, joka tukee henkilöasiakkaan työllistymistä, tukee samalla yrityksen tai muun työnantajan työvoiman saantia. Yrityksille ja työnantajille tarjottavia työvoima- ja yritys-palveluita ovat työnvälitys, tieto- ja neuvontapalvelut, palkkatuki, työhönvalmentajan palvelut, yhteishankintakoulutus ja maksulliset yritystoiminnan kehittämispalvelut. Alkavaa yrittäjyyttä tuetaan tieto- ja neuvontapalveluilla, yrittäjävalmiuksien ja yritystoiminnan edellytysten arvioinnilla, uravalmennuksella, työkokeilulla, yrittäjäkoulutuksella ja starttirahalla. (TEM/2376/00.03.05.02/2017)

Julkisuudessa ehkä harvemmin tulee esiin te -toimiston tarjoamat palvelut työnantajille ja yrityksille. Tällainen ”kolmikanta”-yhteistyö olisi kuitenkin loogisesti ajatellen varsin tärkeää, jotta kaikkien osapuolien intressit toteutuisivat.

Aina 1990-luvulta lähtien on jokaisessa hallitusohjelmassa Suomessa asetettu tavoitteeksi nostaa työllisyysastetta ja keventää sosiaalimenoja. On ennustettu, että työvoiman tarjonta vähenee merkittävästi 2010-luvulla väestön ikääntymisestä johtuen. Lisäksi on ilmennyt työvoiman ja työpaikkojen kohtaamisen ongelma. Työntekijöiden osaaminen ja työnantajien tarpeet eivät kohtaa. Suomen kansantaloudessa tällainen tilanne on uusi. Ratkaisuina ongelmaan pidetään ensisijaisesti työurien pidentämistä ja kotimaassa olevan käyttämättömän työvoiman saattamista työmarkkinoiden käyttöön. Pyrkimys on tehostaa työllistymistä avoimille työmarkkinoille työvoimapolitiikan keinoin sekä työvoimapolitiikan avulla. Vuonna 2010 OECD julkaisi raportin, jonka mukaan Suomen pitää vähentää siirtymistä työkyvyttömyys- ja sairausetuuksien pariin. Erityistä panostusta edellytetään siihen, että pysyville työkyvyttömyysetuuksilta siirrytään entistä enemmän työhön. Pääministeri Matti Vanhasen 1. hallitus nimesi keskeiseksi kehittämishankkeeksi pitkittyvän työttömyyden ennaltaehkäisyä, osaavan työvoiman saata-

vuuden sekä rakenteellisen työttömyyden alentamisen. Uudistuksen toteuttaminen ajoitui vuosiin 2004-2006. Työ- ja elinkeinotoimistojen palveluja kehitettiin. Ensisijaisesti keskityttiin tukemaan avoimille työmarkkinoille työllistymistä. (Työ- ja elinkeinoministeriö 31/2011:10-14.)

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisun 31/2011 mukaan tuolloin, vuonna 2011 TE -toimistoissa tehtiin asiakassegmentointi. Tavoitteeksi asetettiin luoda entistä parempi alusta julkisten palvelujen tuottamiselle ja kehittämiseksi. Segmentoinnin avulla oli myös pyrkimys kohdentaa olemassa olevat resurssit mahdollisimman tehokkaasti. Segmentoinnin perusteella kehitettiin sekä palveluvalikoimaa että palvelumallia. Lähtökoh- ta segmentoinnille oli asiakkaan perustarpeet. Tästä lähtökohdasta kehitettiin ja koh- dennettiin palveluvalikoimaa selkeäksi kokonaisuudeksi. Palvelut myös organisoitiin ottamalla huomioon eri segmenttien erilaiset tarpeet asiointissa. Segmenttejä muodos- tettiin kolme:

1. Työmarkkinoille suoraan suuntaavat
2. Kehittämällä osaamista ja sitä kautta työmarkkinoille
3. Kuntoutuksen kautta työmarkkinoille

Kullekin henkilöasiakassegmentille rakennettiin palvelumalli, joka vastasi segmentin tarpeita ja erityispiirteitä. Toisiaan tukeva palvelukokonaisuus rakennettiin hyödyntäen monikanavaisuutta. Näin verkkopalvelut ja henkilökohtainen palvelu muodostivat pal- velukokonaisuuden. Sähköistä palvelua pyrittiin lisäämään ja monikanavaisuutta toteu- tettiin eri segmenteissä eri tavalla. Oikea segmentti ja palvelutarve määriteltiin alkukar- toituksessa, kun asiakassuhde TE-toimistoon muodostuu. (Työ- ja elinkeinoministeriö 31/2011:14-16.)

3.3.1. Työllistymisen esteet

Työllistyminen voi olla vaikeaa erilaisista asioista johtuen. Vaikeuttavat tekijät voivat johtua yksilöstä itsestään tai ne voivat olla ympäristötekijöitä. Pitkäaikaistyötön, vaike- asti työllistytvä ja vajaakuntoinen on määritelty julkisesta työvoimapalvelusta annetussa

laissa (JTPL, 1295/2002). Työtön työnhakija, joka on ollut 12 kuukautta työttömänä yhtäjaksoisesti, on pitkäaikaistyötön. Pitkäaikaistyötön on myös sellainen useammassa työttömyysjaksossa ollut työtön työnhakija, joka on rinnastettavissa yhtäjaksoisesti 12 kuukautta työttömänä olleeseen johtuen työttömyyden toistuvuudesta ja kokonaiskestosta. Vähintään 500 päivää työmarkkinatukea työttömyyden perusteella saanut ja oikeutensa työttömyyspäivärahaan työttömyysturvalain 6 luvun 7 tai 9 §:ssä menettänyt on vaikeasti työllistytävä työtön työnhakija. Vajaakuntoinen puolestaan on sellainen henkilöasiakas, jonka mahdollisuudet saada tai säilyttää työ tai edetä työssään, on vähentyneet sellaisen sairauden, vajavuuden tai vamman perusteella, joka on asianmukaisesti todettu. Lääkäri tai muu asiantuntija antaa lausunnon, jonka perusteella henkilö voidaan todeta vajaakuntoiseksi. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2011:4: 7-8.)

Työllistymisen esteeksi voi muodostua myös elämäntilanteesta johtuvat tekijät. Tällaisia tekijöitä ovat esimerkiksi elämänhallintaan liittyvät ongelmat. Koettu työkyky, velat ja terveydelliset syyt voivat olla esteenä. Lisäksi esteinä työllistymiselle on mainittu työelämän korkeat vaatimukset sekä heikko työllisyystilanne. Asenteet voivat muodostaa esteen työllistymiselle ja konkreettinen este voi syntyä kulkuongelmista. (Työ- ja elinkeinoministeriön raportti 7/2013:58.)

4. TUTKIMUKSEN METODOLOGISET VALINNAT JA AINEISTO

Tässä luvussa kuvataan tutkimuksen metodologisia valintoja sekä avataan aineiston hankintaa ja sen analysointia. Tutkimus on luonteeltaan kvalitatiivinen ja tutkimusmenetelmä käytetään diskurssianalyysia. Diskurssianalyysin avulla pyritään muodostamaan käsitys siitä, millaisena aktiivisuus esiintyy, kun mediassa kirjoitetaan työttömien aktiivimallista.

4.1. Kvalitatiivinen tutkimusote

Tuomi ja Sarajärvi (2018) määrittelevät laadullisen tutkimuksen terminologisesti eräänlaiseksi sateenvarjoksi, jonka alle sijoittuu monia, varsin erilaisia laadullisia tutkimuksia. Kvalitatiivinen, laadullinen, pehmeä, ymmärtävä, tulkinnallinen ja ihmistieteellinen ovat niitä ilmaisuja, joita käytetään suomalaisissa laadullisen tutkimuksen oppaissa. Sanoja käytetään kuin toistensa synonyymeina, mutta se ei riitä kuvaamaan laadullisen tutkimuksen moninaisuutta. Tuomi & Sarajärvi erottavat seitsemän laadullisen tutkimuksen perinnettä:

1. Aristoteelinen perinne ja ymmärtävä tutkimus
2. Hermeneuttinen perinne ja ihmistieteellinen tutkimus
3. Fenomenologis-hermeneuttinen perinne ja tulkinnallinen tutkimus
4. Kriittisen teorian perinne ja toimintatutkimus
5. Yhdysvaltalainen laadullisen tutkimuksen perinne
6. Pehmeät menetelmät ja pehmeä tutkimus
7. Postmoderniin tieteeseen perustuva tutkimus

Heidän esittämänsä jako perustuu kritiikkiin, siitä, että kaikki laadullinen tutkimus ei ole hermeneutiikkaa eikä eri termit ole synonyymeja keskenään. (Tuomi & Sarajärvi 2018: 14 - 15.)

Laadullinen tutkimus on prosessinomaista. Väline aineistonkeruussa on inhimillinen, sillä se on tutkija itse (human instrument). Näin ollen aineistoon liittyvät tulkinnat ja näkökulmat kehittyvät tutkijan tietoisuudessa sitä mukaa, kun tutkimusprosessi etenee.

Siinäkin mielessä laadullinen tutkimus on prosessinomaista, että etukäteen ei aina pysty jäsentämään tutkimuksen etenemistä eri vaiheisiin. Aineiston keräämistä ja tutkimuksen tehtävää koskevat ratkaisut mahdollisesti muokkautuvat prosessin edetessä. Käytännössä esimerkiksi tutkimustehtävä, aineistonkeruu ja analyysi sekä teorian muodostus kehittyvät joustavasti prosessin edetessä. Tutkijan tuleekin tiedostaa, että hänen oma tietoisuutensa kehittyi tutkimuksen edetessä ja hänen tulisi olla valmis tutkimuksen uusiin linjauksiin. Aina ei tutkimusongelmaa välttämättä pystytä ilmaisemaan täsmällisesti heti alussa, vaan tutkimuksen aikana tutkimusongelmaa täsmennetään. Tutkimukseen liittyvät ratkaisut tehdään erilaisten johtoajatustentyöhypoteesien ja johtolankojen varassa. Nämä voivat muokkautua täydellisesti prosessin kuluessa. (Valli 2018: 73 – 75.)

4.1.1. Diskurssianalyysi menetelmänä

Diskurssianalyttinen tutkimusote edellyttää tutkijalta tiivistä tutustumista aineistoonsa ja riittävän aineiston kanssa vietetyn ajan jälkeen raportointia havainnoistaan. Ei ole olemassa muuta tapaa todentaa tulkintojen perusteltavuutta. Oleellisin metodinen valmius on tahto tunnistaa omasta aineistostaan ihmetyksen aiheita: urautumista, jännitteitä ja hienosäätöä. Jokinen, Juhila ja Suominen (2016) määrittelevät diskurssianalyysin kielenkäyttöä ja muuta merkitysvälitteistä toimintaa tutkivaksi tutkimukseksi, joka analysoi yksityiskohtaisesti sitä, miten sosiaalisissa käytännöissä tuotetaan sosiaalista todellisuutta. (Jokinen, Juhila & Suominen 2016: 17, 20 - 21.)

Diskurssianalyysi voidaan nähdä väljänä teoreettisena ja metodologisena viitekehyksenä. Tutkimuksen tavoitteet, ongelmat ja tehtävät määrävät mitkä tarjolla olevista yksittäisistä tutkimustekniikoista ja -metodeista valitaan. Kiinnostus teksteihin yhdistää diskurssianalyysin keinovalikoimaa. Tekstit voivat olla joko kirjoitettuja tai puhuttuja. (Valli 2018: 135) Kielenkäyttö on avain, jonka avulla voimme kuvata maailmaa. Lisäksi kieli antaa merkityksiä ja rakentaa, järjestää ja muuttaa todellisuutta. Kun käytämme kieltä, samalla me annamme merkityksiä kohteille, joista kirjoitamme tai puhumme. Arkikielessä käytetään koko ajan luokitteluja, jotka perustuvat keskinäisiin merkityseroihin. Dikotomiat, jotka ymmärretään hierarkisiksi, jäsentävät sosiaalista todellisuuttamme. Kuvaavia esimerkkejä ovat kehitysmaat ja teollisuusmaat sekä alempi ja ylempi

sosiaaliluokka. Kielenkäyttöä ei pitäisi irrottaa oikeasta todellisuudesta. Kielenkäyttö ja ympäröivä todellisuus nivoutuvat yhteen; me näemme käsitteelliset ja aineelliset asiat erilaisten merkityssysteemien avustuksella. Merkityssysteemit muodostuvat osana erilaisia sosiaalisia käytäntöjä. (Jokinen ym. 2016:26 - 29.)

Kun analysoidaan puhetta ja tekstejä, on olennaista, että ne otetaan sellaisinaan tutkimuskohteiksi. Niiden taustalta ei pidä ryhtyä etsimään niin sanottua oikeaa todellisuutta. Ennemmin on niin, että kielelliset resurssit ja vuorovaikutteinen kompetenssi ovat olennaisia todellisuuden osia. Tästä johtuen niiden tutkiminen nähdään sekä tärkeäksi että haastavaksi. Asiat saavat merkityssisältönsä eroavaisuuksien kautta. Esimerkkinä mainittakoon surullinen, jonka merkitys avautuu suhteessa iloiseen. Merkitysten rakentuminen on kuitenkin myös pitkälti kontekstisidonnaista. Diskurssianalyttisessä tutkimuksessa tutkimuksen kohteiksi valikoituvat sellaiset kielelliset prosessit ja niiden tulokset, joissa ja joiden kautta rakentuu sosiaaliset suhteet, kommunikointi ja todellisuus. Tutkimuskohteen ja sitä tutkivan henkilön suhde näyttäytyy myös konstruktiivisena luonteeltaan. Tutkija luo sosiaalista todellisuutta samalla kun hän kuvaa sitä tutkimustulostensa kautta. Myös tutkijan kielenkäyttöön pitää suhtautua refleksiivisesti. (Jokinen, Juhila & Eero Suoninen 1999: 39 - 41.)

Diskurssianalyysin suhde sen sukulaisanalyyseihin on kiinnostava. Oman tutkimukseni kannalta lähinnä kiinnostavia ovat retoriikka, keskusteluanalyysi ja semiotiikka. Kielenkäytössä retoriikka on aina mukana. Se on ominaisuus, joka kuuluu puheeseen ja kirjoittamiseen, kaikkeen kielenkäyttöön. Retorinen vakuuttaminen on suorastaan väistämätöntä ja järjellistä. Poliittisessa puheessa käytetään runsaasti retoriikkaa. Se ei kuitenkaan tarkoita, että muu puhe on ilman retoriikkaa. Diskurssianalyttikot ovat etsineet työvälineitä retoriikan tutkimuksesta. Näitä käytetään erityisesti tekstiaineistojen sekä puheiden analysoinnissa. Retoriikassa huomio kiinnittyy ensisijaisesti lausuntojen muotoiluun ja yleisösuhteeseen. Diskurssianalyysi tarkastelee näitä osana kulttuurisia merkityksiä ja vuorovaikutusta ihmisten välillä. Keskusteluanalyysin ja diskurssianalyysin suhde tulee esiin erityisesti silloin, kun tutkija on kerännyt aineistonsa kasvokkain käydyissä vuorovaikutustilanteissa. keskusteluanalyysissä noudatetaan melko tiukkaan määriteltyjä tapoja, kun litteroidaan keskusteluja, tehdään yleistyksiä tai perustellaan

tuloksia. Myös analyysitavat ja -välineet ovat määriteltyjä. Diskurssianalyttikot käyttävät keskusteluanalyysistä lähinnä joitakin ideoita analyysiin sekä käsitteitä, mutta eivät koko tutkimusohjelmaa. Semiotiikka puolestaan on merkkijärjestelmien tutkimusta. Kaksi keskeistä asiaa on jako kielisysteemiin (*language*) ja puhuntaan (*parole*) ja merkin arbitraarisen luonteen korostaminen. Semiotiikka operoi enemmän kuin diskurssi-analyysi tekstin sisällä. Semiotiikka tarkastelee miten merkit suhtautuvat toisiinsa ja miten ne rakentuvat tekstissä. Aktiivinen kielenkäyttö erilaisissa kielenkäytön tilanteissa ja käytännöissä sekä laajemmissa kulttuurisissa yhteyksissä kiinnostaa enemmän diskurssianalyysissä. Usein analyttiset sovellukset ovat hyvin lähellä toisiaan, eikä yksittäisiä tutkimuksia pysty välttämättä luokittelemaan selkeästi ainoastaan yhden tradition edustajaksi. (Jokinen ym. 2016: 256 – 263.)

tutkijan positio

Tutkijan työhön kuuluu kriittisyys ja reflektiivisyys. Kriittisyys on erityisesti tutkijan omaa itsekritiikkiä, joka on välttämätöntä jokaisen tulkinnan kohdalla. Tutkijan on syytä asettaa itsensä koetukselle ja kyseenalaistaa omia tulkintojaan. Reflektiivisyys on sitä, että tutkija tiedostaa omat lähtökohtansa ja mahdolliset ennakkoluulonsa. Tutkija pääsee tutkimukselliselle tasolle kriittisyyden ja reflektiivisyyden avulla ja lähtökohta tutkimukselle on spontaanin ymmärryksen kyseenalaistaminen. (Valli 2018: 36.)

Diskurssianalyttikon työ on vuorovaikutuksellista ja hänelle muodostuu suhde tutkimuskohteeseen. Tämä tarkoittaa sitä tapaa, jolla tutkija lähestyy tutkimusaineistoaan ja analysoi sitä sekä suhdetta analysoitavaan kielelliseen toimintaan. Kirsi Juhila luokittelee kolme erilaista diskurssianalyttikon tutkijapositionia. Positiot ovat asiantuntija, tulkitsija ja asianajaja. Käsite positio pitää sisällään ajatuksen tilannesidonnaisuudesta ja vaihtuvuudesta. Yksittäisen tutkijan positio voi vaihdella eri tutkimuksissa ja jopa saman tutkimuksen sisällä. Kun määritellään analyttikkona diskurssianalyttisenä positio, on tutkijalla pyrkimys pitää oma osallisuutensa suhteessa analysoitavaan aineistoon mahdollisimman hyvin kontrolloituna ja pienenä. Asianajajana diskurssianalyttikko pyrkii kokemuksellaan edistämään tai ajamaan joitakin asioita. Hän voi pyrkiä edistämään jonkin päämäärän tavoittamista. Tulkitsijan positiossa diskurssianalyttikko suh-

tautuu tutkimusaineistoonsa, puheisiin ja teksteihin mahdollisuuksina. (Jokinen ym 2018:411 - 423). Kun tulkitsija analysoi suoria sitaatteja rakentuu niihin diskurssi-analyttinen kehys, tällöin ne sijoitetaan tutkimusraportissa uuteen, vuorovaikutukselliseen yhteyteen (Jokinen ym.2016: 423, lainaus teoksesta Leuder & Antaki 1996).

Tulkitsija nojautuu analyysissään voimakkaasti omaan aineistoonsa. Vihjeet analyysiin pitää löytyä aineistosta. Aineiston tulkinta ei kuitenkaan ole missään tapauksessa yksiselitteistä. Tutkija vaikuttaa tulkintaan valitsemallaan lähestymistavalla. Tutkija voi keskittyä tutkimaan kielestä erilaisia seikkoja, kuten retoriikkaa, responsiivisuutta tai variaatioita. Pitää muistaa, että tutkija on aina myös kulttuuriin sidottu toimija. Tutkijan oma arkielämä vaikuttaa väistämättä tulkintoihin. Kun tutkija ottaa itselleen tulkinta-oi-keuden, hän samalla saa määrittelyvallan. Diskurssianalyysissä konstruoidaan esiin tul- kintoja aineistosta. (Jokinen ym. 2016: 423 – 425, 440). Tässä pro gradu työssäni koen olevani lähinnä tulkitsija. Tutkittava ilmiö on tuore ja ajankohtainen. Työttömyysturvan aktiivimalli ei ole ollut voimassa vielä edes kokonaista vuotta tätä pro gradu tutkiel- maan tehdessäni, joten saatavilla oleva aineisto on varsin rajallinen. Olen sanomalehtien suurkuluttaja ja myös siksi minulla heräsi mielenkiinto tutkia aktiivimallia mediasta välittyvän kuvan kautta. Aktiivimalli on herättänyt paljon mielenkiintoa myös kansa- laisten parissa ja keskustelu on käynyt vilkkaana sosiaalisessa mediassa. Halusin kui- tenkin rajata tutkimuksessani sosiaalisen median ulkopuolelle ja keskittyä perinteisen journalismin välittämään kuvaan.

aikaisemmat tutkimukset

Asiakkuutta ja asiakaslähtöisyyttä erityisesti sosiaali- ja terveyspalveluissa on tutkittu Suomessa jonkin verran. Omassa tutkimuksessani olen lähteenä käyttänyt muun muassa Katja Valkaman (2012) väitöskirjaa *Asiakkuuden Dilemma: Näkökulmia sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkuuteen*, joka on tehty Vaasan yliopistoon. Sanna Järnström (2011) on käyttänyt tutkimuksessaan diskursiivista sisällönanalyysia. Hänen väitöskir- jansa Tampereen yliopistoon on ”En tiedä, mitä ne ajattelee mun kohtalokseni”: Etno- grafinen tutkimus asiakkuudesta ja asiakaslähtöisyydestä. Diskurssianalyysia on meto- dologina käytetty myös Tampereen yliopiston väitöskirjassa, Ilmari Rostila (1997):

Keskustelu sosiaaliluukulla: Sosiaalityön arki sosiaalitoimiston toimeentulokeskusteluissa. Työttömyysturvan aktiivimallista ei vielä ole löydettävissä akateemista tutkimusta, sillä malli on ollut vasta niin vähän aikaa voimassa.

4.1.2. Aineiston hankinta ja analysointi

Yleisimmät menetelmät aineiston keräämiseen laadullisessa tutkimuksessa ovat haastattelut, kyselyt, erityyppisistä dokumenteista kerätty tieto sekä havainnointi. Kyseiset menetelmät eivät ole toisiaan poissulkevia vaan niitä voidaan käyttää myös rinnakkain. Näitä menetelmiä voidaan toki käyttää myös määrällistä tutkimusta tehtäessä. Kun tutkimuksen aineistona käytetään kirjallista materiaalia, voidaan se jakaa kahteen luokkaan: joukkotiedotuksen tuotteet ja yksityiset dokumentit. Joukkotiedotuksen tuotteisiin lukeutuu sanomalehdet, aikakauslehdet sekä myös televisiossa ja radiossa esitettävät ohjelmat ja elokuvat. Yksityiset dokumentit voivat olla muistelmia tai päiväkirjoja, myös puheet, kirjeet ja sopimukset ovat tällaisia dokumentteja. Näiden kaikkien kirjallisten dokumenttien analyysissa voidaan käyttää sisällönanalyysia tietyin edellytyksin sekä myös diskurssianalyysia. (Tuomi & Sarajarvi 2018: 83,96.)

Viime aikoina yhteiskuntatieteellisessä tutkimuksessa parissa on ryhdytty ajattelemaan laajemmin, millaisia aineistoja voidaan tutkimuksessa käyttää. Perinteisesti on käytetty haastatteluja, kyselyjä sekä poliittisia ohjelmia ja lakeja. Näiden rinnalle on vahvasti tullut median nopea ja kattava tiedonvälitys, joka enenevässä määrin näkyy myös akateemisessa tutkimuksessa. Aineistoja saadaan televisio-ohjelmista, internetsivustoilta, mainoksista, blogeista sekä erilaisilla alustoilla käytävistä keskusteluista. Diskurssianalyttikko voi varsin hyvin käsitellä erilaisia aineistoja samoin menetelmin. Diskurssianalyysi on analyysin kokonaisuus eikä perinteinen prosessi, jossa kerätyt faktat esitellään ensin ja analyysi niiden jälkeen. (Börjesson & Palmblad 2007: 16.)

Minua kiinnosti millaisen kuvan media luo työttömästä työnhakijasta aktiivimallin kautta. Ryhdyin tallentamaan digitaalisesti työttömien aktiivimalliin liittyviä artikkeleita vuoden 2018 alussa. Taulukossa 2 on esitetty julkaisijat, julkaisupäivämäärät sekä julkaisun otsikko. Tallensin suomalaisten medioiden aiheeseen liittyviä julkaisuja, jotka

tulivat omaan uutisvirtaani. Analysoitavia artikkeleita kertyi yhteensä 27 kpl. Ensimmäinen on julkaistu 30.12.2017 ja viimeisin 25.9.2018. Julkaisijoina olivat Aamulehti, Helsingin Sanomat, Iltalehti, Kaleva.fi, KD-Lehti, Kauppalehti, Lapin Kansa, Länsi-väylä, MTV, Satakunnan Kansa, Taloussanomat, Turun Sanomat ja Yle uutiset.

Toimittajien tekstejä tutkiessa ei pidä ajatella niin, että teksti olisi tie kirjoittajan mielipiteisiin tai asenteisiin. Journalismin perustuvassa aineistossa kannattaa kiinnittää huomiota otsikon ilmaisuasuun sekä artikkelien kielelliseen juoneen, jonka avulla kirjailija esittelee asioita. Diskurssianalyysia ei voi kuitenkaan käyttää välineenä nähdä sanojen taakse ja tehdä siitä päätelmiä. (Börjesson & Palmblad 2007: 202.) Aineistoni keskittyy pääsääntöisesti toimittajien tuottamaan sisältöön. Mukana on kuitenkin myös mielipideosastolla julkaistuja kirjoituksia, yksi tällainen on ministerin laatima kirjoitus ja sitten on muutama lukijan kirjoittama mielipidekirjoitus.

Luin tallettamani aineiston useaan kertaan. Aineistosta alkoi nousta esiin erityisesti kolme teemaa, joita teksteissä käsiteltiin. Nimesin teemat seuraaviksi diskursseiksi: ”laiska työtön” -diskurssi, ”tulonsiirto” -diskurssi ja ”huonosti valmisteltu” -diskurssi. Aiheeseen liittyy vahvoja tunteita ja asia on poliittisesti väritynyt. Teksteillä pystytään luomaan vahvoja mielikuvia työttömistä.

Taulukko 2 Tutkimusaineistona käytetyt mediat ja artikkelit

Media	pvm	otsikko
Iltalehti	30.12.2017	Aktiivimalli kuohuttaa - ministeri Mykkänen HS:n mielipidesivulla: "Miten pitkään voi vaatia yhteiskunnalta normaalitasoista työttömyysetuutta olematta valmis muuttamaan"
KD-Lehti	12.3.2018	Aktiivimallista puuttuneet ohjeet tukkivat TE-toimistot - alkuvuosi oli kaaos
Helsingin Sanomat	16.3.2018	Paine viilata työttömien aktiivimallia kasvaa
Yle uutiset, yle.fi	19.3.2018	Anu Koivisto oli tottunut olemaan työtön - sitten tuli aktiivimalli ja nyt hän käy kahdessa työssä
City.fi	23.3.2018	Aktiivimalli - väärä ratkaisu oikeaan ongelmaan
Helsingin Sa-	24.3.2018	Työttömyyskassat alkavat tulkita työttömien aktiivisuutta

nomat		huhtikuun alussa - "Meidät on yllättänyt, että aktiivimalliin on liittynyt niin paljon väärinkäsityksiä"
Helsingin Sanomat	24.3.2018	Hallitus ei pidä työttömiä laiskoina, vakuuttaa Pirkko Mattila - Aktiivimallista pitkään hiljaa ollut vastuuministeri selittää vaikenemistaan: "Ei kai se kommentoimalla kummene"
Helsingin Sanomat	25.3.2018	Aktiivimalli voi tukkia työttömyyskassat
Kaleva.fi	27.3.2018	Työttömyysturvassa eteenpäin - on helppo yhtyä toiveeseen, että työnhakija saisi työnhakuprosessista tietoa ja palautetta
Aamulehti	28.3.2018	Aktiivimallin seuraukset paljastuvat - korvausta leikataan yli puolelta työttömistä
Kauppalehti	28.3.2018	Työministeri Lindström: Aktiivimallin suunta on "ihan hyvä" - lisää rahaa on luvassa, kun tiedetään mitä tarvitaan
Taloussanomat	28.3.2018	Kommentti: Lindström iloitsee turhaan - aktiivimalli näyttää nyt pelkältä leikkurilta
Yle uutiset, yle.fi	28.3.2018	Tuliko työttömien aktiivimallista pelkkä leikkuri? Kelan tutkija: Ei ole selvää näyttöä, että aktiivimalli olisi toiminut
Länsiväylä	14.4.2018	Tiina sai työtä ja sitten ikävän yllätyksen TE -toimistosta - "Rankaistaanko minua nyt siitä, että menen palkkatyöhön?"
Helsingin Sanomat	20.4.2018	Aktiivimalli: Oppositio vaatii hallitukselta aktiivimallin perumista. "Korjaukset eivät poista ongelmaa"
Uusi Suomi	16.5.2018	Aktiivimallissa on potentiaalia
Lapin Kansa	31.5.2018	Tornion malli kelpaa aktiivimalliin - työnhakijalla mahdollisuus säilyttää työttömyysturvansa täysimääräisenä
Helsingin Sanomat	13.6.2018	Aktiivimallin leikkuri olikin tylsä: Joka kolmas sai toimeentulotukena takaisin sen, minkä työttömyysturvassa menetti
Satakunnan Kansa	13.6.2018	Kelan tilastot paljastavat: Aktiivimalli lisäsi toimeentulotuen menoja 1,2 miljoonalla eurolla kuukaudessa
Yle uutiset, yle.fi	14.6.2018	Aktiivimallin kakkososa etenemässä: Työttömän haettava neljää työpaikkaa kuukaudessa, rangaistuksia porrastettu
Helsingin Sanomat	14.6.2018	Kiistelty "aktiivimalli kakkonen" on toteutumassa: Hallitus aikoo velvoittaa työttömät hakemaan neljää työpaikkaa kuukaudessa
mtv.fi	15.6.2018	Aktiivimallia kierretään nyt työkyvyttömyyseläkehakemusten avulla - "Onhan se moraalitonta"
Taloussanomat	18.6.2018	SAK ja STTK tyrmäävät hallituksen uuden suunnitelman: Ensimmäinen aktiivimalli oli tähän verrattuna "lastenleikkiä"
Yle uutiset, yle.fi	1.7.2018	Menevätkö aktiivimallin karenssit jo sekaisin? Tässä 8 vastausta aktiivimalli kakkosen herättämiin kysymyksiin

Helsingin Sanomat	10.9.2018	Miksi TE -toimisto rankaisee siitä, että haluan opiskella itselleni lisää pätevyyttä työllistyäkseni jatkossa paremmin? (Mielipide)
Helsingin Sanomat	11.9.2018	Aktiivisuudesta ei rangaista, vastaa TE -toimisto mielipidekirjoittajalle
Turun Sanomat	25.9.2018	Työkyvyttömyyseläkkeiden pelätty hakijatulva toteutui

Laadullisissa analyysissä voidaan erottaa kolme erilaista analyysiä. Aineistolähtöinen, teoriaohjaava ja teorialähtöinen analyysi. Kun analyysiä tehdään aineistolähtöisesti, tavoitteena on luoda aineistosta teoreettinen kokonaisuus. Aikaisemmat tiedot, havainnot tai teoriat tutkimuksen kohteesta eivät vaikuta siihen, miten analyysi toteutetaan tai mikä sen lopputulos on. Tutkimuksessa analyysiin tai sen lopputulokseen liittyvä teoria koskee vain tapaa toteuttaa analyysi. Tutkimukset, jotka liittyvät fenomenologishermeneuttiseen perinteeseen ovat esimerkkejä pyrkimyksestä aineistolähtöiseen analyysiin. Teoriaohjaavassa analyysissä teoria voi toimia apuna, mutta analyysi ei kuitenkaan perustu suoraan teoriaan. Aikaisempi tieto ei ole merkityksellinen teoriaa testaavana vaan aikaisempi tieto ennemminkin avaa uusia ajatusuria. Aineisto voidaan kerätä hyvinkin vapaasti. Perinteinen luonnontieteellisen tutkimuksen malli on teorialähtöinen analyysi. Malli perustuu johonkin malliin, auktoriteetin ajatteluun tai tiettyyn teoriaan. Malli kuvaillaan tutkimuksessa ja sen avulla määritellään tutkimuksen kohteena olevat käsitteet. Tutkimuksen teoriaosiossa hahmotellaan valmiiksi kategoriat, joihin aineisto suhteutuu. (Tuomi & Sarajärvi 2018: 107 – 111.) Oma lähestymistapani on lähinnä teoriaohjaava analyysi. Teoria toimii apuna analyysissä, mutta pyrin löytämään uusia näkemyksiä, joiden tunnistamisessa teoria toimii apuvälineenä.

5. TYÖTTÖMYYSTURVAN AKTIIVIMALLIA KOSKEVAT DISKURSSIT

5.1. Työttömyysturvan aktiivimalli

Sosiaali- ja terveysministeriö on vastuussa työttömyysturvaa koskevan lainsäädännön kehittämisestä ja valmistelusta. Työtön työnhakija on oikeutettu perustoimeentulonsa turvaamiseen työttömyyspäivärahan tai työmarkkinatuen avulla. Työttömyyspäiväraha maksetaan työttömän tilanteesta riippuen joko ansiopäivärahana tai peruspäivärahana.

Jäädessään työttömäksi, tulee henkilön ilmoittautua TE-toimistoon työttömäksi työnhakijaksi. Työtön 17-64 vuotias työnhakija voi saada työttömyyspäivärahaa joko Kelan tai työttömyyskassan maksamana. Työttömyyskassan maksama ansiosidonnainen työttömyyspäiväraha edellyttää työttömyyskassan jäsenyyttä. Oikeus työttömyyspäivärahaan syntyy, jos työtön henkilö on suomen kansalainen ja on ilmoittautunut työnhakijaksi TE-toimistoon. Hänen pitää olla työkykyinen ja työmarkkinoiden käytettävissä sekä hakea kokoaikatyötä. Myös työssäoloehdon tulee täytyä eli henkilön on pitänyt olla edellisten 28 kuukauden aikana töissä 26 viikkoa tai hän on työllistänyt itsensä yrittäjänä 15 kuukautta viimeisten 48 kuukauden ajanjaksolla siten, että yritystoiminnan laajuus on ollut olennaista. Työttömyysturvan maksaminen voi alkaa sen jälkeen, kun henkilö on ollut TE -toimistossa työttömänä työnhakijana viisi päivää. (STM 2018)

Työttömyyspäivärahasta ja työmarkkinatuesta säädetään työttömyysturvalaissa (työttömyysturvalaki 1290/2002). Hallituksen esityksessä, HE 124/2017 vp s.1, eduskunnalle ehdotetaan työttömyysturvalain muuttamista. Työttömyysturvalain keskeinen muutos esityksen mukaan on se, että työttömyysetuus maksetaan 4,65 prosentin verran alennettuna 65 työttömyysetuuden maksupäivältä, jos henkilö ei ole osoittanut aktiivisuutta olemalla työssä yhteen työssäoloehto kerryttävään kalenteriviikkoon vaadittavaa aikaa tai vaihtoehtoisesti ansainnut yritystoiminnalla vastaavaa tuloa tai ollut työllistymistä edistävässä palvelussa kyseisten 65 päivän aikana. Hallituksen esityksessä ehdotetaan myös, että työttömän omavastuu-aika lyhenee seitsemästä päivästä viiteen päivään, HE 124/2017 vp s. 1.

Vuoden 2017 talousarvioneuvottelujen yhteydessä pääministeri Juha Sipilän hallitus nimensi valtiosihteeri Martti Hetemäen vetämään kolmikantaista työryhmää. Työryhmän tehtävä oli tehdä esitys, joka tähtää työllisyyden lisäämiseen ja työttömyyden vähentämiseen. Työttömyysturvan aktiivimalli on osana hallituksen työllisyyden ja kilpailukyvyyn edistämisen kärkihanketta. Yhdeksi tavoitteeksi asetettiin ansiosidonnaisen uudistamisen siten, että kannustetaan nopeampaan työllistymiseen. Tavoitteena oli uudistuksen myötä lisätä työllisten määrää 8000 henkilöllä samalla kun uudistuksen vaikutukset valtiontaloudelle olisivat neutraalit. Toimeksiannon mukaisesti työryhmä laati työttömyysturvaan ns. aktiivimallin. Työryhmä arvioi, että mallilla saavutettaisiin tavoiteltu työllisten määrä, HE 124/2017 vp s. 3.

Liite 1 on kuvio, joka on julkaistu STM:n sivuilla ja se havainnollistaa miten työttömyysturvan rahoitus muodostuu sekä millainen turva on yksilötasolla. Kuvio kuvastaa vuoden 2016 tilannetta. Valtion verovarot muodostavat suurimman rahoituserän 2,8 mrd ja työnantaja- sekä työntekijämaksuista koostuu loppuosa. Työttömyysetuuksien maksaminen kanavoituu Kelan ja työttömyyskassojen kautta.

5.1.1. Aktiivimallin sisältö ja tavoitteet

Sosiaali- ja terveysministeriö (STM) avaa verkkosivuillaan aktiivimallin sisältöä. Työttömyysturvaan tuli mallin myötä erinäisiä muutoksia. Uusi työttömyysturvan aktiivimalli tuli voimaan 1.1.2018. Samalla astui voimaan muutos omavastuupäivissä. Mallin myötä työttömyyden omavastuupäiviä lyhennettiin 7 päivästä 5 päivään. Kuvio 2 on STM verkkosivuilla havainnollistamassa mitä tarkoittaa aktiivisuus työttömyysturvan omavastuussa.

Aktiivisuuden toteutumista tarkastellaan takautuvasti noin 65 päivän ajalta. Jotta aktiivisuuden vaade täyttyy, on työttömän pitänyt olla joko palkkatyössä vaadittava määrä tai vaihtoehtoisesti osallistua työllistymistä edistävään palveluun tai ansaita omalla yritystoiminnallaan ja saada soviteltua työttömyysetuutta. Mikäli hän on ollut epäaktiivinen, leikataan työttömyysturvaa, mutta seuraavalla jaksolla on mahdollisuus aktivoitua ja siten myös työttömyysturva palautuu normaaliksi.



Kuvio 2 STM:n julkaisema kuvio aktiivisuudesta työttömyysturvan omavastuussa (STM)

Jos työn on passiivinen peräkkäisillä jaksoilla, jatkuu hänen työttömyysturvansa alennettuna, mutta ei kuitenkaan alene lisää. Työttömälle on siis nimetty kolme erilaista polkua, joista hänen tulee valita. Aktiivinen polku säilyttää työttömyysturvan entisellä tasolla, epäaktiivinen polku aiheuttaa leikkauksen, mutta tilanne on mahdollista palauttaa ennalleen aktivoitumalla seuraavassa jaksossa. Passiivinen polku aiheuttaa sen, että työttömyysturva on pysyvästi alhaisemmalla tasolla.

5.2. Aktiivimallista nousevat diskurssit

Lukiessani aineistoa nousi sieltä vahvasti kolme teemaa. Työttömistä kirjoitettaessa toistui usein ajatus laiskasta ihmisestä, joka elää tukien varassa. Tämän teeman diskurssit nimesin ”laiska työtön” -diskurssiksi. Toisena teemana aktiivimallin voimaan tullessa oli hallituksen huono valmistelu. Kävi ilmi, että TE -toimistot eivät tieneet mitä aktiviteetteja hyväksytään aktiivimallin aktiivisuudeksi. Teeman nimeksi tuli ”huonosti valmisteltu” -diskurssi. Kolmas vahva teema oli tulo- ja kannustinloukot. Tämä teema alkoi nousta, kun ensimmäinen tarkastelujakso tuli päätökseen ja alettiin tarkastelemaan aktiivimallin seurauksia. Teeman nimeksi tuli ”tulonsiirto” -diskurssi.

5.2.1. ”Laiska työtön” -diskurssi

Lukiessani aineistoa minulle piirtyi kuva työttömistä, jotka pyrkivät elämään yhteiskunnan tukien varassa ja välttelevät töitä. Tämä ei tietenkään ole koko totuus, mutta nousee melko vahvasti esille. Keskustelu on suhteellisen leimaavaa tukien varassa elävistä laiskoista työn vieroksujista.

”Miten pitkään voi vaatia yhteiskunnalta normaalitasoista työttömyysetuutta olematta valmis muuttamaan” (IS 30.12.2017, ministeri Mykkäsen kirjoitus HS:n mielipidepalstalla)

Kysymys on rationaalisesti ajatellen täysin oikeutettu. Asia kulminoituu alueellisiin eroihin ja mahdollisuuksiin täyttää aktiivimallin vaatimukset.

”Mykkänen myöntää, että hankalia tilanteita tulee, ja sen vuoksi sanktio on viiden eikä 30 prosentin leikkaus tuesta” (IS 30.12.2017)

Puhutaan aika kovin sanoin. Jos työttömyysturvaa olisi lähdetty leikkaamaan jopa 30 prosenttia, olisivat yksilötason seuraukset varsin vakavia. Keskustelussa ei juurikaan huomioida työttömän työnhakijan omaehtoisia pyrkimyksiä työllistyä. Onko aktiivinen työnhakija poikkeus tai jotenkin kummajainen?

”Paineet viilata aktiivimallia kasvavat: Miten suhtautua aktiiviseen työnhakijaan, joka ei kuitenkaan pääse haastatteluun?” (HS 16.3.2018)

”On minusta ikävää keskustelua, että hallitusta syytetään siitä, että pidämme työttömiä laiskoina. Se ei pidä paikkaansa” (HS 24.3.2018)

Jostain syystä yhteiskunnallisessa keskustelussa piirtyy kuva siitä, että työttömiä työnhakijoita pidetään laiskoina, eivätkä he pyri aktiivisesti töihin.

”Palkansaaajajärjestö SAK on arvostellut kiivaasti aktiivimallia. Sen mukaan on kohtuutonta leikata tukia, koska työttömät itse eivät ole voineet vaikuttaa siihen, onko töitä tai työllistymistä edistäviä koulutuksia ja muita toimia edes saatavilla.” (HS 16.3.2018)

”Kaikesta huolimatta, aktiivimalli on yksinkertaisesti turha, koska se ei puutu millään tavalla suomalaisia riivaavan työttömyyden juurisyihin eli tiukan työmarkkinasäätelyn ja korkean verotuksen aiheuttamaan avoimien työpaikkojen puutteeseen.” (City.fi 22.3.2018)

Diskursseista nousee myös työttömiä puolustavia puheenvuoroja. Osassa kirjoituksista työttömät nähdään olosuhteiden uhreina, jotka eivät pysty vaikuttamaan tilanteeseensa edes omalla aktiivisuudellaan. Kirjoituksissa osoitetaan syytäväällä sormella järjestelmää sekä poliitikkoja.

”Aktiivimalli nykyisenlaisenaan ei ole kannustava, koska muu työvoimapolitiikka ei ole linjassa sen kanssa. Nykyistä politiikkaa pitää muuttaa siten, että oma aktiivisuus on aina kannattavaa, ei rangaistavaa.” (Uusi Suomi 16.5.2018)

Aiheen ympärillä käytävä keskustelu ei välttämättä tue ajatusta aktiivisesta asiakkaasta tai aktiivisesta toimijasta. Omaehtoinen aktiivisuus ei sovi aktiivimalliin vaan työnhakija nähdään objektina, jolle kerrotaan mitä hänen kuuluu tehdä tai olla tekemättä.

”Olin suorastaan pöyristynyt. Miten voi olla mahdollista, että yksilöllistä vaihtelua ihmisten elämäntilanteissa ei voida ottaa huomioon päätettäessä esimerkiksi työttömien etuuskien saannista? Miksi työttömiä pidetään harmaana massana?” (HS 10.9.2018)

Helsingin Sanomien mielipidepalstalla korkeasti koulutettu akateeminen työtön kirjoittaa tilanteestaan. Hän ei ole aktiivisesta työhausta huolimatta onnistunut työllistymään, joten hän päätyi jatkamaan keskeytyneitä terveystiedon opintojaan. Tästä syystä häneltä evättiin työttömyysetuus.

”Suurin osa asiakkaista on tosissaan hakemassa työtä ja on tehnyt kymmeniä hakemuksia tuloksetta” (KD-Lehti 12.3.2018)

Aika ajoin kirjoituksissa nousee esille, että useimmat työnhakijat kuitenkin hakevat aktiivisesti työtä ja pyrkivät työllistymään.

”Tornion malli on hyväksytty aktiivimallin piiriin. Tornion kaupungin työllisyydenhoidon toimintamallin viikko-ohjelman palvelut on hyväksytty työttömyysturvan aktiivimallin aktiivisuudeksi” (Lapin Kansa 31.5.2018)

Kirjoituksesta välittyy holhoava sävy. Syntyy vaikutelma, että aktiivimallin päämäärä ei ole työllistyminen vaan osallistuminen toimintaan. Pyritäänkö näin välttämään työttömyysturvan leikkaukset ja ehkä kaunistelemaan tilastoja?

”Aktiivimallin vaikutuksista uutta tietoa - työttömiä on viime vuotta vähemmän ja he ovat entistä aktiivisempia.” (Pohjalainen 26.6.2018)

Aktiivimallilla on uutisen mukaan ollut positiivisia seurauksia. Työllisyys on parantunut ja työnhakijoiden aktiivisuus lisääntynyt. Aineistossa tällainen positiivinen lähestymistapa vieläpä otsikossa oli harvinaista. Pääsääntöisesti otsikointi oli negatiivisesti virittyä.

”Nyt otetaan vastaan aiempaa enemmän vaikkapa osa-aikaisia ja lyhyempiä työsuhteita, jotka ovat pidemmällä aikavälillä tarkasteltuja työllistymisen kannalta hyviä asioita.” (Yle.fi 19.3.2018)

Positiivisena asiana diskursseista välittyy myös se, että aktiivimalli on madaltanut kynystä ottaa vastaan myös poikkeavia työsuhteita.

5.2.2. ”Huonosti valmisteltu” -diskurssi

Hallitus saa diskursseissa moitteita huonosta valmistelustaan. Asianosaisilla ei ollut faktuaalista tietoa millainen aktiivisuus on hyväksyttävää. Aktiivimalli tuli voimaan tilanteessa, jossa TE -toimisto ei pystynyt ohjeistamaan asiakkaitaan toimimaan aktiivimallin mukaisesti

”TE-toimistot ja työttömät joutuivat odottamaan helmikuulle ennen kuin ministeriö kertoi tarkasti, millä ehdoilla työttömyysturvan leikkauksen pystyy välttämään.” (KD-Lehti 12.3.2018)

”Huonosti valmisteltu” -diskurssi jatkui vielä maaliskuun lopussa, kun ensimmäinen tarkastelujakso oli tulossa päätökseen. Tällöin työttömyysetuuden maksajat eli työttömyyskassat ja Kela olivat uuden asian edessä, sillä heidän vastuullaan oli aktiivisuuden valvonta. Työttömät puolestaan olivat taas epävarmassa tilanteessa, sillä työttömyyskassat varoittivat jo etukäteen, että tiedossa olisi viivästyksiä työttömyysturvan maksamisessa.

”Työttömien aktiivisuuden arviointi siirtyy työttömyyskassoille huhtikuun alusta. Kassat varoittavat, että edessä on viivästyksiä työttömyysturvan maksussa ja valitusruuhkaa päätöksistä.” (HS 25.3.2018)

Diskursseista välittyi työttömien epätietoisuus, pelot ja jopa katkeruus hallitusta vastaan. Esiin tuli yksittäistapauksia, joissa työnhakijat kokivat tulleen kohdelluksi epäoikeudenmukaisesti.

”Ymmärrän, että jos kieltäytyy palkkatyöstä, silloin määrätään karenssi. Mutta minä päinvastoin olen itse etsinyt ja saanut osa-aikaista palkkatyötä. Rankais-taanko minua nyt siitä, että luovun työkokeilupaikasta ja siirryn palkkatyöhön?” (Länsiväylä 14.4.2018)

Diskurssit antoivat hyvän pohjan politikointiin ja kritisoida hallituksen kritisoimiseen. Peräänkuulutettiin suurempia ja kokonaisvaltaisempia uudistuksia työmarkkinoille.

”Hallituksella meni suurempien reformien kanssa sisu kaulaan, joten se loi työnhaun kannustimeksi aktiivimallin, joka hyvästä tarkoituksestaan huolimatta se ei

vastaa yhteenkään suomalaisten työmarkkinaongelmien juurisyistä edes välttäväs-ti.” (City.fi 22.3.2018)

”Huonosti valmisteltu”-diskurssi nosti esiin käsityksen siitä, että uudistuksia työmarkkinoilla tarvitaan, mutta hallitus epäonnistui aktiivimallin valmistelussa ja se tuli voimaan keskeneräisenä. Keskeneräisyydestä aiheutui TE -toimistoille tilanne, jossa sen ei ollut mahdollista palvella asiakkaitaan asiakaslähtöisesti.

5.2.3. ”Tulonsiirto” -diskurssi

Kun aktiivimallista puhutaan ja kirjoitetaan, nousee esiin tuet ja kannustinloukot. Kirjoituksissa nostetaan usein esiin, miten työn vastaanottaminen saattaa olla työttömälle työnhakijalle taloudellisesti kannattamatonta.

”Tukijärjestelmässämme on selkeästi rutkasti korjaamisen varaa. Ei vähiten työnteon kannustimia leikkaavan tukiviidakon takia, mutta myös siksi, että eritoten määräraikainen työsuhde on riski, jonka ottaminen saattaa sotkea työttömän byrokratian seitteihin ja entistä syvemmälle taloudellisiin vaikeuksiin. Mieltikää, Suomessa työttömälle melkein päähin toimeentuloa uhkaava riski on työllistyminen! Ei tällaista järjestelmää olisi koskaan pitänyt luodakaan.” (City.fi 22.3.2018)

Artikkelista ilmenee miten työntekijä ja työnantaja yhdessä laskevat kuinka paljon työntekijä voi tehdä töitä, ettei menettäisi tuesta muodostuvia tulojaan. Tällaisissa tapauksissa aktiivimalli näyttäytyy lähinnä aktiivisuuden irvikuvana ja lähinnä ainoastaan byrokrattisena mallina. Kirjoittaja kritisoi jyrkästi järjestelmää.

”Kortelainen onkin palkannut muutamaksi päiväksi kuukaudessa työntekijän, et-tä saa itselleen muutaman lauantain ja yhden vapaapäivän arjelle. Kortelainen sanoo, että he ovat työntekijän kanssa katsoneet, ettei työntekijälle tulisi tulon menetyksiä töissä käymisen takia.” (Yle.fi 19.3. 2018)

Kun aktiivisuuden ensimmäinen tarkastelujakso päättyi, kirjoitettiin mediassa aktiivimallin seurauksista.

”Tuliko työttömien aktiivimallista pelkkä leikkuri? Kelan tutkija: Ei ole selvää näyttöä, että aktiivimalli olisi toiminut.” (Yle.fi 28.3.2018)

”Aktiivimallin seuraukset paljastuvat – korvausta leikataan yli puolelta työttömistä” (Aamulehti 28.3.2018)

”Toisin sanoen aktiivimallin ainoa selkeä vaikutus Kelan tukia saaviin näyttää toistaiseksi olevan se, että suuren joukon tukia tullaan tulevina kuukausina leikkaamaan.” (Taloussanomat 28.3.2018)

Kirjoitusten sävystä syntyy vaikutelma, että aktiivimallin vaikutus on lähinnä tukien leikkaaminen työttömältä. Konkreettisesta aktivoitumisesta raportoitiin suhteellisen vähän. Muutamissa artikkeleissa nostettiin esiin työttömien työhakijoiden lisääntynyt aktiivisuus, jonka katsottiin johtuvan aktiivimallista.

”Kohentunut työllisyys johtuu ainakin yleisestä maailmantaloudesta, mutta oma vaikutuksensa on työttömien aktiivimallilla, joka on vaikuttanut vuoden alusta.” (Pohjalainen 26.6.2018)

Kirjoituksesta nousee esiin epäily aktiivimallin osuudesta parantuneeseen työllisyystilanteeseen, myös suhdanteet ovat olleet suotuisat.

”Toinen kiinnostava seikka on, kuinka suurelta osalta aktiivimalli tulee käteen jääviä tuloja lopulta viemään. Merkittävä osa saa nimittäin työttömyystuen lisäksi toimeentulotukea, jonka nousu paikkaa aktiivimallin aiheuttaman leikkauksen.” (Taloussanomat 28.3.2018)

”Toukokuu oli ensimmäinen kuukausi, jolloin aktiivimallin vaikutukset toimeentulotukeen näkyivät täysmääräisesti. karkeasti arvioituna aktiivimalli nosti toimeentulotuen menoja miljoona euroa kuukaudessa.” (HS 13.6.2018)

Kirjoituksista tulee esille konkreettinen tulonsiirto; toimeentulotuki korvaa menetetyn työttömyysetuuden osan. Tämä taas aiheuttaa Helsingin Sanomien kirjoituksen mukaan toimeentulotuki kustannusten nousun.

”Meille on tullut ihan uudentyypisiä hakemuksia. Tämä aktiivimallin mukainen aktiivisuusvelvoitehan ei ole voimassa silloin, kun henkilöllä on työkyvyttömyyshakemus vireillä. Meille on tullut sentyyppisiä hakemuksia, joissa henkilö ei ole ollut juurikaan kontaktissa terveydenhuoltoon, menee lääkäriin ja haluaa eläkelausunnon saman tien ja tekee hakemuksen ja usein niissä on niin, että niitä sairaslöydöksiä ei kauhean paljon ole, että usein ne päätyvät hylkäävään ratkaisuun, kertoo Varman ylilääkäri Jukka Kivekäs.” (MTV.fi 15.6.2018)

Tulonsiirto -diskurssissa tulee julki erilaiset tavat, joilla pyritään välttämään leikkuria tai kompensoimaan menetettyä tuloa. Ylilääkäri Kivekkään lausunnossa tulee ilmi, että vakuutusyhtiö on vastaanottanut aivan uuden tyyppisiä työkyvyttömyyseläkehakemuksia, joihin tulee kielteinen vastaus.

”Aktiivimallin aiheuttama lievä nousu toimeentulotukimenoihin ei ole tullut yllätyksenä, sillä hallitus ennakoi sitä omassa lakiesityksessään. Epäselvää on sen sijaan yhä se, putoaako aiempaa useampi työtön aktiivimallin vuoksi toimeentulotuelle” HS 13.6.2018

Hallitus on varautunut tulonsiirtoihin ennakoimalla, että toimeentulotukimenot tulevat kasvamaan. Se, että spekuloidaan sillä, että putoaako yhä useampi työtön toimeentulotuelle aktiivimallin takia, antaa oudon kuvan aktiivimallista. Aktiivimallin mieltää kansalaista aktivoivaksi, eikä syrjäyttäväksi. Koko kirjoitus maalaa negatiivista, passivoivaa ja toivotonta kuvaa työttömän tilanteesta.

Yllä oleva lainaus on artikkelista, joka on otsikoitu seuraavasti:

”Aktiivimallin leikkuri olikin tylsä: Joka kolmas sai toimeentulotukena takaisin sen, minkä työttömyysturvassa menetti.” HS 13.6.2018

Otsikko vaikuttaa sensaatiohakukselta, siinä tuodaan raflaavasti esiin aktiivimallista johutuva tulonsiirto.

”Tämä oli ilmiö, jota osattiin pelätä, sillä aktiivivelvoitteet eivät koske työnhakijoita, jotka ovat hakeneet työeläkettä.”

”Erityisen suuri osa uusista hakemuksista on pitkäaikaistyöttömien tekemiä. Kivekäs arvelee, että osa hakijoista kalastelee eläkettä ilman työkyvyttömyysperusteita”

”Bruun ei ole valmis vahvistamaan, että syy hakemusten lisääntyneeseen määrään olisi aktiivimalli.”

”Kelassa on havaittu, että osa pitkäaikaistyöttömistä suhtautuu työkyvyttömyyseläkkeen hakemiseen eri tavalla kuin aiemmin. Aktiivimalli on nostanut myös Kelan hakemusten määrää.”

Ylläolevat neljä lainausta ovat kaikki Turun Sanomien artikkelista 25.9.2018. Artikkelin oli otsikoitu seuraavasti:

”Työkyvyttömyyseläkkeiden pelätty hakijatulva toteutui. Osa tehtailee hakemuksia välttääkseen työvelvoitteen, osa hakijoista on osoittautunut piilotyökyvyttömäksi”

Kyseisessä jutussa nousee vahvasti ”tulonsiirto” -diskurssi, mutta esiin tulee myös ”laiska työtön” -diskurssi. Diskurssit keskittyvät käsittelemään erityisesti pitkäaikaisyöttömien asemaa ja asennetta. Aktiivimallista pyritään kaikin keinoin etsimään poraanreikiä, jotta vältettäisiin töihin meno, mutta pystyttäisiin silti säilyttämään samat tukien taso kuin mihin on totuttu. Tähän asetelmaan kulminoituu koko ongelman ydin; ryhmä pitkäaikaistyöttömiä, jotka eivät halua tehdä töitä. Tästä ei suinkaan voida vetää sellaista johtopäätöstä, että koko työttömien joukko olisi samanlaisia.

6. YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET

Tämän tutkimuksen tarkoituksena oli selvittää ensinnäkin, millainen on aktiivinen asiakas. Tähän kysymykseen haettiin vastausta tutkimuksen teoreettisessa osassa, jossa tarkasteltiin asiakkuutta, kansalaisen roolin muuttumista ja aktiivisuuden vaadetta. Teoriassa aktiivisuutta kuvataan hyvin positiivisin ilmaisin. Tutkimuksen toisena tavoitteena oli vastata kysymykseen, miten aktiivimalli muuttaa TE -toimiston asiakkaan roolia. Tähän tutkimuskysymykseen peilattiin teoriaosuudessa asiakaslähtöisyyttä ja palvelukulttuurin muutosta. On helppoa päätyä ajattelemaan, että kun kansalaisilta eli asiakkailta vaaditaan entistä enemmän aktiivisuutta, pitäisi julkisten palvelujen pystyä vastaamalla tähän entistä asiakaslähtöisemmällä palvelulla. Kolmantena tavoitteena tutkimuksessa oli selvittää, millaisena aktiivisuus esiintyy työttömien aktiivimallista puhuttaessa. Tähän kysymykseen etsittiin vastauksia diskursseista, lähinnä ”laiska työtön” -diskurssi loi kuvaa työttömien aktiivisuuteen liittyvistä ajatuksista, uskomuksista ja käsityksistä. Jos teoriassa aktiivisuus nähtiin poikkeuksetta positiivisina määreinä, muuttui sävy negatiivisemmaksi, kun tarkastellaan aktiivimallia ja sen vaateita. Työttömyysetuuden aktiivimallista nousevat diskurssit olivat mielenkiintoista luettavaa. Niistä heijastui nyky-yhteiskunnassa vallalla olevia yleisiä käsityksiä. Mukana oli myös politikointia ja poliittisia kannanottoja.

Hallituksen esityksen mukaan keskeinen muutos työttömyysturvalaissa on, että työttömyysetuus maksetaan 4,65 prosentin verran alennettuna 65 työttömyysetuuden maksupäivältä, jos henkilö ei ole osoittanut aktiivisuutta. Hyväksyttävä aktiivisuus määritellään tiukasti: 18 tuntia palkkatyötä 65 päivän tarkastelujakson aikana tai vaihtoehtoisesti 241,04 euron ansiot omasta yritystoiminnasta tai osallistuminen viiden päivän ajan työllistymistä edistäviin palveluihin. aktiivisuuden eri muotoja ei voi yhdistää. Mikäli työtön ei täytä näitä ehtoja, leikataan hänen päivärahaansa seuraavan 65 työttömyysetuuden maksupäivän ajan vajaalla viidellä prosentilla (STM).

Olen tehnyt taulukkoon kolme yhteenvedon siitä, miten aktiivisuus näyttäytyy teoriassa, miten se määritellään aktiivimallissa ja millaisena se näyttäytyy diskursseissa

Taulukko 3 Aktiivisuus eri näkökulmista

Aktiivisuuden määrittely teoriassa	Aktiivisuus määriteltynä aktiivimallissa	Aktiivimallin aktiivisuus (tai sen puute) diskursseissa
<ul style="list-style-type: none"> - vastuullinen - osallistuva - kyvykäs tekemään valintoja - motivoitunut - omaa oikean asenteen - tekee työtä - kouluttaa itseään - on kuluttaja - pystyy kumppanuuteen 	<ul style="list-style-type: none"> - käy vaadittavan määrän palkkatyössä tarkastelujakson aikana - saa tuloa yritystoiminnasta - osallistuu työllistymistä edistävään palveluun 	<ul style="list-style-type: none"> - ”aktiivimallin kiertoilmiö” - ”työkyvyttömyyshakemusten lisääntyminen” - ”työntekijä ei ole valmis muuttamaan” - ”tuensaajat, jotka eivät osoita aktiivisuutta” - ”on kieltäytynyt tarjotusta työstä” - ”on laiminlyönnillään aiheuttanut sen, ettei työtä tai julkista palvelua ole voitu tarjota” - ”aktiivisesta yrityksestä huolimatta työntekijää rangaistaan, mikäli hän ei onnistu löytämään itselleen työpaikkaa” - ”työttömät ovat nykyään monin tavoin aktiivisia, mutta heidän aktiivisuutta ei lasketa nykyisessä mallissa aktiivisuudeksi” - ”nyt otetaan vastaan aiempaa enemmän vaikkapa osaikaisia ja lyhyempiä työsuhteita”

Aktiivinen henkilö on motivoitunut, vastuullinen ja osallistuva. Hän tekee työtä ja omaa oikeanlaisen asenteen sekä kouluttautuu, on kuluttaja ja pystyy jopa kumppanuuteen puhuttaessa julkisista palveluista. Teoria rakentaa kuvaa ihanne kansalaisesta, joka pystyy omalla aktiivisuudellaan hyödyntämään yhteiskunnan tarjoamia palveluja. Aktiivinen asiakas omaa riittävät digitaidot, jotta hän pystyy omatoimisesti asioimaan te-palveluiden verkkopalvelussa. Hänen tulee olla tarpeeksi kyvykäs raportoimaan tekemisistään digitaalisesti ja seuraamaan viestintää verkkosivuilla. TE -toimiston verkkosivuilla on annettuja tehtäviä, joihin asiakkaan tulee reagoida. Aktiivisuusmallin vaatimat aktiviteetit raportoidaan sähköisesti ja siten voi näyttää toteen oman aktiivisuutensa ja välttyä sanktiolta.

Aktiivimallista kirjoitettuja artikkeleita tarkasteltaessa nousee nopeasti esiin ”huonosti valmisteltu” -diskurssi, josta käy ilmi, että aktiivimalli tuli voimaan tilanteessa, jossa te-toimistoissa ei tiedetty mallin sisältöä eikä TE -toimistot olleet saaneet riittävää ohjeistusta. Asiakkaan rooli tilanteessa, jossa palvelun tarjoakaan ei tiedä miten toimia, on hyvin turvaton. Asiakkaan rooli TE -toimistossa muuttui merkittävästi jo ennen kuin aktiivimalli astui voimaan. Heinäkuussa 2017 tuli voimaan kolmivaiheinen työnhaun aloittaminen Oma asiointi -verkkopalvelussa. Työnhakijalta edellytetään entistä suurempaa omaa aktiivisuutta. Hänen pitää ilmoittautua työttömäksi työnhakijaksi digitaalisesti verkkopalvelussa ja sitten tehdä digitaalinen palveluntarvearvio ja lopulta laatia työllistymissuunnitelma. Tähän peilattuna ei aktiivimalli enää tuonut suurta muutosta asiakkaan rooliin. Asiointi tapahtuu sähköisesti, myös aktiivisuuden toteennäyttämisen osalta. Jo vuonna 2011 tehtiin TE -toimistoissa asiakassegmentointi, jonka tarkoitus oli lisätä sähköistä palvelua. Ongelmia TE -toimistoissa asiointiin aiheutti juurikin tiedon puute.

Julkisjohtamisen malleissa nousee esiin yksityisen sektorin vaikutteet. NPM:n keskeisiin periaatteisiin kuuluu toimiminen markkinamekanismin mukaisesti. Kansalaiset nähdään kuluttajina ja tavoitteena on hyvä asiakastyytyväisyys. NPM näkee tärkeänä asiakaslähtöisyyden palvelujen tuottamisessa ja korostaa palvelujen järjestämisen prosessia sekä asiakkaan aktiivista roolia. Tutkijat ovatkin sanoneet, että eilisen NPM on

tämän päivän julkinen sektori. Markkinalähtöisyys on osa jokapäiväistä julkishallintoa. Asiakkaista muodostetaan kohderyhmiä. tehdään asiakastyytyväisyyskyselyjä ja tutkitaan palvelujen laatua. Vaikka asiakaslähtöisyydessä on tapahtunut paljon edistystä, tarvitaan vielä hiomista prosesseissa. Aktiivimallin käyttöönoton yhteydessä asiakaslähtöisyys ei toteutunut. ”Huonosti valmisteltu” -diskurssi paljasti, että TE -toimistojen työntekijät eivät saaneet ennen kuin helmikuussa tiedon, mitkä ovat hyväksyttäviä aktiiviteetteja, jotta työttömyysetuutta ei leikata. Asiakaslähtöisyys palvelussa ei edes voinut toteutua tällaisessa tilanteessa. Aktiivisuuden arviointi ei kuitenkaan kuulu TE -toimistolle vaan etuuden maksajalle, siis työttömyyskassalle tai kelalle. Myös nämä varoittivat viivästyksistä etuuksien maksamisessa ja ruuhkasta asiakaspalvelussa. NPG korostaa palveluiden uudistamisessa asiakaslähtöistä painopistettä ja asiakaslähtöisyyden pitäisi korostua palvelujen tuottamisessa ja palvelujen järjestämisen prosessissa. NWS korostaa asiakaslähtöisyyttä johtamisen elementtinä ja malli pitää valtion roolia vahvana palveluiden järjestämisessä. Näistä näkökulmista voidaan todeta, että aktiivimallin puutteellinen valmistelu ei toteuttanut julkisjohtamisen mallien periaatteita.

Jos teoriassa aktiivisuus nähtiin poikkeuksesta positiivisina määreinä, muuttui sävy negatiivisemmaksi, kun tarkastellaan aktiivimallia ja sen vaateita. Retoriikka on ristiriitaista mitä tulee aktiivisuuden määrittelyyn teoriassa ja miten se määritellään työttömyysturvan aktiivimallissa. Aktiivisuus nähdään yleisesti hyveenä ja positiivisena asiana. Työttömistä puhuttaessa asia kääntyy kuitenkin helposti päinvastoin. Teoriassa kuvatut positiivissävytteiset ilmaisut muuttuvat aktiivimallista puhuttaessa kielteisiksi ja leimaaviksi. Kannustavuus puuttuu lähes kokonaan. Aktiivimallin mukaan vain tietyn tyyppinen aktiivisuus on hyväksyttävää eikä työnhakijan omaehtoista aktiivisuutta huomioida. Työttömät ovat täysin heterogeeninen joukko, jota ei pitäisi käsitellä yhtenä massana vaan huomioida erilaiset kokonaistilanteet.

Mediassa aktiivimalliin liittyvää aktiivisuuden vaadetta lähestytään pääsääntöisesti negatiivisten ilmiöiden kautta. Taulukosta 3 käy ilmi millä tavoin aktiivisuuden vaateesta kirjoitetaan. ”Laiska työtön” -diskurssi kulminoituu siihen, että media keskittyy käsittelemään aiheeseen liittyviä negatiivisesti värittyneitä asioita: *...työntekijä ei ole valmis muuttamaan...työkyvyttömyyshakemusten lisääntyminen...on kieltäytynyt tarjotusta*

työstä...on laiminlyönnillään aiheuttanut sen, että... Joitakin positiivisia lähestymisiä asiaan on, kuten Pohjois-Savon TE -toimiston johtajan Soile Lahden kommentti siitä, että nyt otetaan vastaan sellaisiakin töitä, joita ei ennen ole hyväksytty. Samassa Yle.fi:n artikkelissa kerrotaan Anu Koivistosta, joka oli tottunut olemaan työtön. Aktiivimalli tuli, ja nyt Anu käy kahdessa työssä. Hän sanoo artikkelissa, että hän oli tottunut ja tur- tunut olemaan kotona. Aktiivimallin myötä kuitenkin tuli uhka, että päiväraha alenee, joten hän aktivoitui hakemaan työtä ja työllistyi nopeasti. Tämä on kuitenkin tarkastel- tavien artikkelien joukossa melko poikkeuksellinen positiivinen lähestyminen työttömän työnhakijan aktiivisuuteen ja aktiivimalliin. ”Tulonsiirto” -diskurssi kuvaa tilanteita, joissa työtön ei aktivoitu vaaditulla tavalla, työttömyysturvaa leikataan, mutta työnhaki- ja siirtyykin toimeentulotuen piiriin. Toinen usein kuvattu ”Tulonsiirto” -diskurssin ti- lanne oli työkyvyttömyyseläkkeelle hakeutuminen. Aktiivimallia on mahdollista kiertää tekemällä työkyvyttömyyseläke hakemus. Diskursseissa nousi esiin aiheettomia hake- muksia, mutta myös piilossa olleita työkyvyttömiä, jotka aktivoituivat nyt hakemaan työkyvyttömyyseläkettä.

Laadullisen tutkimuksen luotettavuudesta esiintyy erilaisia käsityksiä. Kaikessa tutki- mustoiminnassa luonnollisesti pyrkimyksenä on virheettömyys. Totuutta ja objektiivii- suutta tarkasteltaessa pitää erottaa toisistaan myöskin havaintojen luotettavuus ja niiden puolueettomuus. Puolueettomuus nousee esille tutkijan toiminnassa. Vaikuttaako tutki- jan ikä, virka-asema, sukupuoli tai muu vastaava seikka siihen miten tutkija havainoi aineistoaan? Tutkimusmenetelmien luotettavuutta mitataan yleisesti reliabiliteetin (tut- kimustulosten toistettavuus) ja validiteetin (tutkimuksessa tutkitaan sitä, mitä luvataan) käsitteillä. Käsitteet ovat kuitenkin syntyneet kvantitatiivisen eli määrällisen tutkimuk- sen piirissä ja sen tarpeita vastaaviksi. Tästä syystä kyseisten käsitteiden käyttöä laadul- listen tutkimusten piirissä kritisoidaan. Voidaankin todeta, että laadullisen tutkimuksen luotettavuuden arviontiin ei ole olemassa yksiselitteisiä ohjeita. Tutkimus muodostaa kokonaisuuden, jollaisena sitä arvioidaan ja silloin painottuu tutkimuksen sisäinen joh- donmukaisuus eli koherenssi. (Tuomi & Sarajärvi 2018:158-163.) Oma tutkimukseni oli diskurssianalyysi, jonka aineisto muodostu satunnaisesti valituista, pääosin toimituksel- lisesti tuotetuista suomalaisten uutismedioiden julkaisuista. Vaikka pääpaino oli toimit- tajien kirjoittamissa julkaisuissa, oli mukana myös medioissa julkaistuja lukijoiden mie-

lipidekirjoituksia. Pyrin tarkastelemaan tekstejä eri näkökulmista, siten, että esiin ei nousisi pelkästään positiivisia tai pelkästään negatiivisia asioita. Täydellistä objektiivisuutta on kuitenkin vaikea arvioida, sillä diskurssianalyttikon on lähes mahdoton häivyttää analyysistä pois omaa persoonallisuuttaan. Olen kuitenkin pyrkinyt analysoimaan diskursseja monipuolisista näkökulmista. Tutkimusta tehtäessä aktiivimalli oli ollut voimassa vasta vajaa yhdeksän kuukautta, joten aineistoa oli saatavilla rajallisesti.

Kun aktiivimalli oli ollut voimassa noin puoli vuotta, tuli julkisuuteen tietoja aktiivimalli kakkosesta, jota hallitus valmisteli. Aktiivimalli kakkonen lisäisi entistä enemmän työnhakijan aktiivisuuden vaadetta ja omaa vastuuta. Tutkimuksen diskursseissa nousi vahvasti esiin, että aktiivimallin valmistelu oli puutteellista ja se otettiin käyttöön vaillinaisin ohjeistuksin. Työvoimapolitiikan suunta vaikuttaa olevan kovenemassa mitä tulee sanktioihin. Liiallisesta passiivisuudesta rangaistaan työttömyysturvaa leikkaamalla, joka tosin näyttäisi kompensoituvan tulonsiirroilla. Tutkimus antoi aihetta pohtia aktiivisuuden määritelmää ja mikä toisaalta on hyväksyttävää aktiivisuutta. Tässä ilmeni melkoisia ristiriitoja teorian ja aktiivimallin todellisuuden välillä. Aktiivimalli rajoitti tiukasti hyväksyttävän aktiivisuuden vain tietyiksi toiminnoiksi. Toisaalta esiin tuli positiivisia asioita, kuten työllisten määrän nousu. Hallituksen tavoitteena oli työllisyyden paraneminen ja mitä ilmeisemmin aktiivimalli edesauttoi tavoitteen saavuttamista. Olisi mielenkiintoista seurata aktiivimallia pidemmällä aikajaksolla ja nähdä miten pysyviään vaikutukset ovat. Toinen mielenkiintoinen asia on kansalaisen roolin muuttuminen ja palvelujen digitalisoituminen. Pysyvätkö kaikki tässä kehityksessä mukana ja mikä rooli tulevaisuudessa on henkilökohtaisella asiakaspalvelulla?

Aktiivimallin ympärillä käytävään keskusteluun kulminoituu moni asia, jotka mietityttävät sekä kansalaisia että päättäjiä hyvinvointivaltioon liittyen. Julkishallinnon johtaminen on muuttunut ja muuttuu edelleen. Johtamismalleihin otetaan vaikutteita yksityisten organisaatioiden johtamisesta. Muutamissa isoissa ja jopa pienissäkin kaupungeissa on otettu käyttöön pormestari malli, julkisuudessa on keskusteltu yksityiseltä sektorilta tuttujen tulospalkkio -mallien tuomisesta muun muassa TE -toimistojen työntekijöille. Keskustellaan siitä, että onko yleinen arvomaailma koventumassa? Ajatellaanko entistä enemmän, että jokainen on oman onnensa seppä ja vastuussa itse omasta toimeentulos-

taan? Työmarkkinoiden muutos on monen keskustelun keskiössä. Toisaalta on työvoimapula ja toisaalta työttömyysluvut ovat edelleen suhteellisen korkeat. Puhutaankin rakenteellisesta työttömyydestä. Osaaminen ja työelämän vaatimukset eivät kohtaa. On kuitenkin paljon työtehtäviä, joihin ei saada suomalaista työvoimaa, vaan työntekijöitä palkataan niin sanotuista halvan työvoiman maista. On myös alueellista työttömyyttä ja keskustelua työn perässä muuttamisesta. Pitääkö aktiivisen kansalaisen olla valmis muuttamaan sinne missä on töitä? Tähän keskusteluun kulminoituu taas asuntopolitiikka ja alueiden eriarvoistuminen. Suomessa on alueita, joilla asunnot ja kiinteistöt ovat lähes ongelmajätettä ja toisaalta asuminen pääkaupunkiseudulla on niin kallista, että keskituloisella ei ole varaa asua siellä. Spekuloidaan digitalisoitumisen vaikutuksilla. Aiheuttaako se eriarvoistumista vai tehostaako se palveluja?

Yhteiskuntarauhan ja yleisen hyvinvoinnin kannalta tärkeää on osallisuus ja kaikkien pitäminen mukana yhteiskunnassa. Työ ja opiskelu ovat tärkeitä asioita osallisuuden kannalta. Ihmiselle on tärkeää kuulua johonkin yhteisöön. Työ tuo mukanaan toimeentuloa ja vahvistaa sitä kautta myös kansalaisen asemaa kuluttajana. Hallitus valmistelee aktiivimalli kakkosta. On syytä toivoa, että valmistelu on perusteellisempaa tällä kertaa. Mikäli aktiivimallit oikeasti toimisivat ja lisääisivät työllisyyttä, voitaisiin hyvinvoinnin vaikutuksia pitää kerrannaisina. Lisääntyvä osallisuus heijastuu nopeasti perheiden elämään ja siten myös lapsien hyvinvointiin ja tulevaisuuteen.

LÄHDELUETTELO

- Anttonen, Anneli, Haveri, Arto, Lehto, Juhani & Hannele Palukka (2012). Julkisen ja yksityisen rajalla: julkisen palvelun muutos. Tampere: Tampereen Yliopistopaino Oy.
- Barzelay, Michael (2001): *The New Public Management. Improving Research and Policy Dialogue*. Los Angeles: University of California Press.
- Benington, J. & Hartley, J. (2001). Pilots, paradigms and paradoxes: Changes in public sector governance and management in the UK. International Research Symposium on Public Sector Management. Barcelona
- Boyd, David & Ezekiel Chinyoi (2008). *Understanding the Construction Client*. John Wiley & Sons.
- Bovaird, Tony & Elke Löffler (toim.) (2009). *Public Management and Government*. New York: Routledge
- Börjesson, Mats & Eva Palmblad (2007). *Diskursanalys i praktiken*. Liber:Malmö
- Denhardt, Janet & Robert Denhardt (2003). *The New Public Service. Serving not steering*. New York: M.E. Sharpe.
- Dunn, William & David Miller (2007). *A Critique of the New Public Management and the Neo-Weberian State: Advancing a Critical Theory of Administrative Reform*. Saatavissa 8.1.2018: [https://link-springer-com.proxy.uwasa.fi/article/10.1007/s11115-007-0042-3](https://link.springer-com.proxy.uwasa.fi/article/10.1007/s11115-007-0042-3).
- Hakari, Kari (2013). *Uusi julkinen hallinta – kuntien hallinnonuudistusten kolmas aalto? Akateeminen väitöskirja*. University of Tampere.

- Hallituksen julkaisusarja 10/2015 (2015). Ratkaisujen Suomi. Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma 29.5.2015. Valtioneuvoston kanslia.
- Harisalo, Risto, Aarrevaara, Timo, Stenvall, Jari ja Petri Virtanen (2007). Julkinen toiminta – Julkinen politiikka. Tampere: Tampereen yliopistopaino Oy.
- Harisalo, Risto (2013) teoksessa Laitinen, Ilpo, Harisalo, Risto & Jari Stenvall (2013). Palvelutiede julkisten palveluiden uudistajana: Kansainvälinen vertailu. Tampere: Suomen Yliopistopaino Oy.
- Hankala, Mari (2011). Sanomalehdellä aktiiviseksi kansalaiseksi? Näkökulmia nuorten sanomalehtien lukijuuteen ja koulun sanomalehtiopetukseen. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto
- Harju, Aaro (2004). Aktiivisen kansalaisen Suomi. Keskustelunavaus järjestöllisen koulutuksen tehostamisesta. Helsinki: Oikeusministeriön julkaisuja.
- Hartley, Jean 2005. Innovation in governance and public services: Past and present. *Public Money and Management* 25 (1), 27-34
- Hautamäki, Antti, Mäkelin, Matti, Savaspuro Timo, Seppänen Tapani & Ari Vepsäläinen (2009). Palvelustrategiat julkisessa hallinnossa. Hyvinvointi 1990-luvulla. Helsinki: Sitra.
- HE 124/2017 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työttömyysturvalain ja eräiden muiden lakien muuttamiseksi.
- Heinonen Jarna (1997). Asiakaslähtöisyys ja kunnallisen yksikön kilpailukyky – Käsitteellisen ajattelun ja empiirisen havainnoinnin dialogi. Turun Kauppakorkeakoulun julkaisu. Sarja D-2:1997. Turku
- Hellman Kalevi (2009). Arvokas asiakas. Talentum: Talentum Media Oy

Hennala, Lea (2011). Kuulla vai kuunnella- käyttäjää osallistavan palveluinnovoinnin lähestymistavan toteuttamisen haasteita julkisella sektorilla. Lappeenranta: Lappeenrannan teknillinen yliopisto.

Hood, Christopher (1991). A Public Management for All Seasons? Public Administration 69:1,3-19 saatavissa 8.1.2018
<http://web.b.ebscohost.com.proxy.uwasa.fi/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=1&sid=95683cc4-5952-4d95-af27-f14c36527004%40sessionmgr102>.

Hyyryläinen, Torsti & Pertti Rannikko (2000). Eurooppalaistuva maaseutupolitiikka. Paikalliset toimintaryhmät maaseudun kehittäjinä. Tampere: Vastapaino.

Jokinen, Arja, Juhila, Kirsi & Eero Suoninen (1999). Diskurssianalyysi liikkeessä. Jyväskylä: Vastapaino.

Jokinen, Arja, Juhila Kirsi & Eero Suoninen (2016). Diskurssianalyysi. Teoriat, peruskäsitteet ja käyttö. Tampere: Vastapaino

Kaleva (2017). Työhaun aloitus muuttuu kolmivaiheiseksi: Oma aktiivisuus korostuu palveluiden digitalisoituessa. Saatavilla 1.10.2018
<https://www.kaleva.fi/uutiset/kotimaa/tyonhaun-aloitus-muuttuu-kolmivaiheiseksi-oma-aktiivisuus-korostuu-palveluiden-digitalisoituessa/765179/>

Karjalainen, Vappu & Eeva Vahtera (toim.) (2000). Yhteiset asiakkaat ja aktiivinen yhteistoiminta. Katsaus hyviin käytäntöihin. Helsinki: Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus, Työministeriö, Stakes.

Kiikkala, I (2005). Mielen sairaus ei ole häpeä. Saatavissa 8.1.2018:
<http://www.stakes.fi/dialogi/05/dia805/20.htm>.

- Kohonen, Kirsi & Toni Tiala (toim.) (2002). Kuntalaiset ja hyvä osallisuus. Lupaavia käytäntöjä kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien edistämiseksi. Helsinki: Sisäasiainministeriön Osallisuushanke.
- Korpela, Juhani & Mäkitalo, Raili (2008). Julkishallinto murroksessa: Rohkeutta ja vauhtia muutokseen. Helsinki: Edita Publishing.
- Koski, Arja & Ilse Vogt (toim.) (2015). Osallistavaa kehittämistä asumisyksikössä Asukkaat ja työntekijät kehittäjinä. Helsinki: Diakonia-ammattikorkeakoulu.
- Kotilainen, Sirkku & Leena Rantala (2008). Nuorten kansalaisidentiteetti ja mediakasvatus. Helsinki: Nuorisotutkimusverkosto / Nuorisotutkimusseura, julkaisuja.
- Lehtinen Jarmo R. (2002). Asiakkuuslähtöinen johtaminen. Helsinki: Edita Publishing.
- Lumijärvi, Ismo, Harisalo, Risto, Stenvall Jari, Rannisto, Pasi-Heikki, Liski, Anni, Hattakka, Aino & Jenni Tyvitalo (toim.) (2013). Kohti tuloksellista kehittämistoimintaa. Helsinki: Suomen kuntaliitto.
- Lähdesmäki, Kirsi (2003). New Public Management ja julkisen sektorin uudistaminen. Acta Wasaensia No 113. Hallintotiede 7. Vaasan yliopisto.
- Marinetti, Michael (2003). Who wants to be an Active Citizen? The Politics and Practice of Community Involvement. Saatavissa 25.9.2018: <https://doi-org.proxy.uwasa.fi/10.1177/0038038503037001390>
- Minogue, Martin, Polidano, Charles & David Hulme (2000). Beyond the New Public Management: Changing Ideas and Practices in Governance. Cheltenham, UK: Edward Elgar
- MOT-kielikone (2018) MOT-englanti saatavissa 8.1.2018: <https://mot-kielikone-fi.proxy.uwasa.fi/mot/vaasayo/netmot.exe/>.

- Muhonen, Teemu (2018). K4eksikö Tampere työttömyyteen ihmelääkkeen? Helsingin Sanomat 25.9.2018.
- Mäkinen, Maarit (2009). Digitaalinen voimistaminen paikallisten yhteisöjen kehittämisessä. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Möller, Sointu (2004). Sattumista suunnitelmallisuuteen: Lapsen elämäntilanteen kartointus lastensuojelussa. Jyväskylä: Pesäpuu.
- Möttönen Sakari (2001). Virastosta tuli palvelukeskus: Kunnallisen organisaation muutostiedote. Jyväskylä: PS-kustannus.
- Nakari, Risto & Stefan Sjöblom (2009). Toimiva kunnallinen palveluorganisaatio. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Niiranen, V. (2002). Asiakkaan osallistuminen tukee kansalaisuutta sosiaalityössäkin Teoksessa K. Juhila, H. Forsberg & I. Roivanen (toim.). Marginaalit ja sosiaalityö. Jyväskylä: SoPhi. 63-80.
- Newman, Janet & Evelin Tonkens (2011) 'Introduction' in Janet Newman & EvelynTonkens (eds.), Participation, Responsibility and Choice: Summoning the Active Citizen in Western European Welfare States. Amsterdam: Amsterdam University Press
- Osborne, Stephen (2006). The New Public Governance? Public Management Review. Saatavissa 8.1.2018:
<http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/14719030600853022>.
- Payne, Malcom (1997). Modern Social Theory. Basingstoke:Mcmillan Press.Ltd.

- Pihkala, Esko (2018). Pilottihanke on poikinut yli tuhannelle töitä vuodessa. Turun sanomat 19.9.2018.
- Pohjola, Anneli (1999). Moniammatillinen asiantuntijuus. Teoksessa Virtanen, Päivi (toim.). Verkostoituva asiakastyö. Helsinki: Kirjayhtymä, s. 110-128.
- Pollit, Christopher & Geert Bouckaert (2004). Public Management Reform. A Comparative Analysis. New York. Oxford University Press.
- Pollit, Christopher & Geert Bouckaert (2011). Public Management Reform. A Comparative Analysis: New Public Management, Governance and the Neo-Weberian State. New York: Oxford University Press Inc.
- Pursiainen, Sirpa (2012). Ammattilaisen ABC – Yhteiskunta-, yritys- ja työelämätiätous. Helsinki. Edita.
- Raatikainen, Eija (2015). Lujita luottamusta. Asiakassuhteen rakentaminen sosiaali- ja terveysalalla. Jyväskylä: PS-kustannus.
- Rantanen, Tanja (2013). Kunnan asiakaspalvelu: Kuntalaista palveleva kokonaisuus. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Ratkaisujen Suomi: Puolivälin tarkistus Hallituksen toimintasuunnitelma vuosille 2017–2019 Hallituksen julkaisusarja 5/2017, Valtioneuvoston kansia
- Rope, Timo & Jouni Pöllänen (1994). Asiakastyytyväisyysjohtaminen. Ekonomiasarja. Helsinki: Weilin+Göös
- Salminen, Ari (2011). Julkisen toiminnan johtaminen. Hallintotieteen perusteet. Helsinki: Edita Publishing Oy

Selin, Erica & Jarmo Selin (2005). Kaikki on kiinni asiakkaasta. Avaimia asiakasrajapintojen hallintaan. Helsinki: Tietosanoma Oy.

Sosiaali- ja terveysministeriö (2011:4). Työelämäosallisuuden lisääminen on yhteinen asia: Asiantuntijaryhmän ehdotukset heikossa asemassa olevien henkilöiden työelämäosallisuuden lisäämiseksi. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.

Sosiaali- ja terveysministeriö (2016). Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallinen kehittämisohjelma Kaste 2012-2015. Loppuraportti. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.

Sosiaali- ja terveysministeriö (2018). Työttömyysturva. <https://stm.fi/tyottomyysturva>,
<https://stm.fi/tyottomyysturvan-aktiivimalli>

Storbacka, Kaj (1999). Asiakkuuden arvon lähteillä. Ruotsinkielisestä käsikirjoituksesta Det kundnära företaget suom. Maarit Tillman. WSOY. Juva.

Syrjäpalo, K. (2006). Arvot ja arvostukset psykiatrisessa hoidossa. Henkilökunnan näkemyksiä hoidon nykytilasta. Oulun yliopisto.

Tanttu, Kaarina (2007). Palveluketjujen hallinta julkisessa terveydenhuollossa. Prosessilähtöisen toiminnan hallinta koordinoinnin näkökulmasta. Acta Wasaensia No 176. Sosiaali- ja terveystieteiden tiede. Vaasan yliopisto.

Te-palvelut saatavissa 18.9.2018: http://www.te-palvelut.fi/te/fi/nain_asioit_kanssamme/te_palvelut/index.html ja
<http://toimistot.te-palvelut.fi/pirkanmaa/yksilollinen-rekrytointikoulutus>

Tuomi, Jouni & Anneli Sarajärvi (2018). Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Helsinki: Tammi

- Työ- ja elinkeinoministeriö (2017). Työ- JA elinkeinoministeriön ohje julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain ja asetuksen soveltamisesta. TEM/2376/00.03.05.02/2017.
- Työ- ja elinkeinoministeriö (2011). Vajaakuntoinen TE-toimiston asiakkaana. Työ ja yrittäjyys 31/2011. Helsinki: Edita Publishing Oy.
- Työ- ja elinkeinoministeriö (2013). Selvitystyö välityömarkkinoiden mahdollisuuksista tukea vaikeasti työllistyvien työelämään osallistumista ja työmarkkinoille pääsyä. Selvityshenkilö Tarja Filatovin raportti työministeri Lauri Ihalaiselle 2013. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.
- Työ- ja elinkeinoministeriö (2013). ohjauksen liike näkyviin – Tutka ja TE-toimistojen ohjauspalvelut – Seurannan ja arvioinnin prototyyppi. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Työ ja yrittäjyys 32/2013. Helsinki: Edita Publishing Oy.
- Valkama, Katja (2012). Asiakkuuden dilemma. Näkökulmia sosiaali- ja terveyshallintotieteeseen. Acta Wasaensia, 267. Sosiaali- ja terveyshallintotiede 7. Vaasan yliopisto.
- Valli, Raine (toim.) (2018). Ikkunoita tutkimusmetodeihin 2. Näkökulmia aloittelevalle tutkijalle tutkimuksen teoreettisiin lähtökohtiin ja analyysimenetelmiin. Jyväskylä: PS-Kustannus.
- Valokivi, Heli (2008). Kansalainen asiakkaana. tutkimus vanhusten ja lainrikkojien osallisuudesta, oikeuksista ja velvollisuuksista, PhD Thesis, Tampere University
- Virtanen, Petri & Jari Stenvall (2010). Julkinen johtaminen. Helsinki: Tietosanoma Oy.
- Yliaska, Ville (2014). Tehokkuuden toiveuni: Uuden julkisjohtamisen historia Suomessa 1970-luvulta 1990-luvulle. Helsinki: Into Kustannus.

Walker, Richard M., Brewer Gene A., Boyne, George A. & Claudia N. Avellaneda (2011). Market Orientation and Public Service Performance: New Public Management Gone Mad? new thinking about Motivating Public Employees. Julkaisussa Public Administration Review

LIITE 1.

(<https://stm.fi/tyottomyysturva>)

TYÖTTÖMYYSTURVA 2016 - rahoituksen muodostuminen
